



Fundusze Europejskie

**Poradnik Instytucji Zarządzającej
programem Fundusze Europejskie na
Infrastrukturę, Klimat, Środowisko
2021-2027 w zakresie przeciwdziałania
nadużyciom finansowym**

Wydawca:

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
Departament Programów Infrastrukturalnych
Wspólna 2/4, 00-926 Warszawa
www.feniks.gov.pl

Tekst i opracowanie merytoryczne:

Marcin Szymański
Jacek Horodko
Sandra Piszczatowska
Michał Zalewski
Tomasz Wolpe

Wszystkie grafiki w publikacji przygotowano z użyciem AI

ISBN: 978-83-7610-749-3

Egzemplarz bezpłatny



Rzeczypospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



Ministerstwo Funduszy
i Polityki Regionalnej

Poradnik Instytucji Zarządzającej programem Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027 w zakresie przeciwdziałania nadużyciom finansowym

ZATWIERDZAM

Jan Szyszko

Sekretarz Stanu

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej

Warszawa maj 2025 r.

Spis treści

Wstęp	7
1. Definicje i skróty	9
2. Obowiązki beneficjenta w zakresie przeciwdziałania nadużyciom w perspektywie finansowej 2021-2027	12
2.1 Wysokie standardy uczciwości i etycznego postępowania	13
2.2 Narzędzia zwalczania nadużyć finansowych oraz wymagania w zakresie raportowania podejrzeń	15
2.3 Instytucje spoza systemu wdrażania programów europejskich biorące udział w zwalczaniu i przeciwdziałaniu przestępczości o charakterze korupcyjnym i łamaniu przepisów w zakresie zamówień publicznych.....	17
2.4 Działania zapobiegające konfliktowi interesów	18
2.5 Działania zaradcze w przypadku stwierdzenia wystąpienia konfliktu interesów.....	26
2.6 Programowy mechanizm umożliwiający sygnalizowanie nieprawidłowości.....	28
2.7 Ochrona osób zgłaszających podejrzenia nieprawidłowości lub nadużyć	34
2.8 Wewnętrzne mechanizmy sygnalizacyjne, w tym wynikające z obowiązku ustawowego	36
3. System obiegu informacji o nadużyciach	40
3.1 Zbieranie informacji o nadużyciach dotyczących lub mogących dotyczyć swoim zakresem projektu.....	40
3.2 Przekazywanie informacji o nadużyciach i podejrzeniach nadużyć do instytucji, z którą zawarto umowę o dofinansowanie.....	40
4. Szacowanie ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych w związku z realizacją projektu	44

4.1 Opracowanie skutecznych i proporcjonalnych środków przeciwdziałania wystąpieniu nadużyć finansowych.....	48
4.2 Podejmowanie dodatkowych środków w zakresie przeciwdziałania nadużyciom finansowym.....	50
5. Obowiązki beneficjenta w zakresie powiadomienia odpowiednich służb w sytuacji zidentyfikowania podejrzenia nadużycia finansowego	52
5.1 Sposoby powiadamiania właściwych organów ścigania o podejrzeniu wystąpienia nadużycia finansowego, stanowiącego podejrzenie popełnienia przestępstwa	53
5.2 Powiadamianie UOKiK o podejrzeniu praktyk ograniczających konkurencję	55
5.3 Bezpośrednie powiadomienie OLAF o podejrzeniu wystąpienia nadużycia finansowego.....	58
5.4 Zgłaszanie nieprawidłowości i nadużyć finansowych poprzez mechanizm sygnalizacyjny	59
6. Inne środki przeciwdziałania nadużyciom.....	60
6.1 Wykorzystanie danych z KRS, bezpłatnych specjalistycznych serwisów lub płatnych wywiadowni gospodarczych	60
6.2 Silny system kontroli wewnętrznej	61
6.3 Rola audytu wewnętrznego w zwalczaniu nadużyć finansowych	64
6.4 Kodeksy etyki oraz kultura organizacyjna	67
6.5 Tworzenie i wdrażanie efektywnych programów zgodności (<i>compliance</i>)	69
6.6 Tarcza antykorupcyjna	70
7. Obszary ryzyka nadużyć w projektach FEnIKS	72
7.1 Zmowy przetargowe.....	72
7.2 Zastępowanie materiałów	80
7.3 Fałszowanie dokumentów	83
7.4 Korupcja	87
7.5 Manipulowanie kosztami, podwójne finansowanie	91

7.6 Zawyżanie kwalifikacji personelu	92
8. Pakt uczciwości	95
9. Możliwe konsekwencje nadużyć w projekcie.....	97
Literatura uzupełniająca	99
Załączniki	101

Wstęp

Poradnik został opracowany przez pracowników Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, zajmujących się nieprawidłowościami i nadużyciami przy realizacji projektów unijnych. Niniejsza publikacja ma na celu zwiększenie świadomości na temat ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych w realizowanych projektach oraz wskazanie działań jakie należy podjąć w stosunku do zidentyfikowanych przypadków nadużyć finansowych.

Stosowanie wysokich standardów uczciwości i etycznego postępowania przez wszystkie instytucje i osoby zaangażowane w realizację Programu są kluczowymi elementami budowania wiarygodności, zaufania oraz dbałości o dobry wizerunek Funduszy Europejskich oraz podmiotów zaangażowanych w realizację poszczególnych projektów.

Przepisy obowiązujące w perspektywie finansowej na lata 2021 - 2027 zobowiązują wszystkie państwa członkowskie do opracowania skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych. Nie jest możliwe opracowanie skutecznych środków zwalczania nadużyć bez zaangażowania do tego procesu, oprócz instytucji, także beneficjentów, grantobiorców i ostatecznych odbiorców wsparcia, a nawet wykonawców. Beneficjenci Programu otrzymują środki publiczne, zatem muszą dochować wysokich standardów podczas ich wydatkowania. W niektórych przypadkach może to się wiązać z nakładaniem dodatkowych obowiązków, jednak w każdym przypadku starano się, by dodatkowy nakład pracy, wykonany przez beneficjentów i inne podmioty odpowiedzialne za realizację projektów, był jak najmniejszy w porównaniu do osiągniętych korzyści.

Warto pamiętać, że wystąpienie nadużycia finansowego, które w potocznym rozumieniu służy do opisu różnych czynów zabronionych (np. kradzieży, korupcji, przywłaszczenia, łapówkarstwa, fałszerstwa, wprowadzania w błąd lub zмовy), może za sobą pociągać nie tylko skutki finansowe. Może również przyczynić się

do utraty reputacji, zarówno przez instytucje realizujące Program, beneficjentów czy wykonawców.

Zgodnie z zapisami umów o dofinansowanie, skutkiem wystąpienia nadużycia finansowego lub podejrzenia nadużycia finansowego przy realizacji projektu może być uznanie poniesionych wydatków za niekwalifikowane, a w określonych przypadkach rozwiązaniem umowy o dofinansowanie. Wprowadzenie przez beneficjentów środków przeciwdziałających nadużyciom nie jest zatem kolejnym biurokratycznym wymogiem. Ma za zadanie ograniczyć ponoszone przez nich straty, zarówno te finansowe, jak i wizerunkowe.

Ze względu na ryzyko występowania nadużyć finansowych, również w działaniach niezwiązanych z realizacją projektów unijnych, **Poradnik** może być szeroko stosowany w bieżącej działalności podmiotów publicznych, jak i prywatnych.

W naszej publikacji staraliśmy się w prosty sposób przedstawić podstawowe informacje w zakresie przeciwdziałania nadużyciom finansowym oraz obowiązki beneficjenta w tym zakresie. **Poradnik** ma wyłącznie charakter informacyjny i pomocniczy. Jego treść jest zgodna z postanowieniami umów o dofinansowanie i innych dokumentów programowych. Stanowi on pewnego rodzaju podręcznik dobrych praktyki i wskazówek, w jaki sposób te obowiązki mogą być realizowane w praktyce.

Przedstawione w **Poradniku** działania i rekomendacje skierowane są do wszystkich beneficjentów oraz instytucji. W szczególności będzie pomocny pracownikom odpowiedzialnym za prowadzenie kontroli.

W celu ułatwienia Państwu wdrażania instrumentów przeciwdziałających nadużyciom dołączyliśmy do **Poradnika** przykłady wybranych procedur.

Zapraszamy do lektury!

1. Definicje i skróty

ABW – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Beneficjent – na potrzeby Poradnika, termin „beneficjent” odnosi się do:

- beneficjenta będącego stroną umowy o dofinansowanie lub umowy o finansowaniu (w ramach Instrumentów Finansowych),
- partnera lub podmiotu upoważnionego do ponoszenia wydatków wskazanego w umowie o dofinansowanie projektu.

W zależności od sytuacji i uwarunkowań prawnych część opisanych w **Poradniku** obowiązków lub dobrych praktyk beneficjenta może się odnosić również do:

- ostatecznego odbiorcy wsparcia będącego stroną umowy inwestycyjnej (w ramach Instrumentów Finansowych),
- grantobiorcy będącego stroną umowy o powierzenie grantu, w ramach projektu grantowego.

CBA – Centralne Biuro Antykorupcyjne.

FEnIKS – program Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027 („Program”).

Instytucje w systemie realizacji FEnIKS – Instytucja Zarządzająca, Instytucje Pośredniczące i Instytucje Wdrażające w ramach FEnIKS.

IP – Instytucja Pośrednicząca w FEnIKS.

IW – Instytucja Wdrażająca w FEnIKS.

IZ – Instytucja Zarządzająca FEnIKS.

KK – Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny¹.

¹ KK - Dz. U. z 2024 r. poz. 17 z późn. zm.

KPK – Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego².

Nadużycie finansowe/nadużycie – nadużycie, o którym mowa w art. 3 ust. 2 lit. a i b dyrektywy 2017/1371.

Nieprawidłowość – nieprawidłowość, o której mowa w art. 2 pkt 31 rozporządzenia ogólnego, którą można interpretować jako naruszenie obowiązujących reguł postępowania, działanie wbrew nakazom lub zakazom przewidzianym w przepisach prawa. Aby mówić o wystąpieniu nieprawidłowości, naruszenie musi jednak wynikać z działania lub zaniechania podmiotu zaangażowanego we wdrażanie funduszy. Jednocześnie naruszenie musiałoby się wiązać z jakąś szkodą, choćby potencjalną, dla budżetu UE.

OLAF – Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych.

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

Poradnik - Poradnik Instytucji Zarządzającej FENIKS w zakresie przeciwdziałania nadużyciom finansowym.

Rozporządzenie ogólne – przepisy regulujące zasady wdrażania programów w okresie programowania 2021-2027³.

Wykonawca – osoba fizyczna niebędąca personelem projektu, osoba prawna albo jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, która oferuje na rynku wykonanie robót budowlanych lub obiektu budowlanego, dostawę

² Dz. U. z 2024 r. poz. 37 z późn. zm.

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (Dz. Urz. UE L 231 z 30.06.2021, str. 159, z późn. zm.)

produktów lub świadczenie usług lub ubiega się o udzielenie zamówienia, złożyła ofertę lub zawarła umowę w sprawie zamówienia w projekcie realizowanym w ramach FEnIKS.

UOKIK – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

UZP – Urząd Zamówień Publicznych.

2. Obowiązki beneficjenta w zakresie przeciwdziałania nadużyciom w perspektywie finansowej 2021-2027

Podpisując umowę o dofinansowanie, beneficjent zobowiązuje się do realizacji projektu zgodnie z umową, z należytą starannością oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa krajowego i unijnego. Wśród jego obowiązków znajduje się także przeciwdziałanie nadużyciom finansowym, co jest kluczowe dla prawidłowego przebiegu projektu.

Warto odróżnić pojęcie **nadużycia** od **nieprawidłowości**. Choć każde nadużycie jest nieprawidłowością, nie każda nieprawidłowość oznacza nadużycie. Nadużycia charakteryzują się umyślnym działaniem lub zaniechaniem, co odróżnia je od błędów wynikających z niedopatrzeń.

Nadużycia finansowe mogą powodować poważne konsekwencje, dlatego niezbędne jest wdrożenie skutecznych działań zapobiegawczych. Chociaż ryzyka takich sytuacji nie da się całkowicie wyeliminować, odpowiednie środki pozwalają ograniczyć je do akceptowalnego poziomu. Wczesne wykrycie nieprawidłowości może uchronić beneficjenta przed stratami, w tym utratą dofinansowania z Funduszy Europejskich. W praktyce umożliwia to np. zastąpienie wydatku niekwalifikowanego innym, spełniającym wymagania.

Nieprawidłowości w zatwierdzonym wniosku o płatność skutkują korektami finansowymi i procedurą zwrotu części lub całości dofinansowania. Podejrzanie nadużycia może natomiast prowadzić do takich problemów jak:

- wstrzymanie płatności,
- dodatkowe kontrole,
- trudności z zamknięciem projektu czy straty wizerunkowe.

Beneficjenci mają do dyspozycji narzędzia i środki umożliwiające skuteczne przeciwdziałanie nadużyciom. Ich aktywne wykorzystanie jest nie tylko zalecane, ale i konieczne, aby chronić zarówno interesy własne, jak i środki publiczne.

2.1 Wysokie standardy uczciwości i etycznego postępowania

Z wzoru umowy o dofinansowanie:

Beneficjent zobowiązuje się do stosowania wysokich standardów uczciwości i etycznego postępowania we wszystkich procesach związanych z realizacją Projektu.

Promowanie wysokich standardów etycznych w organizacji jest jednym z podstawowych elementów zapobiegania nadużyciom. Jednoznaczny, widoczny dla wszystkich przekaz, zgodnie z którym beneficjent dąży do osiągnięcia najwyższych standardów etycznych przyczynia się do zniechęcenia potencjalnych sprawców nadużyć. Skuteczność kultury przeciwdziałania nadużyciom finansowym zdeterminowana jest również zaangażowaniem kadry zarządzającej. Komunikaty od kadry zarządzającej tj. od najwyższego szczebla zarządzania (tzw. „sygnał z samej góry”), wskazujące wyraźnie, że od personelu oczekuje się najwyższych etycznych standardów zachowania, stanowią jeden z kluczowych elementów budowania kultury przeciwdziałania nadużyciom finansowym.

Dobłą praktyką jest wprowadzenie kodeksu etyki, którego przestrzeganie obowiązuje wszystkich pracowników.

Opracowanie kodeksu ma charakter edukacyjny. Pracownicy analizują procesy zachodzące w miejscu pracy, zachowania etycznie nieakceptowalne, które mogą wystąpić przy realizacji obowiązków służbowych. Kodeks etyki, poprzez zdefiniowanie zachowań nieakceptowalnych w organizacji, przyczynia się do ujednolicenia podejścia do pewnych kwestii wśród pracowników.

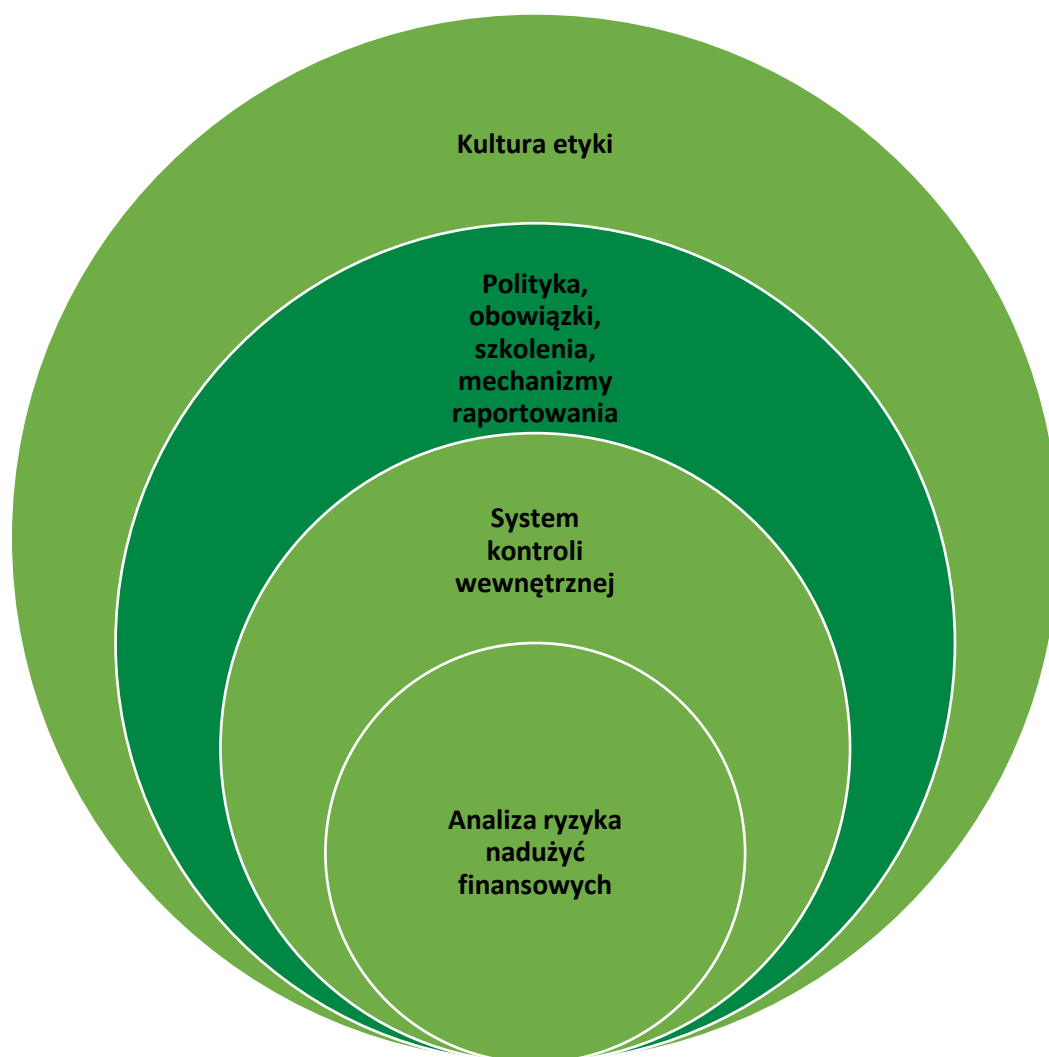
Organizacja po opracowaniu kodeksu etyki powinna zweryfikować, czy jego postanowienia są przestrzegane. Można to zrobić np. poprzez przeprowadzanie badań ankietowych wśród pracowników. Należy pamiętać, że wobec pracowników i dostawców nieprzestrzegających przepisów kodeksu powinny być wyciągane konsekwencje.

Na tworzenie właściwej kultury etyki wpływ ma prawo powszechnie obowiązujące, regulacje wewnętrzne, kultura organizacji czy etos zawodowy. Istotne jest, aby właściwie kształtować te elementy, na które posiadamy wpływ. Niezwykle ważny jest również odpowiedni przykład z góry. Nie może być mowy o efektywnym systemie przeciwdziałania nadużyciom, posiadającym silną kulturę etyki, bez zaangażowania, akceptacji i wskazówek kierownictwa.

Działania podejmowane przez kadrę zarządzającą w duchu postępowania zgodnego z zasadami etyki mają wpływ nie tylko na samą instytucję, ale obejmują także związane z nią podmioty zewnętrzne. Właściwy efekt przykładu z góry osiąga się dzięki przekuwaniu postulatów w czyn. Jednoznaczny przekaz o braku tolerancji dla wszelkich nadużyć i konsekwentna postawa kadry kierowniczej minimalizują ryzyko wystąpienia nieuczciwego zachowania wśród pracowników⁴.

Kultura zwalczania nadużyć finansowych przenika się z innymi działaniami w zakresie przeciwdziałania nadużyciom, co przedstawia poniższy schemat.

⁴ Wytyczne CBA w zakresie tworzenia i wdrażania efektywnych programów zgodności (compliance) w sektorze publicznym https://cba.gov.pl/ftp/dokumenty_pdf/WYTYCZNE_.pdf



2.2 Narzędzia zwalczania nadużyć finansowych oraz wymagania w zakresie raportowania podejrzeń

Beneficjenci mają wpływ na budowanie kultury zwalczania nadużyć finansowych poprzez m.in.:

- 1) wdrażanie działań zapobiegających konfliktowi interesów;

⁵ Zgodnie z wytycznymi KE pn. Ocena ryzyka nadużyć finansowych i proporcjonalne środki zwalczania nadużyć finansowych https://ec.europa.eu/regional_policy/pl/information/publications/guidelines/2014/fraud-risk-assessment-and-effective-and-proportionate-anti-fraud-measures

- 2) zapewnienie mechanizmów informowania o nieprawidłowościach i podejrzeniach nadużyć finansowych;
- 3) tworzenie kodeksów etyki;
- 4) szkolenia;
- 5) tworzenie silnych systemów kontroli wewnętrznej;
- 6) inne działania, opisane w niniejszym **Poradniku**.

Beneficjent - przed wprowadzeniem dodatkowych mechanizmów kontrolnych - powinien przeanalizować ich proporcjonalność względem zagrożenia związanego z rodzajem nadużycia. Dobór odpowiednich mechanizmów zapobiegających nadużyciom powinien być uzależniony m.in. od:

- wielkości projektu, który realizuje,
- wysokości przyznanego dofinansowania,
- swoich możliwości organizacyjnych,
- zidentyfikowanego ryzyka w sektorze, w którym prowadzi działalność.

Rekomenduje się przeprowadzenie analizy ryzyka nadużyć finansowych w celu określenia poziomu zagrożenia nadużyciami i określenia odpowiednich narzędzi przeciwdziałającym nadużyciom (w sposób opisany w **Rozdziale 4**).

Istotne jest, aby określone w powyższy sposób instrumenty przeciwdziałające nadużyciom, zostały faktycznie wdrożone oraz nie były zastosowane jedynie formalnie („na papierze”), ale były faktycznie wykorzystane. Ważne jest, by dokonywać ich oceny w trakcie realizacji, w celu wyeliminowania nieskutecznych lub zbyt obciążających mechanizmów oraz wdrażania nowych lub poprawionych mechanizmów.

2.3 Instytucje spoza systemu wdrażania programów europejskich biorące udział w zwalczaniu i przeciwdziałaniu przestępczości o charakterze korupcyjnym i łamaniu przepisów w zakresie zamówień publicznych

Instytucjami spoza systemu wdrażania programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko, których działania przyczyniają się do przeciwdziałania nadużyciom finansowym w zakresie swoich ustawowo określonych właściwości są m.in:

- 1) Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego;
- 2) Centralne Biuro Antykorupcyjne;
- 3) Policja;
- 4) Prokuratura;
- 5) Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów;
- 6) Urząd Zamówień Publicznych.

Instytucje w systemie realizacji Programu współpracują z tymi instytucjami. W przypadku powzięcia informacji o działaniach ww. instytucji dotyczących realizowanego projektu, beneficjent jest zobowiązany, z zachowaniem obowiązujących przepisów prawa, powiadomić o tym fakcie instytucję z którą zawarł umowę o dofinansowanie (por. rozdział 3).

2.4 Działania zapobiegające konfliktowi interesów



Z wzoru umowy o dofinansowanie

Beneficjent zobowiązuje się wprowadzić i stosować w trakcie realizacji Projektu, jak i w okresie trwałości Projektu, o którym mowa w art. 65 rozporządzenia ogólnego, odpowiednie działania zapobiegające konfliktowi interesów

W toku wdrażania projektu mogą wystąpić **sytuacje, które prowadzą do wystąpienia konfliktu interesów** pomiędzy obowiązkami beneficjenta, a interesami innych podmiotów uczestniczących w realizacji projektu.

Generalną zasadą przyjętą przez beneficjenta powinno być to, że wszelkie decyzje oraz działania muszą być wolne od konfliktu interesów. Warto przy tym zauważyć, że występowanie konfliktu interesów samo w sobie nie musi oznaczać złych intencji. Ważne jest jednak, aby każdorazowo beneficjenci podejmowali odpowiednie działania, mające na **celu efektywne zarządzanie nawet potencjalnymi konfliktami interesów**, które to interesy mogłyby w jakikolwiek sposób wiązać się z ryzykiem naruszenia interesów beneficjenta lub Funduszy Europejskich.

Projekty powinny być realizowane zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa unijnego i krajowego, również w zakresie zarządzania konfliktem interesów.

Umowa o dofinansowanie posługuje się definicją **konfliktu interesów**. Zgodnie z nią konflikt interesów występuje w sytuacji, w której bezstronne i obiektywne działanie beneficjenta lub każdej osoby w związku z realizacją projektu jest zagrożone z uwagi na:

- względy rodzinne,
- względy emocjonalne,
- sympatie polityczne,
- związki z jakimkolwiek krajem,
- interes gospodarczy,
- jakiegokolwiek inne bezpośrednie lub pośrednie interesy osobiste lub majątkowe.

Jest to opis zbieżny z przyjętą na gruncie prawa unijnego definicją zamieszczoną w art. 61 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom)

2024/2509 z dnia 23 września 2024 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii ⁶.

Należy zwrócić uwagę, że w definicji konfliktu interesów występują dwa przeciwstawne elementy działania (interesy). Z jednej strony działania w sposób zgodny z ogólnie rozumianym interesem podmiotu (np. beneficjenta) oraz z drugiej strony – działania nakierowanego na partykularny interes jednostki lub określonej grupy osób, która swoje obowiązki powinna wykonywać w sposób obiektywny i bezstronny.

Generalnie bezstronność i obiektywizm są zagrożone właśnie przez przeważenie interesu indywidualnego. Interes jednostki może mieć różne źródła, tj. rodzinne, emocjonalne, polityczne lub przynależność państwową, interes gospodarczy lub jakiegokolwiek inne interesy wspólne z adresatem działań.

Zakres przytoczonej powyżej definicji konfliktu interesów jest na tyle szeroki, że zawiera się w niej również definicja z dyrektywy w sprawie zamówień publicznych.

W myśl tej dyrektywy pojęcie konfliktu interesów obejmuje każdą sytuację, w której **pracownicy instytucji zamawiającej** lub **podmiotów działających na rzecz instytucji zamawiającej biorący udział w prowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia** lub **mogący wpłynąć na wynik tego postępowania** mają, bezpośrednio lub pośrednio, **interes finansowy, ekonomiczny lub inny interes osobisty, który może zagrażać ich bezstronności i niezależności w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia**⁷.

⁶ Zgodnie z ust. 3 art. 61 konflikt interesów istnieje wówczas, gdy bezstronne i obiektywne pełnienie funkcji podmiotu upoważnionego do działań finansowych lub innej osoby, o których mowa w ust. 1, jest zagrożone z uwagi na względy rodzinne, emocjonalne, sympatie polityczne lub związki z jakimkolwiek krajem, interes gospodarczy lub jakiegokolwiek inne bezpośrednie lub pośrednie interesy osobiste.

⁷ Zgodnie z art. 24 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE (Dz. Urz. UE L 94 z 28.03.2014, str. 65, z późn. zm.)

Ponadto, kwestię powyższą reguluje Prawo zamówień publicznych, które wskazuje sytuacje, w jakich osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia podlegają wyłączeniu⁸.

Beneficjent jest więc zobligowany do wprowadzenia realnych działań zapobiegających konfliktowi interesów, a działania te nie mogą ograniczać się jedynie do reagowania na ewentualne przypadki jego wystąpienia. Powinny być one przemyślane i wprowadzone prewencyjnie, obniżając ryzyko jego wystąpienia.

Komisja Europejska traktuje konflikt interesów jako jedną z najcięższych nieprawidłowości. Przewiduje za jego wystąpienie największe korekty finansowe. Dlatego beneficjent powinien zaprojektować swoje procedury w taki sposób, aby przede wszystkim zapobiegać występowaniu konfliktu interesów. W przypadku, gdy do konfliktu jednak dojdzie, to procedury powinny zapewniać, że jego skutki zostaną ograniczone do minimum.

Beneficjent – analizując, jakie należy podjąć kroki, by skutecznie przeciwdziałać konfliktowi interesów i jego skutkom - powinien wziąć pod uwagę takie kwestie jak:

- 1) wielkość organizacji;
- 2) wartość realizowanego projektu;
- 3) ryzyko narażenia na sytuację konfliktu interesów⁹.

⁸ Szczegółowo opisane w art. 56 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. 2019 poz. 2019)

⁹ W przypadku beneficjentów, dla których wartości wskazane w tych trzech punktach są na niskim poziomie wystarczające jest przeszkolenie z tematyki konfliktu interesów pracowników zaangażowanych w realizację projektu lub ich zapoznanie z odpowiednimi publikacjami dotyczącymi tej tematyki.

Dobłą praktyką jest wprowadzenie procedury wewnętrznej (tzw. polityki) – dokumentu regulującego sposób zapobiegania, jak również zarządzania konfliktem interesów.

Wzorcowa polityka może obejmować:

- 1) składanie przez pracowników beneficjenta oświadczeń o znajomości tej tematyki oraz o świadomości obowiązku bezstronnego i obiektywnego postępowania lub też składanie oświadczeń o braku konfliktu interesów przy wykonywaniu swoich obowiązków;
- 2) zasady postępowania w przypadku wystąpienia konfliktu interesów, w tym zasady wyłączenia pracowników z realizacji zadań;
- 3) uświadamianie pracownikom kwestii związanych z występowaniem konfliktu interesów, w tym znaczenia składanych przez nich oświadczeń (np. poprzez szkolenia, kontakty z doradcami etycznymi, narzędzia e-learningowe lub informacje w Intranecie);
- 4) w miarę możliwości, określenie odpowiedzialności za celowe zatajenie informacji w oświadczeniu lub nieetyczne działanie związane z wystąpieniem konfliktu interesów;
- 5) możliwość weryfikacji oświadczeń składanych przez pracowników lub dostawców.

Możliwe jest także opracowanie polityki, która będzie zawierała tylko niektóre z ww. narzędzi - w zależności od potrzeb i oceny ryzyka i uwarunkowań prawnych.

W celu minimalizacji wystąpienia konfliktu interesów beneficjent powinien zadbać o zapoznanie pracowników realizujących projekty z udziałem środków publicznych i Funduszy Europejskich z następującymi dokumentami:

- 1) CBA pn. „Rekomendacje postępowań antykorupcyjnych przy stosowaniu procedury udzielania zamówień publicznych”,
- 2) UZP pn. „Konflikt interesów w zamówieniach publicznych”,
- 3) Ministerstwa Spraw Zagranicznych pn. „Konflikt interesów. Czym jest i jak go unikać? Poradnik dla pracowników administracji rządowej”,
- 4) OLAF pn. „Identyfikowanie przypadków konfliktu interesów w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych w ramach działań strukturalnych. Praktyczny przewodnik dla kierowników”,
- 5) KE pn. „Wytyczne dotyczące unikania konfliktów interesów i zarządzania takimi konfliktami na podstawie rozporządzenia finansowego” (komunikat KE 2021/C 121/01)¹⁰.

Innym narzędziem przeciwdziałania konfliktowi interesów jest odpowiednie informowanie personelu o jego negatywnych skutkach, np. poprzez organizację odpowiednich szkoleń lub udostępnianie publikacji w tym temacie.

W celu identyfikacji konfliktu interesów możliwe jest też wykorzystanie informacji pochodzących np. z mediów społecznościowych lub wywiadowni gospodarczych.

Ponadto, analizując kwestię konfliktu interesów w odniesieniu do zamówień, beneficjent powinien mieć świadomość, że konflikt może istnieć nie tylko pomiędzy nim a wykonawcą. Konflikt interesów może dotyczyć także innych podmiotów zaangażowanych w realizację projektu (np. osób zaangażowanych w nadzór, podwykonawców, podmiotów doradczych).

Innymi niestandardowymi przykładami wystąpienia konfliktu interesów mogą być:

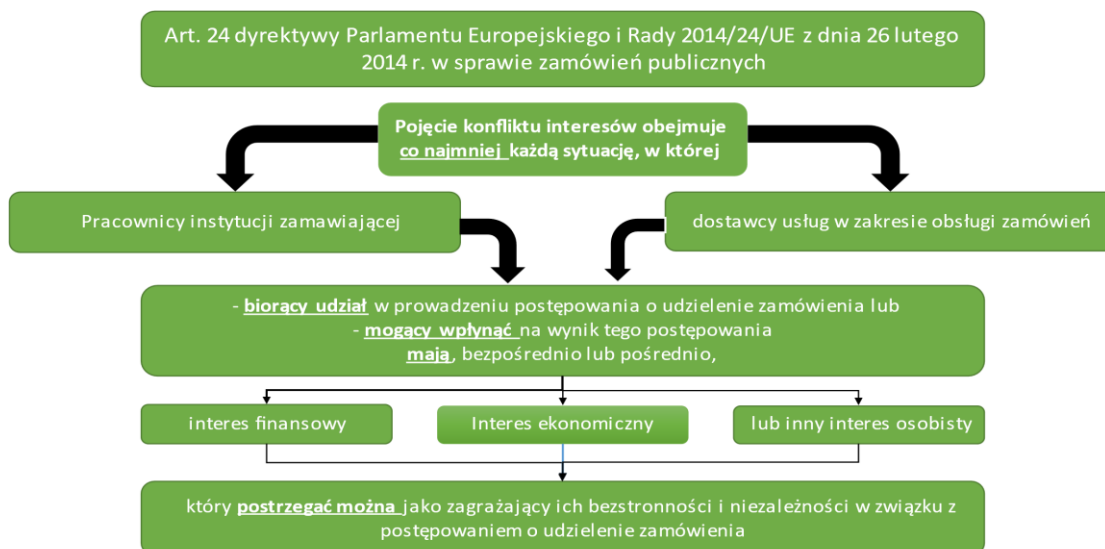
¹⁰ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0409\(01\)&from=PL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0409(01)&from=PL)

- 1) skorzystanie przez oferenta z usług podwykonawcy, zaangażowanego wcześniej przez zamawiającego do przygotowania zamówienia lub jego elementów,
- 2) zatrudnienie przez wybranego wykonawcę pracownika, który wcześniej pracował u zamawiającego oraz brał udział w udzieleniu zamówienia,
- 3) powiązanie dostawcy usług w zakresie obsługi zamówień z podmiotem któremu udzielono zamówienia,
- 4) powiązanie pracownika beneficjenta z osobami odpowiedzialnymi za wybór projektu,
- 5) udzielenie zamówienia osobie, która jednocześnie pełni funkcje nadzorcze u beneficjenta,
- 6) udzielenie zamówienia na nadzór inwestorski osobie powiązanej z głównym wykonawcą.

Przykład konfliktu interesów w zamówieniach najlepiej obrazuje poniższy schemat¹¹:

¹¹ Opracowanie UZP

KONFLIKT INTERESÓW



Z uwagi na zidentyfikowane ryzyka konfliktu interesów, w największych zamówieniach zobowiązano beneficjentów do nakładania na wykonawców dodatkowych obowiązków.

Z wzoru umowy o dofinansowanie:

Beneficjent zobowiązuje się do uwzględnienia w finansowanych w ramach Projektu umowach w sprawie zamówienia publicznego na wykonanie robót budowlanych o wartości co najmniej 10 000 000 zł, zawartych w wyniku rozstrzygnięcia postępowań o udzielenie zamówienia wszczętych po dniu zawarcia Umowy, **zobowiązania wykonawców co najmniej do:**

- 1) zapobiegania i przeciwdziałania konfliktowi interesów,
- 2) zachowania wysokich standardów uczciwości i etycznego postępowania we wszystkich procesach związanych z realizacją umowy w sprawie zamówienia.

Powyższy obowiązek powstał z uwagi na fakt, że efektywne przeciwdziałanie konfliktowi interesów powinno być realizowane na każdym etapie i poziomie realizacji projektu, należy więc w wyżej omawiane działania zaangażować także wykonawcę. Z uwagi na dodatkowe obowiązki wynikające z ww. klauzuli, zdecydowano się na ograniczenie powyższych zobowiązań jedynie do największych i najbardziej ryzykownych umów. Nic nie stoi na przeszkodzie, by powyższe postanowienia stosować także w pozostałych zamówieniach.

2.5 Działania zaradcze w przypadku stwierdzenia wystąpienia konfliktu interesów

Z wzoru umowy o dofinansowanie:

W przypadku zidentyfikowania konfliktu interesów lub podejrzenia konfliktu interesów, Beneficjent informuje o tym fakcie Instytucję Wdrażającą (Pośredniczącą) w terminie **7 dni od dnia powzięcia informacji o okolicznościach powodujących lub mogących powodować konflikt interesów**, wskazując w zawiadomieniu **podjęte środki zaradcze**, mające na celu zapobieżenie ewentualnej szkodzie lub naprawienie szkody spowodowanej przez konflikt interesów.

Niepodjęcie odpowiednich działań w przypadku wystąpienia konfliktu interesów może prowadzić do przekształcenia się konfliktu w korupcję. Sposób reakcji zależy od rodzaju występującego konfliktu. Powszechnie przyjętą definicją w dokumentach poświęconych tematyce konfliktu interesów jest podział na **konflikt interesów rzeczywisty, potencjalny i pozorny**. W zależności od tego, z którym przypadkiem konfliktu interesów mamy do czynienia, mogą być

wymagane inne minimalne działania zaradcze. Poniżej przedstawiono schemat postępowania:

Schemat. Zarządzanie konfliktem interesu w zależności od charakteru konfliktu

	rzeczywisty	potencjalny	pozorny
Interes prywatny	Pracownik ma interes prywatny, który może wpłynąć na jego profesjonalny osąd w ramach wykonywanych obowiązków		Pracownik nie ma interesu prywatnego, który może wpłynąć na jego profesjonalny osąd w ramach wykonywanych obowiązków
Profesjonalny osąd	Pracownik jest w sytuacji, gdy ma wydać profesjonalny osąd w ramach wykonywanych obowiązków	Pracownik nie jest obecnie w sytuacji, gdy ma wydać profesjonalny osąd w ramach wykonywanych obowiązków, ale taka sytuacja może zdarzyć się w przyszłości	Pracownik jest w sytuacji, gdy ma wydać profesjonalny osąd w ramach wykonywanych obowiązków i otoczenie ma podstawy, aby stwierdzić, że istnieje interes prywatny, który mógłby wpłynąć na dany osąd
Ryzyko	Występuje	Może wystąpić	Występuje ryzyko utraty reputacji
Działania	Wyłączenie ze sprawy, w której występuje sytuacja rzeczywistego konfliktu	Np. zgłoszenie potencjalnego konfliktu i monitorowanie, czy konflikt pozostaje nadal potencjalny	Działanie w celu wyjaśnienia sprawy (np. przygotowanie oficjalnego stanowiska dementującego istnienie powiązań)

Należy zwrócić uwagę na obowiązek informowania przez beneficjenta instytucji, z którą zawarł umowę o dofinansowanie, o podjętych środkach zaradczych, mających na celu zapobieżenie ewentualnej szkodzie lub naprawienie szkody spowodowanej przez konflikt interesów. Beneficjent, rozważając kwestię szkody, powinien wziąć pod uwagę to, że w przypadku **stwierdzenia istnienia konfliktu interesów** po stronie beneficjenta **stawka korekty wynosi 100%**¹².

2.6 Programowy mechanizm umożliwiający sygnalizowanie nieprawidłowości

W celu ułatwienia informowania Instytucji Zarządzającej programem Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko o potencjalnych nieprawidłowościach i nadużyciach, został stworzony specjalny mechanizm sygnalizacyjny, który umożliwia zgłaszanie nieprawidłowości poprzez:

adres e-mail: naduzycia.feniks@mfipr.gov.pl

lub

specjalny formularz znajdujący się na stronie internetowej:

<https://www.feniks.gov.pl/strony/dowiedz-sie-wiecej-o-programie/zglaszanie-nieprawidlowosci/>

¹² Zgodnie z Załącznikiem pn. „Stawki procentowe korekt finansowych i pomniejszeń dla poszczególnych kategorii nieprawidłowości indywidualnych stosowane w zamówieniach” do „Wytycznych dotyczących sposobu korygowania nieprawidłowości na lata 2021-2027”

Mechanizm programowy umożliwiający sygnalizowanie nieprawidłowości nie jest kanałem dokonywania zgłoszeń w myśl przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 2024 r. o ochronie sygnalistów¹³ (dalej ustawa o ochronie sygnalistów) i nie służy do dokonywania zgłoszeń w rozumieniu tej ustawy. Jest wyłącznie narzędziem informowania o potencjalnych nieprawidłowościach lub nadużyciach finansowych w projektach finansowanych z FEnIKS.

Niezależnie od zgłoszenia podejrzenia nadużycia poprzez mechanizm, w sytuacji posiadania wiedzy na temat przestępstwa należy je zgłosić odpowiednim organom.

Mechanizm przyczynia się do realizacji Programu w sposób etyczny, jawny i przejrzysty. Jednocześnie pozwala na wczesne reagowanie na problemy, które w innym przypadku mogłyby pozostać niewykryte lub stwierdzone zbyt późno, powodując nieodwracalne skutki. Osoby, które zgłaszają w dobrej wierze podejrzenie wystąpienia nadużycia finansowego, mogą odgrywać istotną rolę w wykrywaniu nieprawidłowości i nadużyć finansowych. Taka osoba wykazuje się społecznym zaangażowaniem i odpowiedzialnością. Należy zaakcentować pozytywną rolę osób zgłaszających potencjalne nieprawidłowości, które nie przyglądają się biernie negatywnym działaniom. Im wcześniej instytucja otrzyma informację o podejrzeniu wystąpienia nadużycia finansowego, tym efektywniej działania zaradcze mogą ograniczyć potencjalne skutki. Ponadto, już sama

¹³ Dz. U. 2024 poz. 928

informacja o istnieniu i działaniu mechanizmu ma efekt odstraszający dla potencjalnego sprawcy nadużycia finansowego.

Instytucja Zarządzająca Programem w swoich procedurach określiła zasady procedowania ze zgłoszeniami oraz sposób zapewnienia **ochrony osobom zgłaszającym** (por. [2.7](#)).



Fundusze Europejskie

Zostań bohaterem - powstrzymaj nadużycia.

**Wystarczy, że do nas napiszesz
- nawet anonimowo!**

Fundusze unijne to inwestycja
w lepsze jutro, nie pozwól ich zmarnować.

nadużycia.feniks@mfipr.gov.pl

**Zeskanuj kod,
by dowiedzieć się więcej.**



Fundusze Europejskie
na Infrastrukturę,
Klimat, Środowisko



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



Ministerstwo Funduszy
i Polityki Regionalnej

Plakat promujący mechanizm

W celu rozpowszechnienia informacji o mechanizmie informowania o podejrzeniach nieprawidłowości, zamieszczono informację o nim na stronie Programu i stronach instytucji pośredniczących. Wprowadzono również w umowach o dofinansowanie odpowiednie obowiązki informacyjne.

Z wzoru umowy o dofinansowanie:

W terminie 30 dni od dnia zawarcia Umowy Beneficjent zobowiązuje się upublicznić, co najmniej na swojej stronie internetowej, informacje o funkcjonowaniu mechanizmu umożliwiającego sygnalizowanie o potencjalnych nieprawidłowościach lub nadużyciach finansowych, tj. opracowanego i udostępnionego przez IZ narzędzia informatycznego umożliwiającego przekazanie informacji o podejrzeniu wystąpienia nieprawidłowości lub nadużycia finansowego, w szczególności przez:

- 1) specjalny adres e-mail lub
- 2) elektroniczny system zgłoszeń za pośrednictwem dedykowanej strony internetowej.

Jako dobrą praktykę rekomendujemy zamieszczenie informacji o funkcjonowaniu mechanizmu umożliwiającego sygnalizowanie o potencjalnych nieprawidłowościach lub nadużyciach finansowych w stopce strony internetowej instytucji otrzymującej dofinansowanie z Programu .

Jednak samo zamieszczenie informacji w serwisie internetowym beneficjenta nie jest wystarczającym przekazem dla jego pracowników. Dodatkowym obowiązkiem jest odpowiednie poinformowanie pracowników/wykonawców o istnieniu mechanizmu sygnalizacyjnego w Programie i o możliwości zgłaszania nieprawidłowości.

Z wzoru umowy o dofinansowanie:

Beneficjent zobowiązany jest do poinformowania swoich pracowników, wykonawców oraz do zamieszczenia na czas realizacji Projektu w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie Beneficjenta, związanej z realizacją Projektu informacji o funkcjonowaniu mechanizmu.

Realizacja tego obowiązku polega nie tylko na jednorazowym poinformowaniu pracowników/wykonawców o funkcjonowaniu mechanizmu sygnalizacyjnego.

O obowiązku należy pamiętać również poprzez:

- przekazywanie informacji przypominających pracownikom wracającym po dłuższych nieobecnościach,
- każdorazowym informowaniu pracowników nowozatrudnionych, w tym również osób świadczących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych.

Informując pracowników o mechanizmie sygnalizacyjnym beneficjent powinien zaznaczyć w szczególności to, że mechanizm umożliwia zgłoszenie nieprawidłowości w sposób zapewniający anonimowość. Ważny jest również dokładny opis nieprawidłowości bo pozwoli na właściwe zbadanie i wyjaśnienie sprawy.

Dobłą praktyką jest poinformowanie wykonawców, oferentów i dostawców o istnieniu mechanizmu sygnalizacyjnego w FEnIKS, np. w formie odpowiedniego postanowienia wprowadzonego do umowy pomiędzy stronami wraz z zapewnieniem odpowiedniej ochrony zgłaszających.

2.7 Ochrona osób zgłaszających podejrzenia nieprawidłowości lub nadużyć

Skuteczność mechanizmu sygnalizacyjnego zależy z jednej strony od poczucia bezpieczeństwa osób zgłaszających podejrzenie nadużycia finansowego oraz z drugiej strony, od przekonania tych osób, że przekazana informacja nie zostanie zignorowana, lecz przyczyni się do podjęcia stosownych działań mających na celu przeciwdziałanie nadużyciom finansowym. Dlatego beneficjent, podpisując umowę o dofinansowanie, przyjmuje na siebie obowiązki związane z ochroną osób zgłaszających.

Z wzoru umowy o dofinansowanie:

Beneficjent zobowiązany jest zaniechać podejmowania działań odwetowych wobec swoich pracowników, wykonawców jak również innych osób powiązanych z realizowanym Projektem, które w dobrej wierze przekazały informację o możliwości wystąpienia nieprawidłowości lub nadużycia finansowego.

Beneficjent może ułatwić realizację tego obowiązku, wprowadzając do wewnętrznych procedur zapis o zakazie podejmowania działań odwetowych wobec osób zgłaszających.

Co prawda nie ma to bezpośredniego przełożenia na funkcjonowanie mechanizmu sygnalizacyjnego, niemniej warto odnotować regulacje prawne dotyczące ochrony sygnalistów sensu stricto.

Na konieczność zapewnienia ochrony sygnalistów zwraca uwagę Unia Europejska m.in. w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa

Unii¹⁴. Została ona wdrożona do krajowego porządku prawnego w Ustawie o ochronie sygnalistów. Warto dodać, że art. 4 tej ustawy wąsko definiuje pojęcie sygnalisty jako „osobę fizyczną, która zgłasza lub ujawnia publicznie informację o naruszeniu prawa uzyskaną w kontekście związanym z pracą”, zatem duża część informacji o podejrzeniach nieprawidłowości przekazywanych przez mechanizm programowy nie będzie podlegać przepisom ustawy.

Należy zwrócić uwagę, że działania odwetowe, tj. negatywne konsekwencje, jakie spotykają sygnalistę czy osobę zgłaszającą za ujawnienie informacji o podejrzeniu nadużycia sprawiają, że to nie sprawca nadużycia, a ten kto zgłasza ponosi negatywne skutki. Jest to szczególnie szkodliwe dla organizacji, gdyż z jednej strony zniechęca obywateli do działania, a z drugiej strony - daje poczucie bezkarności sprawcom nadużyć finansowych. Tym samym ryzyko narażenia organizacji na wystąpienie nadużycia finansowego oraz jego niewykrycia wzrasta.

Jednym z podstawowych elementów zapewnienia ochrony osobie zgłaszającej jest zagwarantowanie odpowiedniej ochrony jej tożsamości (w tym jej danych osobowych w rozumieniu tzw. RODO¹⁵), która nie może zostać ujawniona bez jej zgody.

Obszerny materiał na ten temat można znaleźć w publikacji Fundacji im. Stefana Batorego pn. „Sygnaliści okiem pracodawców i związków zawodowych”¹⁶.

¹⁴ Dz. Urz. UE L 305 z 26.11.2019, str. 17, z późn. zm.

¹⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz. Urz. UE 4.5.2016, L 119/1).

¹⁶ <https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Sygnalisci-w-Polsce-okiem-pracodawcow-i-zwiazkow-zawodowych.pdf>

2.8 Wewnętrzne mechanizmy sygnalizacyjne, w tym wynikające z obowiązku ustawowego

Niezależnie od wprowadzonego z własnej inicjatywy mechanizmu informowania o podejrzeniach nieprawidłowości, należy mieć na uwadze wymogi ustawy o ochronie sygnalistów. Zgodnie z ustawą, podmioty prawne, na rzecz których pracę zarobkową wykonuje co najmniej 50 osób oraz jednostki organizacyjne gmin i powiatów liczące więcej niż 10 000 mieszkańców, **zobowiązane są do wprowadzenia wewnętrznej procedury dokonywania zgłoszeń naruszeń prawa i podejmowania działań następczych**. W pozostałych podmiotach powyższy obowiązek jest jedynie fakultatywny.

Powyższa procedura powinna być uzgodniona z zakładową organizacją związkową lub przedstawicielami pracowników, jeżeli w danym podmiocie nie działa organizacja związkowa.

Procedura powinna określać:

- 1) komórkę organizacyjną lub podmiot zewnętrzny upoważniony do przyjmowania zgłoszeń;
- 2) sposoby przekazywania zgłoszeń wewnętrznych przez sygnalistę;
- 3) bezstronną komórkę organizacyjną upoważnioną do procedowania zgłoszeń w tym podejmowania działań następczych;
- 4) sposób postępowania z informacjami zgłoszonymi anonimowo;
- 5) obowiązek potwierdzenia sygnaliście przyjęcia zgłoszenia w terminie 7 dni;
- 6) obowiązek podjęcia, z zachowaniem należytej staranności, działań następczych;
- 7) maksymalny termin na przekazanie sygnaliście informacji zwrotnej (nieprzekraczający 3 miesięcy od dnia potwierdzenia przyjęcia zgłoszenia);

- 8) zrozumiałe i łatwo dostępne informacje na temat dokonywania zgłoszeń zewnętrznych do Rzecznika Praw Obywatelskich albo odpowiednich organów publicznych.

Podmiot prawny powinien zagwarantować, że przyjęta procedura zgłoszeń wewnętrznych, w tym przetwarzanie danych osobowych uniemożliwia nieupoważnionym osobom uzyskanie dostępu do informacji objętych zgłoszeniem oraz zapewnia ochronę poufności tożsamości sygnalisty, osoby (lub osób) której dotyczy zgłoszenie oraz osób trzecich.

Przykładowe procedury wewnętrzne opublikowane przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej:

<https://www.gov.pl/web/rodzina/przykladowe-procedury-wewnetrzne>

Ponadto, każdy podmiot realizujący działania w ramach FEnIKS powinien mieć na uwadze, że zgodnie z art. 11 ustawy o ochronie sygnalistów, wobec sygnalisty nie mogą być podejmowane działania odwetowe lub groźby zastosowania takich działań. Powyższa zasada odnosi się do sygnalistów, którzy dokonali zgłoszenia wewnętrznego lub zewnętrznego albo dokonali ujawnienia publicznego.

IZ FEnIKS zachęca beneficjentów, którzy nie są objęci obowiązkiem ustawowym do stworzenia własnych, wewnętrznych mechanizmów do sygnalizowania nieprawidłowości. Posiadanie takiego narzędzia spowoduje, że pracownicy wybiorą wewnętrzny system sygnalizowania o nieprawidłowościach, co pozwoli na wyjaśnienie sprawy wewnątrz organizacji. Wprowadzenie ww. mechanizmów jest możliwe przy wykorzystaniu co najmniej dwóch sposobów.

Pierwszy sposób zakłada wprowadzenie mechanizmów umożliwiających sygnalizowanie o potencjalnych nieprawidłowościach lub nadużyciach przy wykorzystaniu pomocy **wyspecjalizowanych podmiotów zewnętrznych**.

Opcja ta zakłada skorzystanie z wiedzy i doświadczenia podmiotu zewnętrznego, co pozwoli na:

- 1) zapewnienie przepływu informacji przez profesjonalny kanał komunikacyjny;
- 2) wstępną ocenę wiarygodności zgłoszeń przez podmiot zewnętrzny;
- 3) kontakt zwrotny z sygnalistą;
- 4) możliwość sygnalizacji nadużyć również po godzinach pracy instytucji (co jest szczególnie istotne w sytuacji ewentualnego sygnalizowania nieprawidłowości przez pracowników);
- 5) eliminację zgłoszeń przekazanych w złej wierze;
- 6) opracowywanie raportów;
- 7) zapewnienie obiektywnego skierowania zgłoszenia do instytucji/organu właściwego do podjęcia sprawy.

Drugim sposobem jest wprowadzenie mechanizmów umożliwiających sygnalizowanie o potencjalnych nieprawidłowościach lub nadużyciach **siłami własnymi beneficjenta**.

Opcja ta zakłada stworzenie narzędzi przy głównym zaangażowaniu pracowników działu IT beneficjenta. Dodatkowo należy wyznaczyć pracowników odpowiedzialnych za odbieranie i dalsze procedowanie zgłoszeń. W wersji minimum wystarczające jest stworzenie odpowiedniego adresu mailowego oraz procedur rozpatrywania zgłoszeń i ochrony sygnalistów.

Do zalet tego rozwiązania należą: niski koszt wprowadzenia rozwiązania oraz większa możliwość wpływu na ostateczny kształt mechanizmu.

Do wad proponowanego modelu wdrożeniowego należą: dodatkowe obciążenie administracyjne beneficjenta oraz niespodziewane trudności mogące wynikać z braku doświadczenia w realizacji podobnych zadań.

Niezależnie od powyższego, skuteczne rozwiązanie do sygnalizowania nadużyć może się składać z m.in. następujących modułów:

- 1) specjalny adres e-mail;
- 2) elektroniczny system zgłoszeń za pośrednictwem strony internetowej;
- 3) doradca do spraw etycznych w organizacji;
- 4) dedykowana linia telefoniczna.

Dobłą praktyką jest rozpatrywanie zgłoszeń anonimowych mimo, że ograniczają możliwość aktywnego uczestnictwa osoby zgłaszającej w procesie badania stanu faktycznego .

Poczucie bezpieczeństwa i poufności pozwoli zwiększyć ilość zgłoszeń. Najwyższą formą poufności jest anonimowość tj. przypadek, w którym tożsamość sygnalisty pozostaje nikomu nieznaną. Taka forma pozwoli przekazać zgłoszenia osobom, które obawiają się działań odwetowych na tyle, że nie zdecydują się wysłać zgłoszenia opatrzonego swoimi danymi.

3. System obiegu informacji o nadużyciach

System obiegu informacji o nadużyciach składa się z dwóch głównych elementów. Pierwszym elementem jest otrzymanie przez beneficjenta informacji o nadużyciu lub jego podejrzeniu. Drugi element to przekazywanie informacji do właściwej instytucji w systemie realizacji Programu.

3.1 Zbieranie informacji o nadużyciach dotyczących lub mogących dotyczyć swoim zakresem projektu

Źródła, z których mogą pochodzić informacje o podejrzeniu nadużycia finansowego, można podzielić na trzy rodzaje:

- 1) informacje od pracowników, pozyskane w trakcie wykonywania bieżących zadań;
- 2) informacje o prowadzonych śledztwach i postępowaniach - przekazane przez prokuraturę lub inne organy (np. Policja, CBA, UOKiK);
- 3) pozostałe źródła zewnętrzne, do których należy zaliczyć w szczególności:
 - artykuły prasowe,
 - informacje od osób trzecich, w tym sygnalistów, otrzymane m.in. dzięki wykorzystaniu mechanizmów umożliwiających bezpośrednie sygnalizowanie o wystąpieniu nieprawidłowości i nadużyć finansowych,
 - informacje przekazane przez wykonawców/podwykonawców.

3.2 Przekazywanie informacji o nadużyciach i podejrzeniach nadużyć do instytucji, z którą zawarto umowę o dofinansowanie

Informacje o nadużyciach czy ich podejrzeniach, które dotyczą lub mogą dotyczyć swoim zakresem projektu, powinny zostać niezwłocznie przekazane do instytucji,

z którą zawarto umowę o dofinansowanie. Stanowi to również jeden z elementów systemu przeciwdziałania nadużyciom finansowym¹⁷.

Poniżej przedstawiono trzy główne obowiązki informacyjne w tym zakresie.

Z wzoru umowy o dofinansowanie:

Beneficjent niezwłocznie informuje Instytucję Wdrażającą (Pośredniczącą) o wystąpieniu wszelkich zagrożeń w realizacji Projektu oraz nieprawidłowościach lub ich podejrzeniach.

Szczególną kategorię stanowią informacje dotyczące podejmowanych czynności lub postępowań prowadzonych przez organy ścigania lub przez UOKiK, których działania dotyczą lub mogą dotyczyć swoim zakresem projektu. Takie dane beneficjent ma obowiązek przekazać w terminie 7 dni od dnia powzięcia informacji oraz dodatkowo na żądanie upoważnionych instytucji.

¹⁷ M. in na podstawie powyższych informacji szacuje się ryzyko nadużyć w programie oraz wprowadza odpowiednie działania zaradcze. Nadużycie finansowe, jak wskazano we wstępie, jest szczególnym przypadkiem nieprawidłowości, w którym kluczowym aspektem jest umyślne działanie/zaniechanie

Z wzoru umowy o dofinansowanie:

Beneficjent zobowiązuje się do przekazywania Instytucji Wdrażającej (Pośredniczącej), z poszanowaniem obowiązujących przepisów prawa, wszelkich informacji dotyczących podejmowanych czynności (w tym kontrolnych) lub postępowań prowadzonych w szczególności przez organy ścigania bądź organy nadzoru, dotyczących lub mogących dotyczyć swoim zakresem Projektu w terminie 7 dni od dnia powzięcia informacji. Ponadto, na żądanie podmiotów, o których mowa art. 24 ust. 12 oraz 25 ust. 2 ustawy, Beneficjent zobowiązany jest do przekazania, z poszanowaniem obowiązujących przepisów prawa, wszelkich posiadanych przez siebie informacji w zakresie prowadzonych przez w/w służby postępowań dotyczących lub mogących dotyczyć swoim zakresem Projektu. Beneficjent zobowiązuje się również do informowania o postępowaniach prowadzonych przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów dotyczących lub mogących dotyczyć swoim zakresem Projektu w terminie 7 dni od dnia powzięcia informacji.

Realizację tego obowiązku ułatwi wpisanie przez beneficjenta w wewnętrzne procedury funkcji lub stanowisk, które będą odpowiedzialne za gromadzenie i przekazywanie takich informacji.

Należy pamiętać, że w interesie beneficjenta jest posiadanie wszelkich dostępnych informacji, które mogłyby negatywnie wpłynąć na realizację projektu - aby móc podjąć odpowiednie działania zaradcze.

Dobrą praktyką jest aktywne pozyskiwanie informacji od organów ścigania lub UOKiK, w tym korzystanie z uprawnień do wglądu w akta sprawy, a także współpraca z organem prowadzącym postępowanie oraz regularne występowanie do niego o informacje niezbędne do prawidłowej realizacji projektu.

Przekazywanie informacji w ciągu 7 dni dotyczy również sytuacji, w których - pomimo aktywnych prób pozyskiwania informacji nt. czynności lub postępowań dotyczących lub mogących dotyczyć swoim zakresem projektu - nie udało się ich pozyskać od właściwego organu. Taka informacja jest istotna z punktu widzenia Instytucji Wdrażającej, gdyż ta również może samodzielnie wystąpić o zgodę do prokuratora na udostępnienie akt sprawy.

Powyższy obowiązek będzie weryfikowany w przypadku pozyskania przez Instytucję Wdrażającą informacji o śledztwie z innych źródeł. W szczególności będzie sprawdzane kiedy beneficjent uzyskał informacje o postępowaniu oraz kiedy przekazał te informacje w odpowiedniej instytucji.

4. Szacowanie ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych w związku z realizacją projektu

Jednym z elementów zarządzania ryzykiem jest szacowanie ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych w związku z realizacją projektu. **Ryzyko** można zdefiniować jako prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia, które będzie miało negatywny wpływ na realizację założonych celów.

Celem zarządzania ryzykiem jest identyfikacja potencjalnych zdarzeń, które mogą wywrzeć wpływ na realizację założonych celów danego podmiotu, utrzymanie ryzyka w ustalonych granicach (na tzw. poziomie akceptowalnym) oraz racjonalne zapewnienie realizacji celów.

Zatem elementami zarządzania ryzykiem będą:

- identyfikacja ryzyk wystąpienia nadużyć finansowych, które mogą wywrzeć wpływ na realizację projektu;
- określenie, jaki poziom ryzyka jest możliwy do zaakceptowania;
- podjęcie odpowiednich działań zaradczych, mających na celu obniżenie ryzyka do tego poziomu¹⁸.

Jednocześnie, podkreślenia wymaga fakt, że analiza ryzyka nadużyć dostarcza organizacji wiele korzyści w tym m. in:

- pozwala uniknąć potencjalnych szkód (finansowych, wizerunkowych, kadrowych czy organizacyjnych);
- pozwala zaprojektować racjonalny ekonomicznie i organizacyjnie, optymalny system przeciwdziałania nadużyciom w organizacji;
- wpływa na zwiększenie świadomości dotyczącej pojawiających się w organizacji zagrożeń wynikających z nadużyć.

¹⁸ Należy przy tym podkreślić, że nie jest możliwe zredukowanie ryzyka do zera, a jednocześnie koszty działań zaradczych nie powinny być niewspółmierne do uzyskanych efektów.

Należy podkreślić, iż nie ma jednego uniwersalnego modelu zarządzania ryzykiem. Zarządzanie ryzykiem nadużyć może być np. elementem zarządzania ryzykiem prowadzonym przez beneficjenta, w tym zarządzania ryzykiem w ramach kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych.

Z wzoru umowy o dofinansowanie:

Beneficjent jest zobowiązany do rzetelnego oszacowania ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych w związku z realizacją projektu oraz opracowania skutecznych i proporcjonalnych środków przeciwdziałania wystąpieniu nadużyć finansowych.

Skuteczne przeciwdziałanie nadużyciom finansowym jest możliwe wtedy, gdy znane jest ryzyko wystąpienia nadużycia. W tym celu konieczne jest przeprowadzenie rzetelnej analizy, przeprowadzonej w sposób obiektywny, odpowiednio udokumentowanej i zawierającej ocenę czy posiadane przez beneficjenta narzędzia zapobiegające nadużyciom są odpowiednie do stwierdzonych ryzyk.

Z wzoru umowy o dofinansowanie:

Beneficjent jest zobowiązany do udokumentowania prowadzenia analizy ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych w związku z realizacją Projektu (według wzoru stanowiącego załącznik do Poradnika w zakresie przeciwdziałania nadużyciom finansowym wydane przez IZ lub przy wykorzystaniu własnego narzędzia). Gdy Beneficjent realizuje więcej niż jeden projekt w ramach FEnKS, dla którego zobowiązany jest do udokumentowania prowadzenia analizy ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych, wtedy wystarczającym będzie przygotowanie zbiorczej analizy ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych dla tych projektów.

Obowiązek udokumentowania prowadzenia analizy ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych dotyczy Beneficjenta, którego projekt, w zakresie planowanego całkowitego kosztu realizacji projektu wynosi co najmniej 10 000 000 zł. Jeśli całkowity koszt realizacji jest początkowo niższy, ale w trakcie realizacji projektu ulegnie zwiększeniu do 10 000 000 zł lub więcej, wówczas Beneficjent nie ma obowiązku udokumentowania prowadzenia analizy ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych dla projektu.

W celu wykonania rzetelnej analizy beneficjent powinien:

- 1) określić, na jakie nadużycia narażony jest projekt;
- 2) zidentyfikować obecnie posiadane środki, które mają przeciwdziałać ww. nadużyciom;
- 3) ocenić, czy posiadane środki (mechanizmy/narzędzia kontrolne) sprowadzają ryzyka związane z mogącymi wystąpić nadużyciami do poziomu akceptowalnego;

- 4) w sytuacji, gdy z oceny wynika, że posiadane środki nie sprowadzają ryzyka do poziomu akceptowalnego, należy wprowadzić nowe narzędzia sprowadzające ryzyko do poziomu akceptowalnego oraz powtórzyć analizę.

W celu ułatwienia przeprowadzenia analizy ryzyka nadużyć przez beneficjenta, IZ FEnKS opracowała przykładowe narzędzie do przeprowadzenia analizy.

Przedmiotowe narzędzie stanowi [załącznik nr 1](#) do Poradnika.

Dobłą praktyką jest powierzenie zadania przeprowadzenia oceny ryzyka korupcyjnego pracownikowi ds. przeciwdziałania korupcji lub powołanie w tym celu specjalnego zespołu (w jego skład powinni wchodzić w szczególności kierownicy lub pracownicy komórek organizacyjnych do spraw compliance, kontroli, audytu wewnętrznego, bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego, kontroli zarządczej oraz kadr i szkoleń).

Zobacz - Wytyczne Antykorupcyjne CBA dla administracji publicznej w zakresie jednolitych rozwiązań instytucjonalnych oraz zasad postępowania dla urzędników i osób należących do grupy PTEF.

4.1 Opracowanie skutecznych i proporcjonalnych środków przeciwdziałania wystąpieniu nadużyć finansowych

Jak określić, które środki są skuteczne i proporcjonalne?



Narzędziem do tego jest przeprowadzenie ww. analizy ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych w związku z realizacją projektu. Podczas analizy ryzyka oceniane są istniejące mechanizmy kontrolne – czy obniżają one ryzyko do poziomu akceptowalnego, czy może wymagane jest wprowadzenie dodatkowych mechanizmów.

Jednak wprowadzając nowy mechanizm kontrolny należy brać pod uwagę również jego zasadność ekonomiczną. Może się bowiem okazać, że skuteczność mechanizmu kontrolnego jest ograniczona, a jego wprowadzenie generuje duże dodatkowe koszty lub dodatkowe zbędne nakłady pracy. Z drugiej strony, zastosowanie niewystarczających mechanizmów kontrolnych, nieproporcjonalnych do stwierdzonego ryzyka, może spowodować bardzo duże straty w przypadku zmaterializowania się ryzyka.

Beneficjent - przed wprowadzeniem dodatkowych mechanizmów - powinien przeanalizować ich proporcjonalność względem zagrożenia związanego z rodzajem nadużycia, jakiemu dane mechanizmy mają zapobiegać, jak również wielkości projektu jaki realizuje oraz przyznanego dofinansowania.

Występują różne rodzaje środków przeciwdziałania wystąpieniu nadużyć finansowych. Wskazano je w schemacie w podrozdziale 2.1.

Będą to zatem:

- kultura etyki,
- wewnętrzne procedury, w tym mechanizmy raportowania o podejrzeniach nadużyć finansowych,
- szkolenia,
- system kontroli wewnętrznej,
- analiza ryzyka nadużyć finansowych
- oraz specjalistyczne narzędzia i procedury przeciwdziałające konkretnym rodzajom nadużyć (zobacz szczegółowe informacje w kolejnych rozdziałach).

Środkami ograniczającymi ryzyka do poziomu akceptowalnego mogą być np.

- stosowana polityka dotycząca prezentów i reprezentacji,
- polityka antykorupcyjna,
- kodeksy etyki,
- procedury postępowania z informacjami poufnymi,
- zasady przeciwdziałania wystąpieniu zmów przetargowych,
- czy procedury w zakresie zastępowania materiałów itp.

4.2 Podejmowanie dodatkowych środków w zakresie przeciwdziałania nadużyciom finansowym

Z wzoru umowy o dofinansowanie:

Instytucja Wdrażająca (Pośrednicząca) może weryfikować działania podejmowane przez Beneficjenta o których mowa w ust. 16–24. W przypadku stwierdzenia, że podejmowane działania i środki są niewystarczające lub nieskuteczne w stosunku do stwierdzonego ryzyka Instytucja Wdrażająca może zobowiązać Beneficjenta do zastosowania dodatkowych środków niezbędnych do ograniczenia przedmiotowego ryzyka. Beneficjent wprowadza środki wskazane przez Instytucję Wdrażającą, jeśli ta stwierdzi, że podejmowane działania i środki nie są proporcjonalne w stosunku do stwierdzonego ryzyka.

Beneficjent może być kontrolowany przez Instytucję Zarządzającą, Instytucję Pośredniczącą, Instytucję Wdrażającą, a także Instytucję Audytową, przedstawicieli Komisji Europejskiej i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

oraz inne podmioty, uprawnione do przeprowadzania kontroli lub audytu¹⁹.

Może się zdarzyć, że taka instytucja stwierdzi, że podejmowane przez beneficjenta działania i środki zaradcze nie są proporcjonalne w stosunku do stwierdzonego ryzyka wystąpienia nieprawidłowości lub nadużyć.

W takim przypadku instytucja kontrolująca może wskazać beneficjentowi dodatkowe lub inne środki, niezbędne do ograniczenia przedmiotowego ryzyka. Beneficjent natomiast jest zobowiązany do poinformowania o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych lub rekomendacji. Oznacza to, że wprowadzenie tych środków podlega monitorowaniu. W skrajnych przypadkach, na mocy postanowień umowy o dofinansowanie, jeśli beneficjent nie stosuje się do zaleceń lub rekomendacji instytucji, instytucja będąca stroną umowy, może ją rozwiązać ze skutkiem natychmiastowym.

¹⁹ Zgodnie z art. 25 ustawy z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027

5. Obowiązki beneficjenta w zakresie powiadomienia odpowiednich służb w sytuacji zidentyfikowania podejrzenia nadużycia finansowego

Ze względu na to, że wystąpienie nadużycia finansowego może wystąpić na każdym etapie realizacji projektu, wszyscy pracownicy beneficjenta podczas wykonywania codziennych obowiązków służbowych powinni być wyczuleni na wszelkie symptomy wystąpienia ewentualnych nadużyć finansowych.

Bardzo często podejrzenie wystąpienia nadużycia finansowego wiąże się ściśle z podejrzeniem popełnienia czynu zabronionego, tj. z zachowaniem (działaniem lub zaniechaniem), które może stanowić przestępstwo lub wykroczenie.

Społeczny obowiązek (a nie prawny) zawiadomienia prokuratora lub policji o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu został określony w Kodeksie Postępowania Karnego. **Obowiązek ten obejmuje każdą osobę posiadającą wiedzę w tym zakresie.** Umożliwia zawiadamiającemu zastrzeżenie swych danych osobowych takich jak miejsce zamieszkania - do wyłącznej wiadomości prokuratora, jeżeli zachodzi uzasadniona obawa użycia przemocy lub groźby bezprawnej wobec niego lub osoby mu najbliższej.

Dodatkowo KPK określa **prawny obowiązek** zawiadomienia o przestępstwie, obejmujący **instytucje państwowe i samorządowe**, które w związku ze swą działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu. Zaniechanie obowiązku prawnego zawiadomienia o przestępstwie pociąga za sobą odpowiedzialność karną określoną przez KK.

Każdy beneficjent, będący instytucją państwową lub samorządową, w przypadku powzięcia istotnych informacji świadczących o możliwości wystąpienia podejrzenia nadużycia finansowego, skutkującego wystąpieniem czynu zabronionego, **prawnie zobowiązany** jest do podjęcia stosownych działań, mających na celu powiadomienie odpowiednich organów.

Dla pozostałych beneficjentów, obowiązek ten został określony jako społeczny. Niemniej, beneficjent jest zobowiązany do poinformowania odpowiedniej IP lub IW o każdym podejrzeniu nadużycia, które może mieć wpływ na prawidłowość wydatków w projekcie. Zwłaszcza jeżeli w związku z nim zostało złożone zawiadomienie do organów ścigania o podejrzeniu popełnienia przestępstwa (lub zawiadomienie do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów).

W celu wykonania obowiązków prawnych lub społecznych, zaleca się zabezpieczyć również miejsce zdarzenia - tak, aby nie dopuścić do zatarcia, zniekształcenia śladów i innych dowodów popełnienia przestępstwa. Obowiązek ten, nie jest jednak związany z prawem do podejmowania działań procesowo-zabezpieczających typu przesłuchania, przeszukania itd.

5.1 Sposoby powiadamiania właściwych organów ścigania o podejrzeniu wystąpienia nadużycia finansowego, stanowiącego podejrzenie popełnienia przestępstwa

Istnieje wiele sposobów powiadomienia organów ścigania. Poniżej omówimy najważniejsze z nich.

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

Ta forma jest przeznaczona dla osób, które posiadają informacje o przestępstwie lub mają wiedzę mogącą przyczynić się do wykrycia samego czynu zabronionego lub jego sprawców, a jednocześnie chcą pozostać anonimowe. Po otrzymaniu takiego zgłoszenia, Policja podejmuje stosowną interwencję lub rozpoczyna działania operacyjno-dochodzeniowe (czynności sprawdzające) w celu zweryfikowania przekazanej informacji. Należy jednak mieć świadomość, że trudniej jest prowadzić dochodzenie na podstawie anonimowego zgłoszenia.

Dlatego tak ważne jest podanie kontaktu do zgłaszającego gdyż pozwala to zazwyczaj wyjaśnić wiele niezrozumiałych (albo brakujących) w zgłoszeniu informacji.

2) **Pismo** przesłane do / złożone w siedzibie uprawnionego organu.

Zawiadomienie o możliwości popełnienia przestępstwa można wysłać do jednostki policji lub innego uprawnionego organu ścigania za pośrednictwem poczty elektronicznej, pocztą tradycyjną, faxem lub przynieść osobiście.

Zawiadomienie powinno spełniać wymogi formalne określone w KPK, tj.:

- zawierać oznaczenie organu, do którego jest skierowane (jednostka policji/prokuratury wraz z adresem),
- oznaczenie osoby wnoszącej pismo (imię, nazwisko i adres),
- opis sprawy, której zawiadomienie dotyczy oraz ewentualne załączniki (np. dokumenty potwierdzające zaistnienie przestępstwa, takie jak faktury, umowy itp.), oraz datę i podpis osoby składającej zawiadomienie.

Jednocześnie zawiadomienie powinno rzeczowo i wyczerpująco opisywać okoliczności związane z potencjalnym przestępstwem (osobą podejrzaną o popełnienie czynu zabronionego)²⁰.

Należy zadbać o potwierdzenie wysłania/złożenia zawiadomienia np. poprzez pokwitowanie w przypadku osobistego doręczenia czy potwierdzenie odbioru wiadomości mailowej. Po złożeniu/przesłaniu takiego zawiadomienia,

²⁰ Tzw. reguła „siedmiu złotych pytań“:

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

prawdopodobnie prowadzący postępowanie w tej sprawie wezwie osobę zawiadamiającą do złożenia zeznań w charakterze świadka.

- 3) **Ustne zawiadomienie** o możliwości popełnienia przestępstwa złożone „do protokołu”.

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

5.2 Powiadomianie UOKiK o podejrzeniu praktyk ograniczających konkurencję

W przypadku podejrzeń popełnienia nadużyć finansowych, mogących stanowić praktyki ograniczające konkurencję, należy zgłosić je Prezesowi UOKiK²¹.

Zgłoszenie, o którym mowa powyżej, następuje w formie pisemnego zawiadomienia wraz z uzasadnieniem. Złożenie zawiadomienia nie pociąga za sobą żadnych opłat administracyjnych. Zawiadomienie powinno zawierać w szczególności:

- wskazanie przedsiębiorcy, któremu jest zarzucane stosowanie praktyki ograniczającej konkurencję;

²¹ Na podstawie art. 86 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2024 r. poz. 1616 z późn. zm.)

- opis stanu faktycznego, będącego podstawą zawiadomienia, ze wskazaniem jakich dowodów można szukać u przedsiębiorcy;
- informacje „wewnętrzne” o podjętych ustaleniach – np. notatki ze spotkań, dane z kalendarzy o odbytych lub planowanych spotkaniach;
- korespondencję – mailową, pocztową, SMS-ową, wiadomości z komunikatorów, np. Messenger, WhatsApp;
- inne informacje/dokumenty zawierające dane o nielegalnych uzgodnieniach.

Dodatkowo, istnieje możliwość powiadomienia UOKiK o nielegalnych praktykach, zachowując anonimowość. Dotyczy to w szczególności sytuacji, gdy powiadamiający jest pracownikiem przedsiębiorcy lub przedsiębiorcą, a informacja, którą chce przekazać, dotyczy odpowiednio jego pracodawcy lub kontrahenta.

Specjalna platforma dla sygnalistów na stronie UOKiK umożliwia nawet monitorowanie anonimowych zgłoszeń. Decydując się na przekazanie do UOKiK informacji anonimowo, powinno się jednak mieć na uwadze, że w niektórych przypadkach taka forma kontaktu może utrudniać skuteczne podjęcie działań przez organ.

Jak zgłosić naruszenie prawa konkurencji?

- anonimowo, poprzez specjalną platformę dla sygnalistów:
uokik.whiblo.pl
- e-mailowo: sygnalista@uokik.gov.pl
- poprzez wiadomość głosową pod numerem: 22 55 60 560
- formalnym zawiadomieniem wysłanym przez ePUAP:
/UOKiK/SkrytkaESP lub na adres UOKiK – Departament Ochrony
Konkurencji

Ponadto, ze względu na niejawny charakter zmów przetargowych, który utrudnia ich wykrywanie oraz zwalczanie, UOKiK wprowadził, wzorem innych krajów europejskich, program łagodzenia kar - tzw. program *leniency*.

Program ten pozwala, by przedsiębiorcy, którzy zdecydują się na współpracę z UOKiK i dostarczą dowód lub informacje wskazujące na istnienie zakazanego porozumienia, zostali łagodniej potraktowani.

Przedsiębiorca przekazując do UOKiK określone informacje, może liczyć na obniżenie sankcji finansowej lub całkowite zwolnienie z kary. Wniosek *leniency* złożony przez przedsiębiorcę może obejmować również osoby zarządzające. Może się tak zdarzyć pod pewnymi warunkami. W przypadku odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej lub jej obniżenia dla przedsiębiorcy, analogiczne korzyści może otrzymać osoba fizyczna.

Jak zgłosić naruszenie prawa konkurencji?

- anonimowo, poprzez specjalną platformę dla sygnalistów: uokik.whiblo.pl
- formalnym zawiadomieniem wysłanym przez ePUAP: /UOKiK/SkrytkaESP lub na adres UOKiK – Departament Ochrony Konkurencji

Dodatkowe informacje w powyższym zakresie można znaleźć na stronie UOKiK w zakładce „Wyjaśnienia” - <https://uokik.gov.pl/wyjasnienia>

5.3 Bezpośrednie powiadomienie OLAF o podejrzeniu wystąpienia nadużycia finansowego

Każdy obywatel może bezpośrednio poinformować OLAF o podejrzeniu nadużycia finansowego lub korupcji, mającego lub mogącego mieć wpływ finansowy na interesy Unii Europejskiej. Wszelkie dostępne dokumenty, potwierdzające te informacje, powinny zostać przekazane wraz z powiadomieniem.

Ze służbami OLAF można się skontaktować:

- online, za pośrednictwem systemu zgłaszania nadużyć finansowych (system anonimowy; umożliwia bezpieczne przekazywanie dokumentów) dostępnego na stronie internetowej: https://fns.olaf.europa.eu/main_pl.htm
- pocztą tradycyjną, kierując korespondencję na adres: European Commission, European Anti-Fraud Office (OLAF), 1049 Brussels, Belgia.

Szczegółowe informacje w tym zakresie dostępne są na stronie internetowej: https://anti-fraud.ec.europa.eu/olaf-and-you/report-fraud_pl

5.4 Zgłaszanie nieprawidłowości i nadużyć finansowych poprzez mechanizm sygnalizacyjny

Poprzez mechanizm należy zgłaszać podejrzenia nieprawidłowości, które dotyczą projektów realizowanych w ramach FEnIKS lub odnoszą się do przedstawicieli instytucji w systemie realizacji Programu lub podmiotów realizujących projekty. Szczegółowe informacje nt. mechanizmu sygnalizacyjnego zostały przedstawione w [2.6](#).

6. Inne środki przeciwdziałania nadużyciom

Organizacje, które aktywnie zwalczają nadużycia finansowe, wysyłają jasny sygnał o braku tolerancji dla nieuczciwych działań. Osiągają to poprzez konsekwentne zgłaszanie przypadków nadużyć właściwym organom oraz wdrażanie skutecznych mechanizmów zapobiegawczych. Takie podejście może nie tylko wpłynąć na zmianę zachowań potencjalnych sprawców, ale także zachęcić do zgłaszania nadużyć.

Trudno jest odzyskać utraconą reputację i zaufanie, więc lepiej jest zapobiegać nieuczciwym działaniom niż zajmować się nimi po fakcie.

Zapobieganie polega najczęściej na ograniczaniu możliwości popełnienia nadużyć poprzez wdrożenie stabilnego systemu kontroli, w połączeniu z proaktywną, ustrukturyzowaną i ukierunkowaną oceną ryzyka nadużyć finansowych.

Do zwalczania wszelkich potencjalnie nieuczciwych zachowań można też wykorzystywać szkolenia i działania podnoszące świadomość, a także promowanie etycznych postaw wśród pracowników.

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

W ramach przedmiotowego rozdziału zostaną zaprezentowane wybrane mechanizmy przeciwdziałania nadużyciom.

6.1 Wykorzystanie danych z KRS, bezpłatnych specjalistycznych serwisów lub płatnych wywiadowni gospodarczych

W celu zapewnienia wysokiej przejrzystości udzielania zamówień, zaleca się w sytuacjach, w których beneficjent uzna to za zasadne, wykorzystać

w pierwszej kolejności dane pochodzące z Krajowego Rejestru Sądowego (KRS), bezpłatnych specjalistycznych serwisów lub płatnych wywiadowni gospodarczych²².

Przykładowymi działaniami, przy których istnieje możliwość wykorzystania bezpłatnych specjalistycznych serwisów lub płatnych wywiadowni gospodarczych jest analiza oświadczeń:

- członków komisji przetargowej,
- osób biorących udział w postępowaniu,
- podmiotów składających swoje oferty w postępowaniu o udzielenie zamówienia,
- pod kątem możliwości wystąpienia konfliktu interesów.

W sytuacji wykorzystania tego narzędzia, beneficjent powinien posiadać przejrzyste procedury postępowania w sytuacji zidentyfikowania powiązań, mogących wskazywać na istnienie konfliktu interesów.

6.2 Silny system kontroli wewnętrznej

Spośród głównych celów, jakie powinien spełniać system kontroli wewnętrznej, należy wyróżnić:

- zapewnienie zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi;
- zapewnienie przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania;
- zarządzanie zidentyfikowanym ryzykiem.

Ważne jest także zachowanie stabilności systemu kontroli wewnętrznej. Aby taki system był silny konieczne jest opracowanie właściwych procedur. Projektując

²² Jeżeli dane które można uzyskać korzystając z ogólnodostępnych rejestrów publicznych nie są wystarczające.

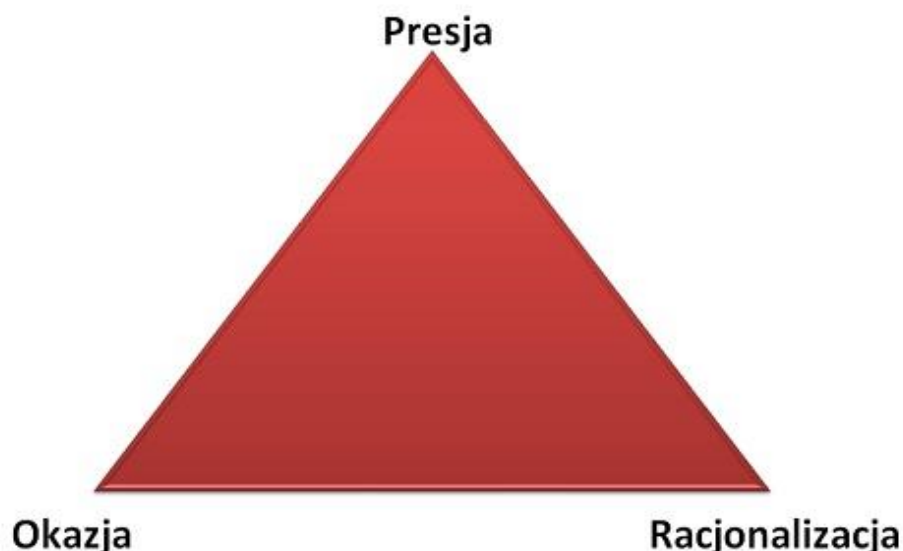
procedury, należy przeprowadzić analizę pod kątem ich narażenia na różne rodzaje ryzyka nadużyć. Należy wprowadzić adekwatne mechanizmy kontrolne, które będą ograniczały ryzyko nadużycia na jaki dana czynność jest narażona. Przykładem powyższego może być np.

- zaciągnięcie dodatkowej opinii przed podjęciem jednoosobowej decyzji,
- pozostawianie wyraźnej ścieżki audytu wskazującej na osobę podejmującą decyzję,
- zapewnienie odpowiedniej, niezależnej kontroli decyzji.

Jednocześnie, projektując powyższe procedury należy wziąć pod uwagę także ich efektywność i względną prostotę. Zbyt restrykcyjne i skomplikowane procedury często sprawiają, że istnieją one tylko teoretycznie - „jedynie na papierze”, a w praktyce pracownicy ich nie respektują.

Projektując mechanizmy kontrolne, należy znać odpowiedź na pytanie:
dlaczego pracownicy dokonują nadużyć ?

W tym celu Donald Cressey²³ opracował tak zwany trójkąt nadużyć.



²³ Donald Cressey, „Pieniądze innych ludzi: studium nad psychosocjologią nadużyć”

Wierzchołek trójkąta stanowi **presja**, pełniąca rolę motywacji do działania. Presja może przyjmować różnorodną formę: ktoś może potrzebować pieniędzy, żeby utrzymać drogi samochód, ktoś inny może potrzebować dodatkowych środków ze względu na niespłacony kredyt czy trudną sytuację rodzinną.

Gdy warunek motywacji zostanie spełniony, zaczyna ona poszukiwać **okazji** (ewentualnie zaczyna planować wykorzystanie zauważonej wcześniej okazji).

Okazje przejawiają się w różnych obszarach. Może nią być specyficzna forma organizacyjna, w której część pracowników dysponuje niemal nieograniczoną swobodą działania. Formą okazji często są też nieokreślone procesy pracy, które rozumie jedynie wykonujący je pracownik. Co oznacza że jego potencjalnie szkodliwe dla firmy działania są bardzo trudne do wykrycia.

Trzeci wierzchołek trójkąta nadużyć to **racjonalizacja**, a więc zdolność do wytłumaczenia przez pracownika swojego nieuczciwego zachowania.

Organizacje mają największy wpływ na rozbitcie tego trójkąta poprzez ograniczenie okazji. Najłatwiej tego dokonać tworząc dobre procedury oraz system ich kontroli.

Na początku XXI. w. niektórzy badacze (David T. Wolfe i Dana R. Hermanson)²⁴ zaczęli wprowadzać czwarty element – **zdolności**. Oszustwo nie może zostać skutecznie ukryte, chyba że oszust posiada sprzyjające temu cechy osobiste i umiejętności.

Bardzo ważnym elementem systemu kontroli wewnętrznej jest funkcjonowanie audytu wewnętrznego, którego rolą jest niezależna ocena funkcjonowania systemu i kontroli beneficjenta.

²⁴ David T. Wolfe & Dana R. Hermanson „The Fraud Diamond: Considering the Four Elements of Fraud”

6.3 Rola audytu wewnętrznego w zwalczaniu nadużyć finansowych²⁵

Efektywnie działający audyt wewnętrzny może być pomocnym narzędziem w zwalczaniu nadużyć. Audyt wewnętrzny weryfikuje, czy organizacja posiada wdrożone odpowiednie mechanizmy kontrolne i czy rozwija właściwe środowisko kontroli.

Audyt wewnętrzny może być zaangażowany w zwalczanie nadużyć finansowych poprzez:

- 1) Audyty mechanizmów kontrolnych przeciwdziałających oszustwom, takich jak:
 - polityki; działania uświadamiające; sygnał z góry - „tone at the top”, czyli przykład, jaki kierownictwo daje pracownikom, sposób zarządzania przez kierownictwo (środowisko kontroli);
 - stosowane praktyki np. ocena ryzyka, określanie adekwatności kontroli prewencyjnych i detekcyjnych w zarządzaniu ryzykiem nieprawidłowości w granicach tolerancji przyjętych w organizacji, zarządzanie incydentami, dochodzenia i sposoby odzyskiwania zdefraudowanych środków.
- 2) Audyty obszarów o wysokim ryzyku nadużyć w poszukiwaniu śladów oszustw w samej organizacji lub jej zewnętrznych relacjach biznesowych;
- 3) Uwzględnienie ryzyka nadużyć podczas każdego prowadzonego audytu;
- 4) Zadania doradcze dla Kierownictwa, których przedmiotem może być identyfikacja i ocena ryzyka nadużyć zarówno dla nowych jak i funkcjonujących procesów.

²⁵ Rozdział przygotowany na podstawie Praktycznego przewodnika IIA – Audyt wewnętrzny a oszustwa. <https://www.iaa.org.pl/publikacje/praktyczny-przewodnik-audit-wewnetrzny-oszustwa>

Decyzja o roli audytu wewnętrznego w zwalczaniu nadużyć finansowych w danej jednostce będzie w dużym stopniu uzależniona od wyników analizy ryzyka nadużyć finansowych na tle innych ryzyk w organizacji. Mając na uwadze zwykle dość ograniczone zasoby audytu wewnętrznego – zadania audytorów skupiają się zwykle na obszarach o najwyższym ryzyku dla organizacji.

Podczas audytów, audytor wewnętrzny powinien:

- 1) uwzględnić ryzyka oszustw w przeprowadzanej przez siebie ocenie systemu kontroli wewnętrznej i w planowanych do wykonania procedurach audytowych;
- 2) dostarczyć racjonalne zapewnienie, że cele organizacji ustalone dla analizowanego procesu są realizowane oraz, że istotne słabości systemu kontroli – czy to spowodowane błędem, czy też umyślnym działaniem – są wykrywane. Przeprowadzona analiza ryzyka oszustw, jak również odniesienie tych ryzyk do odpowiedniej części prac audytowych, są dołączane do dokumentacji roboczej zadania;
- 3) posiadać wiedzę na temat oszustw, wystarczającą do identyfikacji czerwonych flag, czyli sygnałów wskazujących na możliwość popełnienia oszustwa. Dotyczy to znajomości charakterystyk oszustw, technik wykorzystywanych do ich popełnienia oraz schematów i scenariuszy zachowań oszukańczych, typowych dla audytowanych procesów;
- 4) być wyczulony na sytuacje mogące doprowadzić do zaistnienia oszustwa, takie jak wszelkie słabości systemu kontroli wewnętrznej. W przypadku zidentyfikowania istotnych słabości tego systemu, audytorzy powinni przeprowadzić dodatkowe testy w celu sprawdzenia czy rzeczywiście doszło do oszustwa;
- 5) ocenić istotność sygnałów wskazujących na możliwość oszustwa i zdecydować, czy jest potrzeba przeprowadzenia dalszych działań lub śledztwa;

6) w uzasadnionych przypadkach rekomendować przeprowadzenie dochodzenia wewnętrznego.

Należy pamiętać, że zgodnie ze standardami audytu²⁶, audytorzy wewnętrzeni muszą posiadać wiedzę pozwalającą na oszacowanie ryzyka oszustwa oraz ocenę sposobu zarządzania tym ryzykiem w organizacji. Nie oczekuje się od nich posiadania wiedzy specjalistycznej wymaganej od osób, których podstawowym obowiązkiem jest wykrywanie i prowadzenie dochodzeń w sprawie oszustw.

Podstawowe zasady funkcjonowania audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych określa ustawa o finansach publicznych²⁷. Ustawa zawiera m.in. definicję audytu wewnętrznego, umiejscowienie audytu w organizacji, wskazuje też jednostki, w których obowiązkowo prowadzony jest audyt wewnętrzny.

Zgodnie z art. 273 ust. 2 ustawy o finansach publicznych audytor wewnętrzny, prowadząc audyt wewnętrzny, jest zobowiązany do kierowania się wskazówkami zawartymi w ww. standardach audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych.

Szczegółowy sposób i tryb przeprowadzania audytu wewnętrznego oraz przekazywania informacji o pracy i wynikach audytu wewnętrznego, określony jest w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu²⁸.

Pozostałe standardy audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych zostały wskazane w Komunikacie Ministra Rozwoju i Finansów

²⁶ Standard 1210.A.2 Biegłość; Komunikat Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych z dnia 12 grudnia 2016 r. (Dz. Urz. MRiF z 2016 r. poz. 28)

²⁷ art. 272 i następane ustawy o finansach publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.)

²⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 września 2015 r. w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu (Dz.U. z 2018 r. poz. 506)

w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych z dnia 12 grudnia 2016 r.²⁹

6.4 Kodeksy etyki oraz kultura organizacyjna

Stworzenie kultury zwalczania nadużyć finansowych jest kluczowe zarówno w powstrzymywaniu potencjalnych sprawców nadużyć, jak i w maksymalizowaniu zaangażowania personelu w zwalczanie nadużyć wewnętrznych. Kultura może być budowana poprzez wprowadzanie polityk zwalczania nadużyć finansowych (np. antykorupcyjnych), a także poprzez wdrażanie bardziej ogólnych mechanizmów i zachowań, takich jak:

- 1) deklaracja celów - jednoznaczny przekaz, widoczny dla wszystkich obserwatorów wewnętrznych i zewnętrznych, że beneficjent dąży do osiągnięcia najwyższych standardów etycznych;
- 2) sygnał z samej góry „tone at the top” - ustne lub pisemne komunikaty z najwyższego szczebla, zgodnie z którym od personelu oczekuje się najwyższych etycznych standardów zachowania;
- 3) kodeks postępowania - przejrzysty kodeks etyki, obejmujący m.in. następujące kwestie:
 - konflikt interesów - wyjaśnienia zjawiska i zagrożeń, wymagania odpowiednich postaw i obowiązków od pracowników i procedury zgłaszania konfliktu interesów;
 - politykę dotyczącą prezentów i reprezentacji/gościnności - wyjaśnienia i zobowiązanie personelu do przestrzegania takiej polityki;

²⁹ <https://www.gov.pl/web/finanse/standardy-audit-wewnetrzny>

- zasady postępowania z informacjami pozyskanymi podczas wykonywania czynności służbowych - wyjaśnienia i obowiązki personelu w zakresie ochrony informacji;
- zasady prawidłowego postępowania w sytuacji wątpliwej etycznie.

Dobłą praktyką jest powierzenie jednemu z pracowników funkcji doradcy do spraw etycznych. Osoba pełniąca taką funkcję udzielałaby porad pracownikom w sytuacjach wątpliwych etycznie.

Zalecaną formą budowania właściwej kultury organizacyjnej przez beneficjentów są odpowiednie szkolenia pracowników. Beneficjent powinien rozważyć zasadność przeszkolenia pracowników 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 powinny obejmować w szczególności środki zapobiegania i zwalczania nadużyć finansowych, opis ról i obowiązków oraz mechanizmy raportowania.

Podnoszenie świadomości może odbywać się też w sposób mniej formalny, np. poprzez biuletyny, plakaty, strony w sieci Intranet, a także poprzez włączenie tego tematu do agendy spotkań grupowych.

W celu podnoszenia świadomości w obszarze przeciwdziałania nadużyciom, zachęcamy do odwiedzenia strony Programu:

<https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/przeciwdzialanie-naduzyciom/>

6.5 Tworzenie i wdrażanie efektywnych programów zgodności (*compliance*)

Zgodność można rozumieć jako zbiór powiązanych wzorców zachowań, obejmujących zarówno normy prawne, jak i etyczne, które zobowiązują adresatów do ich przestrzegania. Jej celem jest zapewnienie, aby adresat normy działał zgodnie z oczekiwaniami ustalającego normę, czyli w sposób uczciwy i zgodny z przyjętymi zasadami lub przepisami prawa³⁰.

W celu zapewnienia właściwego funkcjonowania systemu *compliance* w organizacji, konieczne jest wyznaczenie osoby lub grupy osób odpowiedzialnych za jego funkcjonowanie. Osoby te muszą mieć zapewnioną niezależność działania oraz być odpowiednio przygotowane merytorycznie. Osoba taka powinna wykazywać się uczciwością i tak być postrzegana przez otoczenie.

Pracownicy odpowiedzialni za system zgodności w organizacji powinni być odpowiedzialni m in. za następujące zadania:

- 1) tworzenie i wdrażanie efektywnych polityk i procedur w obszarze etyki i przeciwdziałania nadużyciom;
- 2) zarządzanie funkcjonowaniem systemu *compliance*;
- 3) szkolenia oraz promowanie zachowań etycznych;
- 4) ocenę ryzyka;
- 5) udział w kształtowaniu kultury organizacyjnej;
- 6) ocenę efektywności systemu (np. poprzez audyt, badanie ankietowe).

Dodatkowe narzędzia wpływające na system *compliance*³¹:

³⁰ Wytyczne CBA w zakresie tworzenia i wdrażania efektywnych programów zgodności (*compliance*) w sektorze publicznym.

³¹ Wytyczne CBA w zakresie tworzenia i wdrażania efektywnych programów zgodności (*compliance*) w sektorze publicznym

- 1) strategię informacyjne – przekazywanie informacji o ryzyku i czynnikach ryzyka zainteresowanym podmiotom i innym, którzy mogą wywierać na nich presję, aby działali w sposób społecznie odpowiedzialny;
- 2) system motywacyjny – wpływanie na zachowania w ramach i poza zakresem regulacji poprzez stosowanie pochwał, nagród;
- 3) samoregulacja – umożliwienie stronom uznanym za godne zaufania, prowadzenia i zgłaszania własnych audytów lub kontroli, z zastrzeżeniem prawa do weryfikacji;
- 4) współpraca – zaangażowanie podmiotów trzecich działających na rzecz zgodności.

6.6 Tarcza antykorupcyjna

W 2024 r. zostały wprowadzone **Wytyczne w sprawie funkcjonowania osłony antykorupcyjnej**³² określające zasady koordynacji służb specjalnych w ramach tzw. tarczy antykorupcyjnej. Przepisy te mają na celu zwiększenie ochrony interesów ekonomicznych państwa i skuteczniejsze przeciwdziałanie korupcji w życiu publicznym i gospodarczym. Zadania Prezesa Rady Ministrów z zakresu funkcjonowania osłony antykorupcyjnej obecnie wykonuje minister powołany w celu koordynowania działalności służb specjalnych - Minister – Koordynator Służb Specjalnych.

Według wytycznych, wniosek o ochronę antykorupcyjną służb dotyczy zamówień publicznych, inwestycji i przedsięwzięć nie mniejszych niż 150 mln zł

³² Wytyczne Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 marca 2024 r. w sprawie funkcjonowania osłony antykorupcyjnej

<https://www.gov.pl/attachment/1d62597c-d156-4a0a-b58d-69f1d881c6ba>

<https://www.gov.pl/web/sluzby-specjalne/nowe-wytyczne-oslony-antykorupcyjnej-wprowadzone-przez-prezesa-rady-ministrow2>

(w wyjątkowych sytuacjach dopuszczona jest mniejsza wartość), realizowanych w szczególności przez:

- 1) organy administracji publicznej, a także podległe im jednostki organizacyjne lub przez nie nadzorowane,
- 2) państwowe osoby prawne.

Wzór wniosku stanowi załącznik do ww. wytycznych. Kierowany jest bezpośrednio do Ministra – Koordynatora Służb Specjalnych przez właściwego ministra. Wniosek składa się w terminie umożliwiającym podjęcie skutecznych czynności w ramach osłony antykorupcyjnej, nie później niż 30 dni przed formalnym rozpoczęciem przygotowań do realizacji przedsięwzięcia (w przypadku zamówień publicznych przed sporządzeniem opisu przedmiotu zamówienia). Wniosek powinien zawierać w szczególności opis zagrożeń korupcyjnych w formie analizy ryzyka. Minister – Koordynator Służb Specjalnych podejmuje decyzję czy przedsięwzięcie zostanie objęte **osłoną antykorupcyjną**.

7. Obszary ryzyka nadużyć w projektach FENIKS

Na podstawie doświadczeń zdobytych przy realizacji Programów Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 i 2014-2020, jak i przy wdrażaniu projektów unijnych we wcześniejszych latach, IZ FENIKS zidentyfikowała obszary ryzyka najczęściej występujących podejrzeń nadużyć lub sygnałów o podejrzeniach nadużyć.

Poniższe zagadnienia mogą służyć beneficjentowi w uświadomieniu mu, z jakimi ryzykami może się zmierzyć, w jaki sposób je zidentyfikować, jak reagować i co zrobić, aby w przyszłości zminimalizować prawdopodobieństwo ich wystąpienia oraz jaki mają wpływ na realizowane projekty.

7.1 Zmowy przetargowe



Zmowy przetargowe to porozumienia, których celem lub skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku właściwym³³. Zmowa przetargowa polega zatem na uzgadnianiu przez przedsiębiorców przystępujących do przetargu lub przez tych przedsiębiorców i zamawiającego warunków składanych ofert, w szczególności co do zakresu prac lub ceny.

Na potrzeby Poradnika - zmowa przetargowa, jest więc porozumieniem przedsiębiorców, które prowadzi do zaniechania działań konkurencyjnych na rzecz niejawną współpracy przy składaniu ofert w zakresie m.in. wysokości ceny lub jakości towarów lub usług.

Wyróżnić można dwa główne typy zmów przetargowych:

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

Zmowy przetargowe horyzontalne mogą przybierać wiele form, jednak zawsze mają na celu osłabienie konkurencji między potencjalnymi wykonawcami, co ostatecznie może prowadzić do zawyżenia cen lub pogorszenia jakości towarów lub usług.

Zmowy przetargowe wertykalne polegają najczęściej na uzgodnieniu warunków przetargu lub treści specyfikacji warunków zamówienia między zamawiającym a jednym z potencjalnych wykonawców, w celu wykluczenia z udziału w przetargu innych wykonawców.

³³ Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 7 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Oba typy zmów stanowią poważny problem w postaci wyboru przez zamawiającego oferty mniej korzystnej ekonomicznie lub zakupu towaru o znacznie gorszej jakości niż ta, którą mógłby wybrać, gdyby konkurencja w przetargu funkcjonowała prawidłowo. Głównymi efektami i jednocześnie głównym motorem zawierania współpracy przedsiębiorców jest zazwyczaj wzrost ceny przy jednoczesnym spadku jakości oferowanych produktów. Tracą na tym w szczególności pozostali uczestnicy rynku, poprzez konieczność pokrywania różnicy między ceną ustaloną przez zamawiających się przedsiębiorców, a taką, która ukształtowałaby się w wyniku nieskrępowanej gry rynkowej oraz otrzymywaniem usług lub produktów gorszej jakości za wyższą cenę.

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.

Również w prawie polskim, w ustawie Kodeks karny, zostały zawarte przepisy dotyczące odpowiedzialności karnej za uczestnictwo w znowach.

Na podstawie doświadczeń we wdrażaniu Funduszy Europejskich, można wskazać następujące przykładowe sytuacje, które mogą sugerować wystąpienie znowy:

- 1) wejście w porozumienie uczestników przetargów, polegające na uzgadnianiu wartości zamówień w ramach poszczególnych postępowań, w celu osiągnięcia korzyści majątkowych i doprowadzenia do wyboru przez zamawiającego uzgodnionej uprzednio przez uczestników oferty, po cenie odbiegającej od rzeczywistej wartości zamówienia;
- 2) wejścia w porozumienie z inną osobą w celu osiągnięcia korzyści majątkowej i utrudniania przetargu na dostawę;
- 3) rezygnacja z dalszego udziału w postępowaniu jednej z firm z najtańszą ofertą (np. poprzez nieuzupełnienie oferty), mająca na celu doprowadzenie

do wyboru firmy z góry ustalonej przez zamawiających się lub występowanie jako podwykonawca wybranej firmy;

- 4) zawarcie porozumienia z osobami odpowiedzialnymi u wykonawcy, mającego na celu wyłudzenie „podwójnej zapłaty” od inwestora z tytułu solidarnej odpowiedzialności za wykonanie robót;
- 5) wystąpienie niekonkurencyjnego uzgadniania warunków składanych ofert w postaci podejrzenia wystąpienia zмовы wertykalnej (pomiędzy organizatorem i uczestnikiem przetargu), jak i zмовы horyzontalnej (pomiędzy przedsiębiorcami przystępującymi do poszczególnych postępowań);
- 6) utrudnianie przetargu publicznego połączone z nadużyciem uprawnień przez funkcjonariusza publicznego - wejście w porozumienie mające na celu zakłócanie przetargów publicznych;
- 7) podejrzenie wejścia w porozumienie z inną osobą poprzez działanie na szkodę instytucji, na rzecz której przetarg jest dokonywany, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej;
- 8) zakłócanie konkurencji poprzez wybranie do nadzoru podmiotu powiązanego z wykonawcą robót³⁴.

IZ FEnIKS zachęca beneficjentów do weryfikacji składanych ofert pod kątem możliwości wystąpienia w przetargu zмовы. W nw. dokumentach można znaleźć szczegółowe informacje na temat zмów i ich symptomów:

- Wytyczne OECD dotyczące zwalczania zмów przetargowych (https://www.oecd.org/pl/publications/wytyczne-dotyczace-zwalczania-zmow-przetargowych_f4f64dbf-pl.html);

³⁴ Przykładowo uchwała Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 01 czerwca 2016 r sygn. KIO/KD 38/16 lub uchwała Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 15 czerwca 2016 r sygn. KIO/KD 40/16.

- Broszura Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów: „Zmowy przetargowe”, Warszawa 2012
(<https://uokik.gov.pl/download.php?plik=11132>),
- Kurs online na temat zmów przetargowych
(https://www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=13234),
- Świadomość ryzyka korupcji i zmowy przetargowej w zamówieniach publicznych, Poradnik UZP
(<https://www.gov.pl/web/uzp/publikacje-w-ramach-projektu-efektywne-zamowienia-publiczne--wzmocnienie-potencjalu-administracji-po-wer---2017-2018>)

W **załączniku nr 2** do Poradnika przedstawiono uwarunkowania prawne, najczęściej występujące mechanizmy zmów przetargowych oraz wskazano symptomy mogące świadczyć o możliwości wystąpienia zmowy w przetargu.

W przypadku zidentyfikowania podejrzenia zmowy, konieczna jest dokładniejsza analiza sprawy, a w dalszej kolejności - powiadomienie UOKiK. W tej sytuacji zamawiający powinien przede wszystkim:

- 1) starannie dokumentować wszelkie istotne informacje (np. dotyczące zachowania przedsiębiorców);
- 2) powstrzymać się od przedstawiania swoich wątpliwości uczestnikom przetargu podejrzanym o znowę;
- 3) rozważyć, czy procedura przetargowa powinna być kontynuowana;
- 4) skontaktować się z UOKiK lub złożyć pisemne zawiadomienie;
- 5) ograniczyć w ramach organizacji krąg osób posiadających wiedzę o kontaktach z UOKiK.

Szczegółowy opis czynników i zachowań przedsiębiorców, które mogą świadczyć o znowie przetargowej, a także omówienie wskazówek dla zamawiającego, znajduje się w ww. publikacji UOKiK „Zmowy przetargowe”.

Dobrą praktyką jest opracowanie i wdrożenie odpowiedniego oświadczenia o złożeniu niezależnej oferty, składanego przez zwycięzcę postępowania w terminie 30 dni od dnia zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego

Przykład oświadczenia o złożeniu niezależnej oferty:

Wykonawca/Dostawca w terminie 30 dni licząc od dnia zawarcia Umowy przedłoży Zamawiającemu:

- 1) oświadczenie, że złożył ofertę niezależnie i bez komunikacji, porozumień lub uzgodnień z innymi wykonawcami/dostawcami, którzy uczestniczyli w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na, albo
- 2) oświadczenie, że złożył ofertę we współpracy lub w porozumieniu lub w uzgodnieniu z innym Wykonawcą lub Wykonawcami, którzy uczestniczyli w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na W takim wypadku Wykonawca dodatkowo wskaże pisemnie Wykonawców z którymi prowadzone były takie działania i wyjaśni charakter tej współpracy, porozumienia lub uzgodnienia oraz oświadczy, że nie stanowi to czynu nieuczciwej konkurencji w rozumieniu przepisów ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji oraz nie narusza przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.
- 3) oświadczenie, że Wykonawca nie dokonał lub dokonał ujawnienia informacji, o których mowa poniżej, przed złożeniem oferty innym wykonawcom, którzy uczestniczyli w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na:
 - a) ceny jak również sposobu jej obliczania i kalkulacji;

- b) decyzji o zamiarze złożenia oferty;
- c) szczegółach realizacji Zamówienia lub Umowy.

Rekomendujemy, aby pracownicy realizujący zadania związane z przygotowaniem oraz oceną dokumentacji związanej z udzieleniem zamówienia, zostali przeszkoleni w tym zakresie. Dodatkowo beneficjent może wesprzeć te działania poprzez gromadzenie informacji na temat wcześniejszych postępowań przetargowych oraz bieżącą analizę postępowań przetargowych. Należy mieć na uwadze, że bardzo często działanie w znowie jest zauważalne dopiero po przeanalizowaniu wyników kilku procedur przetargowych, które miały miejsce w określonym czasie. Warto zatem zwrócić szczególną uwagę na sposób składania ofert przetargowych przez firmy oraz częstotliwość, z jaką wygrywają bądź przegrywają przetargi.

Niezależnie od powyższego rekomendujemy, aby każdy beneficjent – w przypadku powzięcia informacji o prowadzonym przez organy ścigania lub UOKIK postępowaniu dotyczącym przetargu - w sytuacji, gdy nie zawarł jeszcze umowy z wykonawcą, przeanalizował możliwość i zasadność odrzucenia oferty w zw. z prowadzonym postępowaniem przygotowawczym lub antymonopolowym.

Beneficjenci powinni dążyć do zabezpieczenia przetargu przed znowami. Zarówno w toku przygotowania przetargu, jak i jego prowadzenia, możliwe jest podjęcie działań ograniczających ryzyko znowy. Podejmowane przez Zamawiającego działania powinny dążyć do zwiększenia konkurencyjności postępowania, promowania większej liczby oferentów oraz do zniechęcania wykonawców do wycofywania najbardziej korzystnych ofert.

W pierwszej kolejności, jeszcze na etapie przygotowania przetargu, warto przeanalizować rynek pod kątem przedmiotu zamówienia, jak i możliwych

oferentów. Powyższa analiza powinna skutkować odpowiednimi zapisami w opisie zamówienia i określeniem adekwatnych do sytuacji warunków. Celem powyższego działania jest zwiększenie liczby potencjalnych wykonawców, jak i towarów/usług spełniających wymagania zamawiającego. Im większa liczba oferentów tym większe są szanse na wybór oferty wolnej od zmowy.

Minimalizacja wagi kryterium ceny utrudni oferentom koordynowanie i pozycjonowanie ofert. Im więcej warunków jakościowych tym trudniej skoordynować składane oferty.

Kolejnym działaniem jest stosowanie wymogu wpłaty wadium, jest to dobry instrument zabezpieczający przed ryzykiem wycofania najkorzystniejszych ofert.

7.2 Zastępowanie materiałów



Ryzyko zastępowania towarów/produktów/materiałów materializuje się w sytuacji, w której, w ramach projektu nie są dostarczane przewidziane w projekcie produkty lub następuje ich zmiana na towary gorszej jakości. Podmioty zewnętrzne mogą dostarczać słabsze substytuty zamiast towarów wskazanych w kontrakcie. Mogą też w inny sposób umyślnie ukrywać brak spełnienia wymogów kontraktu. Pracownicy beneficjenta mogą współuczestniczyć w takich nadużyciach w celu uzyskania dodatkowych korzyści.

Może zaistnieć także sytuacja, gdzie część usług/towarów, których dostarczenia wymagał kontrakt, mogły zostać w ogóle niedostarczone.

Aby zminimalizować ryzyko wystąpienia procederu niewłaściwego zastępowania materiałów, beneficjent realizujący projekt powinien rozważyć wdrożenie poniższych propozycji postępowania:

- 1) egzekwowanie należytego wykonania usługi nadzoru inwestorskiego przez wykonawcę zewnętrznego lub sprawowanie przez beneficjenta własnego nadzoru inwestorskiego;
- 2) w przypadku projektów, w których beneficjent sprawuje samodzielnie nadzór inwestorski, zaleca się współpracę z jednostką akredytowaną, uprawnioną do wykonywania określonych zadań w zakresie oceny prawidłowości użytych materiałów i wykonania robót;
- 3) należy rozważyć wprowadzenie długich okresów gwarancji jakości wykonywanych robót; długie okresy gwarancji powinny zasadniczo motywować wykonawcę do zachowania większej dbałości o jakość wykonywanych robót/elementów, ponieważ usunięcie wad i usterek, które ujawnią się w okresie gwarancyjnym, odbywa się co do zasady na koszt wykonawcy robót;
- 4) egzekwowanie od wykonawców opracowania odpowiednich Programów Zapewnienia Jakości, na mocy warunków kontraktowych;
- 5) analiza i weryfikacja sygnałów (zgłoszeń, w tym anonimowych) dotyczących niskiej jakości robót; często zdarza się, że mieszkańcy sąsiadujący z prowadzoną inwestycją dostrzegają pewne nieprawidłowości w realizacji inwestycji, które nie zostały zidentyfikowane w inny sposób, co może być pomocne dla beneficjenta przy identyfikowaniu potencjalnych nieprawidłowości;
- 6) prowadzenie losowej, dodatkowej kontroli jakości zastosowanych materiałów.

Mając na uwadze doświadczenia wynikające z realizacji projektów infrastrukturalnych i środowiskowych, identyfikuje się zwiększony poziom ryzyka w obszarze zastępowania materiałów określonych w projekcie budowlanym materiałami gorszej jakości. W związku z powyższym podkreślamy, aby w realizowanych kontraktach zwrócić szczególną uwagę na kwestie:

- 1) sposobu weryfikacji jakości zastosowanych materiałów (zgodności materiałów z kontraktem);
- 2) procentowej ilości zweryfikowanych materiałów przez poszczególne podmioty w wyspecjalizowanych laboratoriach;
- 3) ustalenie/określenie stron odpowiedzialnych za zapewnienie odpowiednich laboratoriów;
- 4) w przypadku kontraktów na nadzór – należy wskazać jaki odsetek materiałów jest weryfikowany przez inżyniera pod kątem jakości.

W przypadku zastosowania gorszych materiałów niezgodnych z umową, oprócz znacznych szkód czy zagrożenia zdrowia i życia ludzkiego, istnieje ryzyko uznania za niekwalifikowalne wydatków poniesionych w zakresie tych materiałów.

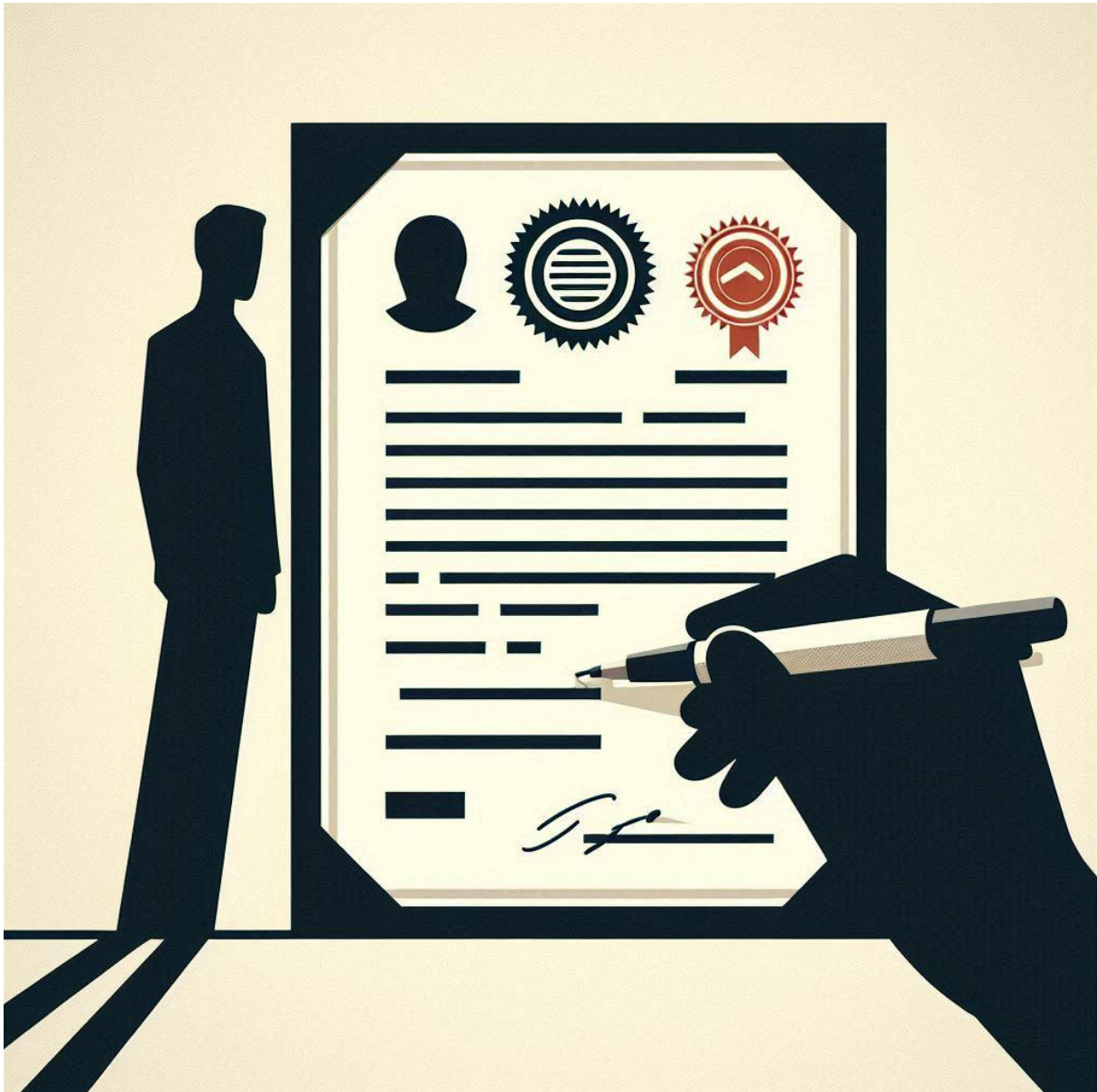
Dodatkowo należy zaznaczyć, że w ramach Programu wsparciem objęte są m.in.:

- służby nadzoru budowlanego na szczeblu centralnym i wojewódzkim (Główny Urząd Nadzoru Budowlanego i służby Wojewódzkich Inspektorów Nadzoru Budowlanego);
- służby konserwatorów zabytków na szczeblu centralnym i wojewódzkim (służby Generalnego Konserwatora Zabytków funkcjonujące w ramach Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz służby Wojewódzkich Konserwatorów Zabytków).

Dzięki temu zintensyfikowane zostaną zadania nadzoru budowlanego związane z realizacją inwestycji sektora transportu oraz środowiska i energetyki współfinansowanych ze środków Programu. Działania będą polegały na

kontrolach na placu budowy oraz kontrolach jakości wyrobów budowlanych. Umożliwi to beneficjentom wczesne rozwiązywanie problemów dzięki współpracy inwestor – nadzór budowlany.

7.3 Falszowanie dokumentów



Do przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów zaliczyć można zarówno **falszerstwo materialne**, jak i **intelektualne**. Odpowiedzialność karna

za przestępstwa przeciw wiarygodności dokumentów wynika z przepisów ustawy Kodeks karny.

Falszerstwo materialne jest przestępstwem dotyczącym każdej osoby - nie tylko funkcjonariuszy publicznych - i polega na przerobieniu, podrobieniu lub użyciu sfałszowanego dokumentu³⁵.

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

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

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

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

³⁵ Art. 270, 270a, 297 KK.

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 takiego działania jest przestępstwem. Natomiast użycie sfałszowanego dokumentu stanowi moment jego przedstawienia jako autentycznego i mającego znaczenie prawne.

Fałszerstwo intelektualne jest to urzędowe poświadczenie nieprawdy co do okoliczności mającej znaczenie prawne przez funkcjonariusza publicznego lub inną osobę uprawnioną do wystawienia dokumentu³⁶.

Przestępstwo wskazane powyżej może być popełnione tylko przez osobę mającą prawny status funkcjonariusza publicznego albo też szczególny tytuł prawny (upoważnienie) do wystawienia dokumentów określonego rodzaju.

Poświadczenie nieprawdy nie jest przestępstwem przeciwko autentyczności dokumentu, lecz stwierdzeniem faktów czy okoliczności niezgodnych z prawdą. Warunkiem pociągnięcia sprawcy do odpowiedzialności karnej za fałszerstwo intelektualne jest wykazanie, że osoba poświadczająca nieprawdę miała świadomość faktu poświadczania nieprawdy. Popełnienie błędu, nawet rażącego, nie daje podstaw do pociągnięcia do odpowiedzialności karnej na podstawie przepisów ustawy Kodeks karny, odnoszących się do przestępstw przeciw wiarygodności dokumentów. Działanie takie może skutkować odpowiedzialnością z tytułu niedopełnienia obowiązków lub odpowiedzialnością dyscyplinarną za naruszenie obowiązków pracowniczych. Poświadczenie nieprawdy może polegać m.in. na potwierdzeniu okoliczności, które nie miały miejsca, na ich przeinaczeniu albo na ich zatajeniu.

³⁶ Art. 271 i 271a KK.

Na podstawie doświadczeń we wdrażaniu Funduszu Europejskich, można wskazać następujące przykładowe sytuacje podejrzeń naruszeń związanych z fałszerstwem dokumentów:

- 1) wytworzenie oraz przedstawienie przez beneficjenta w celu wyłudzenia dofinansowania dokumentów poświadczających nieprawdę odnośnie rzekomego zamieszczenia ogłoszeń o planowanych przetargach w prasie lub w Internecie;
- 2) poświadczenie nieprawdy w krótkich odstępach czasu ze z góry powziętym zamiarem osiągnięcia korzyści majątkowych, polegające na prowadzeniu dokumentacji (np. w postaci wniosków o zatwierdzenie obmiarów robót) w stosunku do prac, które nie miały miejsca, a następnie wystawienia na ich podstawie faktur VAT;
- 3) poświadczenie nieprawdy przez inżyniera kontraktu/inspektora nadzoru co do okoliczności mającej znaczenie prawne;
- 4) poświadczenie nieprawdy w dzienniku budowy, przerabianie dziennika budowy i posługiwanie się nim;
- 5) posłużenie się podrobionymi, dokumentami poświadczającymi nieprawdę co do doświadczenia zawodowego pracowników;
- 6) poświadczenie przez osobę uprawnioną do wystawiania dokumentu – w celu osiągnięcia korzyści majątkowej - okoliczności niezgodnej z prawdą, mającej znaczenie prawne oraz użycie tego dokumentu.

Fałszowanie dokumentów może dotyczyć wszystkich etapów realizacji projektu oraz różnych rodzajów dokumentów np. związanych z wnioskiem o dofinansowanie, postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego lub uzyskania refundacji poniesionych wydatków: umów, dokumentów tożsamości, życiorysów, gwarancji bankowych i faktur (papierowych lub elektronicznych).

Do zalecanych form przeciwdziałania fałszowaniu dokumentów należą specjalistyczne szkolenia pracowników oraz istnienie odpowiednich procedur,

w ramach których istnieją jasno określone sposoby postępowania w sytuacji wystąpienia wątpliwości dotyczących autentyczności dokumentu.

7.4 Korupcja



Na potrzeby Poradnika przyjęto definicję pojęcia „korupcja” w rozumieniu ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (CBA), zgodnie z którą jest to czyn³⁷:

³⁷ Art. 1 ust 3a ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 184 z późn. zm.)

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

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

Według cywilnoprawnej konwencji o korupcji, **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 obietnicę³⁸.

Z kolei prawno-karna konwencja o korupcji 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 one³⁹:

- 1) krajowych i zagranicznych funkcjonariuszy publicznych;
- 2) funkcjonariuszy organizacji międzynarodowych;
- 3) członków krajowych i zagranicznych zgromadzeń przedstawicielskich sprawujących władzę ustawodawczą lub wykonawczą;
- 4) członków międzynarodowych zgromadzeń parlamentarnych;
- 5) 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 księgowe.

Korupcję można podzielić na dwie klasy:

- 1) **korupcję bierną**, polegającą na przyjmowaniu przez osobę pełniącą funkcję publiczną korzyści majątkowych czy osobistych - lub ich obietnic;

³⁸ Art. 2 Cywilnoprawna Konwencja o Korupcji z dnia 4 listopada 1999 r. (Dz.U. 2004 Nr 244, poz. 2443).

³⁹ Prawno-karna Konwencja o Korupcji z dnia 27 stycznia 1999 r. (Dz.U. 2005 Nr 29, poz. 249).

- 2) **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, iż spowolnienie gospodarcze jest zawsze czynnikiem wpływającym na wzrost poziomu przestępczości gospodarczej.

Na podstawie doświadczeń we wdrażaniu Funduszy Europejskich, można wskazać następujące przykładowe sytuacje naruszeń związanych z podejrzeniem wystąpienia korupcji:

- 1) wręczenie korzyści majątkowej osobie pełniącej funkcje publiczne oraz doprowadzenia szeregu osób do niekorzystnego rozporządzenia mieniem;
- 2) propozycja udzielenia korzyści majątkowej w wysokości określonej procentowo od każdej faktury wystawionej za bezproblemowe odbieranie wykonanych prac w ramach realizowanego zamówienia.

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

O większość powyższych mechanizmów powiedzieliśmy już w naszym w Poradniku, dlatego w tym miejscu zostanie omówiony tylko jeden z nich –

Polityka prezentowa i rejestr korzyści.

Polityka prezentowa jest kluczowym elementem prewencji korupcji w organizacji. Powinna być nie tylko odpowiednio opracowana, ale i rzetelnie

stosowana. Powinna ona jasno definiować jakich prezentów nie powinien wręczać i przyjmować pracownik. Ponadto powinna zdefiniować sytuacje, w których ewentualne otrzymanie prezentu jest możliwe (np. jak spotkanie ma charakter oficjalny, a upominek ma charakter i wartość symboliczną). Elementem polityki (w średnich i większych organizacjach) powinien być rejestr korzyści. Szczegóły co powinna zawierać polityka prezentów można znaleźć w broszurze CBA

<https://www.cba.gov.pl/pl/antykorupc/publikacje/publikacje-w-jezyku-po/5120,Polityka-prezentowa.html>

Należy mieć świadomość, że osoba która wręczyła łapówkę może uniknąć odpowiedzialności karnej jeśli zawiadomi o okolicznościach zdarzenia organy ścigania (Policję, Prokuraturę lub Centralne Biuro Antykorupcyjne).

Wzór przykładowej polityki antykorupcyjnej, zawierającej podstawowe elementy polityki prezentowej stanowi **Załącznik nr 4** do Poradnika.

7.5 Manipulowanie kosztami, podwójne finansowanie

Manipulowanie kosztami objawia się przede wszystkim poprzez manipulowanie przez wykonawcę fakturami w celu zawyżenia kosztów, np. podwójne ujmowanie tych samych kosztów lub fałszywe, zawyżone faktury. Te same wydatki mogą być przyporządkowywane do wielu projektów lub kontraktów. Działania takie mogą być prowadzone przez podmioty zewnętrzne – dostawców – samodzielnie lub w zмовie z pracownikami beneficjenta.

W celu ograniczenia ryzyka wystąpienia takich sytuacji wskazane jest zwrócenie szczególnej uwagi na opisane poniżej obszary:

- 1) dokonywanie przez beneficjentów dokładnego sprawdzania wyników realizacji zamówień i zleceń w celu potwierdzania kosztów (np. sprawdzanie nazwisk zatrudnionego personelu, ilości i parametrów

dostarczanych towarów i materiałów) oraz posiadanie zapisów umownych, które zezwolą na żądanie dodatkowych dowodów potwierdzających zrealizowanie umowy/kontraktu w założonym kształcie (np. systemy rejestrowania czasu pracy zatrudnionego personelu, certyfikaty jakości materiałów, itp.);

- 2) wdrożenie, upublicznienie i poinformowanie personelu własnego oraz wykonawcy/dostawcy o istnieniu mechanizmu sygnalizowania o podejrzeniach wystąpienia nieprawidłowości lub nadużycia finansowego. Beneficjent powinien także zamieścić taki formularz lub odnośnik do formularza na swojej stronie internetowej;
- 3) zwrócenie szczególnej uwagi na weryfikację dokumentacji księgowej pod kątem wielokrotnego składania przez wykonawców/dostawców faktur dotyczących tych samych usług/robót/towarów (niepokojące sygnały to m.in.: te same kwoty, numery faktur itd.), a także zwracanie uwagi na inne symptomy fałszowania dokumentów;
- 4) systematyczna weryfikacja przez beneficjenta efektów realizacji elementów projektu/kontraktu, zleconych zewnętrznym podmiotom pod kątem dowodów księgowych i zgodności z założeniami projektu/kontraktu. Sprawdzenie, czy całość prac została wykonana, czy konieczne koszty zostały poniesione oraz czy wydatki zostały poniesione efektywnie i zgodnie z projektem.

7.6 Zawyżanie kwalifikacji personelu

Zawyżanie kwalifikacji personelu występuje, gdy wykonawca celowo podaje nieprawdziwe informacje na temat kwalifikacji pracowników lub jakości ich działań, w celu uznania kosztów z tym związanych za kwalifikowane. Może to nastąpić poprzez:

- podanie niewłaściwych kwalifikacji personelu,
- zmianę składu personalnego przy realizacji projektu

- lub niewłaściwy opis działań prowadzonych przez personel.

Zawyżanie kwalifikacji personelu może wystąpić w szczególności w następujących sytuacjach:

- 1) ustalenie przez zamawiającego zbyt wysokich wymagań odnośnie kwalifikacji personelu wykonawców już na poziomie dokumentacji przetargowej - wykonawcy przedstawiają niezgodne z prawdą informacje, by mieć możliwość wzięcia udziału w przetargu;
- 2) usiłowanie uzyskania przez wykonawcę dodatkowych korzyści finansowych, płynących z zatrudnienia personelu, który posiada niższe kwalifikacje zawodowe niż wymagane przy danym typie projektu, poprzez uzyskanie różnicy pomiędzy wypłacanym wynagrodzeniem a wartościami deklarowanymi do rozliczenia z zamawiającym;
- 3) dokonywanie przez wykonawców zmian w składzie personelu na osoby nie posiadające kwalifikacji zgodnych z wymaganymi w postępowaniu przetargowym przez zamawiającego (również przy jednoczesnej zgodzie na takie działania zamawiającego), co może prowadzić do złamania przepisów prawa zamówień publicznych, które mówią, że w przypadku konieczności podmiany zasobów, w tym także personalnych, które zadeklarował wykonawca do realizacji projektu, konieczne jest zapewnienie przez niego zasobów i personelu o kwalifikacjach co najmniej takich samych jak poprzednie.

W celu zabezpieczenia się przed nieuczciwymi praktykami wykonawców w zakresie kwalifikacji personelu, beneficjent powinien sprawować czynny nadzór nad realizacją projektu w zakresie personelu zatrudnianego przez wykonawców. W szczególności powinien weryfikować, czy kluczowy personel wykonujący kontrakt nie uległ zmianie w trakcie realizacji projektu. Jeśli jednak tak się stało, to czy nowe osoby spełniają warunki postawione w przetargu.

Konieczne jest żądanie dostarczenia dokumentacji potwierdzającej spełniania tych warunków.

Dobrym rozwiązaniem jest także zawieranie w dokumentacji przetargowej takich zapisów dotyczących wymaganych kompetencji personelu wykonawców, aby nie były one zawyżone w stosunku do rzeczywistych wymagań prawnych i technicznych projektu. Pozwoli to wykonawcom na uczestniczenie w przetargu, a potem na realizację prac bez dopuszczania się działań niezgodnych z prawem, co może mieć konsekwencje zarówno dla wykonawców, jak i zamawiającego (beneficjenta).

Ponadto, aby zabezpieczyć swoje interesy, beneficjent powinien weryfikować czy wykonawca, który powoływał się na zasoby podmiotów trzecich, by spełnić warunki w postępowaniu przetargowym rzeczywiście z nich korzysta podczas realizacji umowy.

8. Pakt uczciwości

Pakt uczciwości (ang. *integrity pact*) jest narzędziem przeciwdziałania nadużyciom w zamówieniach publicznych, stworzonym przez Transparency International. Stosowany jest od lat 90-tych XX. wieku na całym świecie. Dotychczas, w różnych formułach, zastosowano go przy ponad 300 inwestycjach, w większości w dużych projektach infrastrukturalnych.

W praktyce Pakt to porozumienie między publiczną instytucją (zamawiającym), prywatnymi firmami (wykonawcami) oraz partnerami społecznymi (zwykle organizacjami pozarządowymi). Zobowiązuje ono zamawiających i wykonawców do przestrzegania wyższych standardów przejrzystości niż te minimalne, określone w przepisach prawa. Rolą partnera społecznego jest natomiast monitorowanie przestrzegania Paktu. Zamawiający i wykonawcy zobowiązują się więc także do współpracy w tym zakresie z partnerem społecznym, a przez to do realizacji inwestycji w sposób otwarty dla opinii społecznej.

W Programie Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 pilotażowym projektem Paktu uczciwości była objęta inwestycja PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. pn. „Prace na linii kolejowej nr 1 na odcinku Częstochowa - Zawiercie”. Realizacja pilotażu rozpoczęła się latem 2016 r., a sam Pakt został podpisany w listopadzie tego samego roku. Składał się on z porozumienia między partnerem społecznym (Fundacją im. Stefana Batorego) a zamawiającym (PKP Polskimi Liniami Kolejowymi S.A.) oraz zobowiązań wykonawcy, ujętych we wzorze umowy na realizację inwestycji. Wykonawca zobligowany był m.in. do wdrożenia polityki ochrony sygnalistów w celu skutecznego wykrywania nieprawidłowości, które mogły pojawić się w związku z realizacją zamówienia.

Pakt jest specjalną umową, która zakłada, że żaden z uczestników postępowania przetargowego poprzez nielegalne czy nieetyczne praktyki nie przyczyni się do ograniczenia konkurencyjności, wystąpienia nadużyć, czy innych działań, które mogłyby zaszkodzić interesowi publicznemu.

Udział w Pakcie był dobrze postrzegany przez służby Komisji Europejskiej, zaś sama inicjatywa w 2019 r. otrzymała od Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich nagrodę w kategorii „Excellence in open administration” za podnoszenie zaufania społecznego do publicznych przetargów, ograniczanie ryzyka korupcji i aktywny udział społeczeństwa obywatelskiego⁴⁰.

Więcej informacji o realizacji Paktu można znaleźć na stronie www.paktuczciwosci.pl.

Planujemy własnymi siłami kontynuować realizację inicjatywy Paktów uczciwości w niektórych projektach perspektywy finansowej 2021-2027, jednak będzie on wdrożony tylko w ograniczonym zakresie. Zachęcamy beneficjentów do stosowania powyższego mechanizmu we własnym zakresie.

⁴⁰ <https://www.ombudsman.europa.eu/pl/press-release/en/115766>

9. Możliwe konsekwencje nadużyć w projekcie

Dbając o dobry wizerunek Funduszy Europejskich i bezpieczeństwo środków publicznych, a także w celu skutecznego zarządzania alokacją – wprowadziliśmy do wzorów umów o dofinansowanie klauzule chroniące przed skutkami nadużyć finansowych. Do kluczowych uregulowań wzorów umów o dofinansowanie w tym zakresie należy:

- 1) możliwość wstrzymania przekazania środków do czasu wyjaśnienia zastrzeżeń co do prawidłowości ich wykorzystania;
- 2) możliwość wstrzymania płatności w sytuacji wystąpienia podejrzenia nieprawidłowości lub nadużycia finansowego;
- 3) możliwość uznania przez IW lub IP w uzasadnionych przypadkach wydatków objętych podejrzeniem naruszenia prawa lub postanowień umowy za niekwalifikowalne;
- 4) w przypadku popełnienia nadużycia finansowego przy przygotowaniu, wyborze lub realizacji projektu przez którykolwiek z podmiotów biorących udział w przygotowaniu, wyborze lub realizacji projektu – uznanie wydatków za niekwalifikowalne w całości lub części.

Powyższe oznacza, że postanowienia wzorów umów o dofinansowanie pozwalają instytucjom w systemie Programu na wstrzymywanie płatności dla beneficjenta w przypadku, gdy przy przygotowaniu, wyborze lub realizacji projektu jest podejrzenie nadużycia. W uzasadnionych przypadkach Instytucja może nawet podjąć decyzję o uznaniu wydatków objętych podejrzeniem za niekwalifikowane, nie czekając na zakończenie postępowania odpowiednich służb. Jednocześnie, zgodnie z postanowieniami wzorów umowy, IW lub IP nie ponosi odpowiedzialności za szkodę wynikającą z opóźnienia w przekazaniu, wstrzymania przekazania dofinansowania lub niedokonania przekazania dofinansowania, będących rezultatem ww. działań.

Ponadto, odpowiednia instytucja może rozwiązać umowę ze skutkiem natychmiastowym, w przypadku, gdy beneficjent nie realizuje projektu na warunkach w niej określonych, a w szczególności, gdy zaistniało nadużycie finansowe lub podejrzenie jego wystąpienia w związku z przygotowaniem, wyborem lub realizacją projektu. Beneficjenci - projektując system przeciwdziałania nadużyciom - powinni być świadomi istnienia takiego zagrożenia.

Literatura uzupełniająca

Publikacje OLAF:

- Identyfikowanie przypadków konfliktu interesów w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych w ramach działań strukturalnych - Praktyczny przewodnik dla zarządzających;
- Wykrywanie przerobionych dokumentów w dziedzinie działań strukturalnych - Praktyczny przewodnik dla instytucji zarządzających;
- Nadużycia finansowe w zamówieniach publicznych. Wybrane sygnały ostrzegawcze i najlepsze praktyki;

Publikacje KE:

- Nota informacyjna COCOF dotycząca przesłanek nadużyć finansowych dla EFRR, EFS i FS;
- Wytyczne dotyczące unikania konfliktów interesów i zarządzania takimi konfliktami na podstawie rozporządzenia finansowego (2021/C 121/01);

Publikacje OECD:

- Wytyczne OECD dotyczące zwalczania zmów przetargowych;

Wybrane publikacje CBA:

- Polityka prezentowa i rejestr korzyści;
- Świadomi nadużyć finansowych i korupcji. Poradnik dla urzędników zajmujących się zamówieniami publicznymi (przygotowany przez CBA we współpracy z Bankiem Światowym);
- Rekomendacje postępowań antykorupcyjnych przy udzielaniu zamówień publicznych 2015;
- Wskazówki antykorupcyjne dla urzędników 2015;
- Wskazówki antykorupcyjne dla przedsiębiorców;
- Wytyczne antykorupcyjne dla administracji publicznej w zakresie jednolitych rozwiązań instytucjonalnych oraz zasad postępowania dla urzędników i osób należących do grupy PTEF;

- Wytyczne w zakresie tworzenia i wdrażania efektywnych programów zgodności (compliance) w sektorze publicznym.

Pozostałe publikacje:

- Konflikt interesów w polskiej administracji rządowej – prawo, praktyka, postawy urzędników (wydana przez Fundację im. Stefana Batorego);
- Sygnaliści okiem pracodawców i związków zawodowych (wydana przez Fundację im. Stefana Batorego);
- Jak zdemaskować szwindel? Czyli krótki przewodnik po whistle-blowingu, Anna Wojciechowska-Nowak (wydana przez Fundację im. Stefana Batorego);
- Broszura Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów: „Zmowy przetargowe”;
- Praktyczny poradnik. Konflikt interesów w zamówieniach publicznych (wydany przez Urząd Zamówień Publicznych);
- Poradnik dla pracowników administracji rządowej Konflikt interesów. Czym jest i jak go unikać? (wydany przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych);
- Świadomość ryzyka korupcji i zmowy przetargowej w zamówieniach publicznych;

Powyższe oraz inne przydatne dokumenty wraz z szeregiem dodatkowych informacji można znaleźć m.in. na następujących stronach internetowych:

- <https://ec.europa.eu/antifraud-knowledge-centre>
- <http://www.sygnaalista.pl/>
- <http://www.antykorupcja.gov.pl>
- <http://konkurencja.uokik.gov.pl/>
- <https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/dobre-praktyki>

- <https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/kontrole-prowadzone-przez-uzp/informacje-o-wynikach-kontroli-prezesa-urzedu-postepowania-wszczete-od-28.07.2016-r>.
- <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/przeciwdzialanie-naduzyciom/>

Załączniki

1. Narzędzie do przeprowadzenia analizy ryzyka. Samoocena ryzyka nadużyć w projekcie.
2. Uwarunkowania prawne, najczęściej występujące mechanizmy zmów przetargowych oraz lista symptomów mogących świadczyć o możliwości wystąpienia zmowy w przetargu.
3. Wyciąg najważniejszych informacji nt. postępowań organów ścigania i UOKiK.
4. Przykładowa polityka antykorupcyjna oraz prezentów.
5. Przykładowa polityka w zakresie konfliktu interesów.
6. Przykładowa polityka w zakresie wykrywania sfałszowanych dokumentów.

**Załącznik nr 1. Narzędzie do przeprowadzenia analizy ryzyka.
 Samoocena ryzyka nadużyć w projekcie:**

1. Ocena narażenia na szczególne ryzyko nadużyć:

Nazwa ryzyka	Opis ryzyka	Szczegółowy opis ryzyka	Czy ryzyko to dotyczy beneficjenta ?	Jeżeli NIE, proszę podać uzasadnienie udzielenia takiej odpowiedzi.
Ukryty konflikt interesów	Pracownik beneficjenta faworyzuje oferenta, ponieważ wystąpił niezgłoszony konflikt interesów	Beneficjenci mogą zawierać umowy o wykonawstwo/ dostawę z wykonawcami/ dostawcami, w których ich pracownik ma swoje interesy, czy to finansowe, czy to innego rodzaju. Podobnie, organizacje mogą nie w pełni ujawniać wszystkie konflikty interesów, gdy występują o udzielenie zamówienia		
Korupcja	Pracownik beneficjenta faworyzuje oferenta, ponieważ zapłacono łapówkę bądź nielegalne honorarium	Oferenci, którzy złożyli wnioski o udzielenie zamówienia, mogą oferować beneficjentom łapówki, nielegalne honoraria lub inne niefinansowe korzyści, by wpłynąć na decyzję o udzieleniu zamówienia.		
Zmowa oferentów	W celu wygrania, oferenci manipulują procedurami zamówień poprzez znowę przetargową	Wykonawcy/dostawcy mogą wchodzić w nielegalne porozumienia, w celu wyeliminowania konkurencji i podwyższenia cen. Schematy takie mogą obejmować podział rynku, rotację ofert, składanie oferty zabezpieczającej, ograniczanie ofert przetargowych.		
Zmowa oferentów	W celu wygrania, oferenci manipulują procedurami zamówień poprzez powoływanie do życia „fałszywego” oferenta.	Wykonawcy/dostawcy mogą utworzyć fikcyjne przedsiębiorstwo, które ma złożyć ofertę w celu podwyższenia kosztów lub generowanie fikcyjnych faktur. Dodatkowo, pracownicy beneficjenta mogą zatwierdzać płatności na rzecz fikcyjnych		

		sprzedawców w celu sprzeniewierzenia funduszy.		
Manipulowanie kosztami	Wykonawca manipuluje fakturami w celu zawyżenia kosztów - podwójne ujmowanie tych samych kosztów lub fałszywe, zawyżone faktury.	Wykonawcy/dostawcy mogą umyślnie składać fałszywe lub podwójne faktury, działając samodzielnie lub w zмовie z pracownikami beneficjenta.		
Brak dostarczenia produktu lub dostarczenie substytutów	Wykonawca narusza umowę poprzez nie dostarczanie określonych produktów lub ich zmianę lub zamianę na towary/produkty gorszej jakości.	1) Wykonawcy/dostawcy mogą dostarczać substytuty gorszej jakości zamiast towarów/materiałów wskazanych w kontrakcie. Mogą też w inny sposób umyślnie ukrywać niespełnianie wymogów kontraktu. Pracownicy beneficjenta mogą współuczestniczyć w tym nadużyciu. 2) Część usług/towarów, których dostarczenie wymagał kontrakt mogły zostać niedostarczone.		
Zawyżanie kwalifikacji personelu	Wykonawca celowo zawyża kwalifikacje pracowników lub jakość ich działań. - Niewłaściwe kwalifikacje personelu lub zmieniony skład personalny przy wykonywaniu projektu.	Wykonawca w swojej ofercie może zaproponować personel odpowiedni do celów projektu, ale w momencie wdrażania będzie wykorzystywał osoby o niższych kwalifikacjach.		
Nierzetelne dokumenty	Wykonawca przedstawia nierzetelne dokumenty. Np. fałszuje kwalifikacje personelu.	Wykonawca w swojej ofercie proponuje formalnie personel odpowiedni do celów projektu, jednak świadectwa świadczące o kwalifikacjach personelu są sfalszowane.		
Inne:				

2. Posiadane mechanizmy/narzędzia kontrolne do których, w stosunku do stwierdzonych ryzyk, beneficjent się zobowiązał zawierając umowę o dofinansowanie projektu, w tym mające ograniczać zidentyfikowane w punkcie 1 ryzyka⁴¹.

Nazwa mechanizmu/narzędzia kontrolnego ograniczającego ryzyko	Czy Beneficjent stosuje rozwiązanie (TAK/NIE)	a) Odniesienie do regulacji: procedur, zasad, przyjętych rozwiązań lub wskazanie innych dowodów potwierdzających odpowiedź TAK albo b) uzasadnienie odpowiedzi NIE: inne UWAGI
Środowisko kontroli		
Beneficjent posiada politykę antykorupcyjną.		
Beneficjent posiada i stosuje politykę w zakresie przeciwdziałania konfliktowi interesów.		
Beneficjent wdrożył i stosuje kodeks etyki.		
Beneficjent prowadzi cykliczne szkolenia dla personelu z zakresu etyki, zapobiegania korupcji, konfliktom interesu.		
Beneficjent szkoli pracowników z zakresu zapobiegania i wykrywania nadużyć finansowych (w tym zmów przetargowych) w ramach zamówień publicznych.		
Beneficjent szkoli pracowników w zakresie wykrywania fałszywych dokumentów.		
Beneficjent wdrożył mechanizm do sygnalizowania przypadków będących podejrzeniami wystąpienia nieprawidłowości lub nadużyć finansowych oraz zapewnia ochronę sygnalistom.		
Beneficjent informuje pracowników o skutkach korupcji.		
Beneficjent posiada komórkę odpowiedzialną za audyt wewnętrzny.		
Beneficjent posiada silny system kontroli wewnętrznej.		
Beneficjent posiada politykę dotyczącą prezentów i reprezentacji.		
Beneficjent posiada system zarządzania jakością lub stosuje kontrolę zarządczą lub odpowiadające im inne		

⁴¹ Beneficjent nie musi posiadać wszystkich mechanizmów. Mechanizmy powinny być dostosowane do stwierdzonych ryzyk, wielkości Beneficjenta oraz udzielonego dofinansowania

rozwiązania zarządzania ryzykiem, w ramach których analizowane są ryzyka mogące dotyczyć projektu.		
System zamówień		
Beneficjent stosuje jasny i przejrzysty system zamówień. Zamówienia są udzielane w trybie konkurencyjnym, a decyzja o udzieleniu zamówienia zapada wieloosobowo (np. stosowanie przez beneficjentów udzielających zamówień ustawy prawo zamówień publicznych).		
Beneficjent weryfikuje oświadczenia dot. konfliktu interesów składane zgodnie z art. 56 ustawy Prawo zamówień publicznych.		
Beneficjent weryfikuje postępowania przetargowe w przypadku pojawienia się podejrzenia wystąpienia nieprawidłowości lub nadużycia finansowego.		
Składy zespołów odpowiedzialnych za udzielania zamówień u beneficjenta podlegają rotacji.		
Beneficjent weryfikuje na próbie udzielone zamówienia pod kątem symptomów wystąpienia nadużyć.		
Beneficjent posiada procedury kontrolne wykrywające powtarzające się wysokie oferty lub oferty z odbiegającymi od normy danymi oraz budzące wątpliwość odnośnie zależności pomiędzy oferentami - tzw. Metodyka antyzmowowa.		
Beneficjent porównuje ceny ofert z cenami rynkowymi.		
Beneficjent sprawdza czy przedsiębiorstwa uczestniczące w przetargu są ze sobą powiązane (kierownictwo, właściciele itp.) przy użyciu źródeł ogólnodostępnych.		
Beneficjent sprawdza czy przedsiębiorstwa, które uczestniczyły w przetargu, stają się następnie wykonawcami lub podwykonawcami zwycięskiego oferenta.		
Beneficjent wymaga od zwycięzcy postępowania złożenia oświadczenia o złożeniu niezależnej oferty.		
Pracownicy beneficjenta znają symptomy zmów przetargowych.		
Realizacja projektu		
Beneficjent sprawdza wyniki realizacji zamówień i zleceń w celu potwierdzania kosztów (np. sprawdzanie nazwisk zatrudnionego personelu, ilości i parametrów dostarczanych towarów i materiałów) oraz posiada klauzule w umowach, które zezwalają na żądanie dodatkowych dowodów potwierdzających zrealizowanie umowy/kontraktu w założonym kształcie (np. systemy rejestrowania czasu pracy zatrudnionego personelu, certyfikaty jakości materiałów, itp.).		

Beneficjent posiada procedury w zakresie weryfikacji pod kątem wielokrotnego składania faktur za te same usługi/roboty/towary (np. te same kwoty, nr faktur itd.) oraz fałszerstw.		
Beneficjent porównuje ostateczne ceny produktów/usług wobec kontraktu oraz cen stosowanych w tego typu kontraktach.		
Beneficjent posiada dodatkowy mechanizm weryfikacji danych w sytuacji przedstawienia przez wykonawcę dokumentów informujących o przekroczeniach względem kosztorysu/przedmiaru.		
Beneficjent dokonuje przy pomocy odpowiednich ekspertów (np. inżynier kontraktu) przeglądu zakupionych produktów / usług, porównując je z warunkami specyfikacji/opisu przedmiotu zamówienia (np. SIWZ).		
Beneficjent kontroluje jakość materiałów w laboratoriach.		
Beneficjent przy weryfikacji jakości materiałów korzysta z niezależnych od wykonawcy laboratoriów.		
Beneficjent z dużą uwagą analizuje sygnały nt. ewentualnych uchybień w jakości wytworzonych w ramach zamówienia produktów.		
Beneficjent posiada dokumentację potwierdzającą jakość zastosowanych materiałów.		
Beneficjent występuje z żądaniem wystawienia świadectw ukończenia prac od wykonawców, wydawanych przez niezależną trzecią stronę po ukończeniu prac (np. Inżynier kontraktu lub nadzór budowlany).		
Beneficjent porównuje czy kluczowy personel wykonujący kontrakt spełnia warunki postawione w przetargu, oraz wymogi dokumentacji potwierdzającej odpowiedniość wszystkich istotnych zmian.		
Beneficjent rutynowo wymaga od wykonawcy/dostawcy/nadzorcy ewidencji, która pozwala na niezależną weryfikację stopnia realizacji działań, np. rejestry uczestnictwa, rejestry czasu pracy. Ewidencja jest weryfikowana ze stosownym sceptycyzmem.		
Beneficjent rutynowo przegląda ostateczne raporty z realizacji projektu oraz raporty finansowe otrzymane od wykonawcy/dostawcy/nadzorcy w celu identyfikacji odchyłeń od wielkości planowanych. W przypadku odchyłeń wymagane są dodatkowe wyjaśnienia oraz ewidencja, które są weryfikowane.		
Beneficjent egzekwuje należyte wykonanie usługi nadzoru inwestorskiego przez wykonawcę zewnętrznego lub sprawuje własny nadzór inwestorski. W przypadku projektów, w których beneficjent sprawuje samodzielnie nadzór inwestorski, Beneficjent współpracuje z jednostką akredytowaną, uprawnioną do wykonywania określonych		

zadań w zakresie oceny prawidłowości użytych materiałów i wykonania robót.		
Beneficjent stosuje długie okresy gwarancji jakości wykonywanych robót.		
Beneficjent egzekwuje od wykonawców opracowanie Programów Zapewnienia Jakości, na mocy warunków kontraktowych.		
Beneficjent systematycznie weryfikuje efekty realizacji elementów projektu/kontraktu, zleconych zewnętrznym podmiotom pod kątem dowodów księgowych i zgodności z założeniami projektu/kontraktu. Weryfikacja, czy całość prac została wykonana, czy konieczne koszty zostały poniesione oraz czy wydatki zostały poniesione efektywnie i zgodnie z projektem.		

3. Czy posiadane środki sprowadzają ryzyka związane z mogącymi wystąpić nadużyciami do poziomu akceptowalnego?
4. Jakie działania doskonalące podejmie Instytucja w przypadku zidentyfikowania obszarów o wysokim (nieakceptowalnym) poziomie ryzyka?

Załącznik nr 2. Uwarunkowania prawne, najczęściej występujące mechanizmy zmów oraz lista symptomów mogących świadczyć o możliwości wystąpienia zmowy w przetargu.

Podstawowym aktem prawnym, który reguluje kwestie związane z ochroną konkurencji w Polsce jest *ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów*⁴², nazywana również ustawą antymonopolową (dalej zwana Ustawą). Ustawa ta obejmuje przedsiębiorców i wprowadza zakaz podejmowania przez nich działań, które mogłyby ograniczyć konkurencję. Z uwagi na szeroką definicję przedsiębiorcy, przyjętą w ww. Ustawie, 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 na gruncie ww. przepisów 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 wprowadza 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 zawiera przykładowy katalog porozumień, które mogą zostać uznane za znowę, a zatem być sprzeczne z prawem. Zgodnie z nią, sprzeczne z prawem są porozumienia przedsiębiorców polegające na:

⁴² Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2024 r. poz. 1616 z późn. zm.)

1. ustalaniu, bezpośrednio lub pośrednio, cen i innych warunków zakupu lub sprzedaży towarów,
2. ograniczaniu lub kontrolowaniu produkcji lub zbytu oraz postępu technicznego lub inwestycji,
3. podziale rynków zbytu lub zakupu,
4. stosowaniu w podobnych umowach z osobami trzecimi uciążliwych lub niejednorodnych warunków umów, stwarzających tym osobom zróżnicowane warunki konkurencji,
5. uzależnianiu zawarcia umowy od przyjęcia lub spełnienia przez drugą stronę innego świadczenia, niemającego rzeczowego ani zwyczajowego związku z przedmiotem umowy,
6. ograniczaniu dostępu do rynku lub eliminowaniu z rynku przedsiębiorców nieobjętych porozumieniem,
7. uzgadnianiu przez przedsiębiorców przystępujących do przetargu lub przez tych przedsiębiorców i zamawiającego warunków składanych ofert, w szczególności zakresu prac lub ceny.

Należy zauważyć, że wystarczające jest spełnienie jednej z ww. przesłanek, by uznać, że zostało naruszone prawo. Zatem, jeżeli porozumienie miało na celu wpływanie na konkurencję na danym rynku, jest ono nielegalne, nawet w przypadku, gdy nie zostało faktycznie zrealizowane.

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

1. **Składanie ofert kurtuazyjnych (ang. *cover bidding*)**, które polega na uzgodnieniu złożenia przez konkurentów ofert mniej korzystnych dla zamawiającego od oferty wykonawcy wytypowanego przez uczestników umowy na zwycięzcę. Złożenie ofert kurtuazyjnych ma stwarzać pozory

istnienia konkurencji w przetargu lub przekonać zamawiającego, że oferta wspierana jest dla niego korzystna.

2. **Ograniczanie ofert (ang. *bid-suppression*)**, które polega na uzgodnionym odstąpieniu przez jednego lub kilku potencjalnych wykonawców od udziału w przetargu, lub na wycofaniu wcześniej złożonej oferty albo na podjęciu innych kroków, dzięki którym oferta nie będzie brana pod uwagę - tak, aby została wybrana oferta uzgodniona przez uczestników porozumienia jako oferta zwycięska.
3. **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.
4. **Systemowy podział rynku (ang. *market allocation*)**, który polega na wytypowaniu i uzgodnieniu przetargów (wyodrębnionych na podstawie kryteriów geograficznych, przedmiotowych lub podmiotowych), w jakich poszczególni uczestnicy porozumienia będą brać udział i wygrywać, a w jakich w ogóle nie będą składać ofert lub będą składać jedynie oferty kurtuazyjne.

Do symptomów mogących świadczyć o możliwości wystąpienia zмовы w przetargu należą:

W zakresie treści ofert:

1. zwycięska oferta znacząco przekracza szacowane koszty,
2. każda z ofert przekracza znacząco szacowane koszty,
3. niedozwolone zmiany w umowie po udzieleniu zamówienia,

4. szacunkowa wartość zamówienia, określona z należytą starannością, powiększona o należną kwotę podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego jest równa cenie oferty, zawierającej cenę netto powiększoną o należną kwotę podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego,
5. ewidentne związki między oferentami, np. ten sam adres, pracownicy, numer telefonu itp.,
6. wykonawca podający w ofercie informacje o podwykonawcach, którzy konkurują jako wykonawcy w tym samym przetargu,
7. oferent składający najkorzystniejszą ofertę wycofuje się z przetargu, a następnie zostaje podwykonawcą wskazanym przez innego oferenta,
8. oferty różnią się od siebie w cenie dokładnie o pewien algorytm,
9. oferty złożone w postępowaniu, które były korzystniejsze niż oferta zwycięska, zostały odrzucone z powodu braków formalnych,
10. kwalifikujący się oferent zostaje odrzucony pomimo spełniania przesłanek,
11. identyczne oferty; jednakowe niektóre parametry w ofertach,
12. nieuzasadnione parametry w ofertach – przykładowo: te same koszty transportu oferowane przez lokalnego wykonawcę i wykonawcę o oddalonej siedzibie,
13. takie same fragmenty ofert lub pism,
14. duża różnica w cenie pomiędzy ofertą najkorzystniejszą, a innymi ofertami,
15. mało szczegółowe, „pozorne” dokumenty, złożone przez niektórych wykonawców i wyraźnie bardziej dokładna oferta wykonawcy typowanego na wygrywającego przetarg,
16. jednakowe błędy obliczeniowe, ortograficzne, gramatyczne lub stylistyczne zawarte w ofertach lub pismach,
17. jednakowy wygląd graficzny ofert lub pism,
18. ten sam numer telefonu, faksu nadawcy lub adres do korespondencji podany w ofertach lub pismach,
19. jednakowy stempel pocztowy ofert wykonawców, mających oddalone siedziby,

20. jednakowe formularze, blankiety, materiały papiernicze wykorzystane do przygotowania ofert wykonawców,
21. liczne podobne poprawki (np. wprowadzane odręcznie),
22. oferta konsorcjum złożona przez przedsiębiorców, którzy mogliby wziąć udział w przetargu samodzielnie,
23. w krótkim czasie, bez żadnej widocznej przyczyny, udzielono co najmniej dwóch zamówień na identyczne produkty, w wyniku czego zastosowano mniej konkurencyjną metodę przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia,
24. istnieją nieuzasadnione kryteria kwalifikacji lub udzielenia zamówienia, które sprzyjają konkretnemu przedsiębiorstwu lub określonej ofercie,
25. zasady dostarczania towarów lub świadczenia usług są zbyt restrykcyjne, wskutek czego ofertę może przedstawić tylko jedno przedsiębiorstwo,
26. oficjalne dokumenty lub pokwitowania otrzymania dokumentów zostały w oczywisty sposób zmienione (np. zawierają skreślenia),
27. adres zwycięskiego oferenta jest niekompletny, np. podana jest tylko skrytka pocztowa, a nie ma numeru telefonu ani ulicy i numeru domu (może to być przedsiębiorstwo fasadowe),
28. niektórzy oferenci nieoczekiwanie wycofują się z przetargu,
29. dokumenty złożone w ramach danego przetargu przez jedną z firm bezpośrednio odwołują się do ofert złożonych przez innych oferentów lub posługują się papierem firmowym lub numerem faksu innego oferenta,
30. odwoływanie się w ofertach lub pismach do treści ofert innych wykonawców,
31. dokumenty przetargowe złożone przez różne firmy są mniej szczegółowe, niż to zostało określone lub niż się tego oczekiwało lub zawierają inne wskazówki świadczące o tym, iż nie są oryginalne,
32. istnieje opis przedmiotu zamówienia, który sprzyja konkretnemu przedsiębiorstwu lub określonej ofercie, w wyniku czego w większości przypadków zostaje złożona tylko jedna oferta.

Pozostałe symptomy:

33. więzy rodzinne,

34. powiązania kapitałowe,

35. powiązania gospodarcze,

36. często zawierane wzajemne umowy, np. o podwykonawstwo.

Załącznik nr 3. Wyciąg najważniejszych informacji nt. postępowań organów ścigania i UOKiK

Postępowanie karne, prowadzone przez organy ścigania

Postępowanie przygotowawcze

1. W trakcie **postępowania przygotowawczego** organy procesowe mają za zadanie zbadać czy dane zdarzenie może stanowić przestępstwo lub wykroczenie, zebrać dowody jak również podejmują działania zmierzające do wykrycia sprawcy. Cele szczegółowe postępowania przygotowawczego zostały opisane w art. 297 Kpk.
2. Postępowanie przygotowawcze prowadzone jest w formie **śledztwa** (art. 309 Kpk) lub **dochodzenia** (art. 325a Kpk).
3. Zgodnie z treścią art. 303 Kpk, jeżeli zachodzi uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa, wydaje się z urzędu lub na skutek zawiadomienia o przestępstwie **postanowienie o wszczęciu śledztwa**, w którym określa się czyn będący przedmiotem postępowania oraz jego kwalifikację prawną. Postanowienie to wydaje prokurator. Na podstawie art. 325a Kpk odpowiednio wszczyna się dochodzenie. Postanowienie w tej kwestii wydaje organ prowadzący dochodzenie (co do zasady Policja).
4. Zgodnie z art. 305 § 4 Kpk, o wszczęciu postępowania przygotowawczego (śledztwa) zawiadamia się osobę lub instytucję państwową, samorządową lub społeczną, która złożyła zawiadomienie o przestępstwie oraz ujawnionego pokrzywdzonego.
5. Wyjątkowo, w wypadkach niecierpiących zwłoki, czynności procesowe mogą być prowadzone jeszcze przed wydaniem postanowienia o wszczęciu śledztwa lub dochodzenia (wszczęcie faktyczne na podstawie art. 308 Kpk oraz 17 § 2 Kpk).
6. Postępowanie przygotowawcze prowadzi lub nadzoruje prokurator, a w zakresie przewidzianym w Kpk - Policja.

7. **Śledztwo** jest podstawową formą prowadzenia postępowania przygotowawczego i prowadzi się je w sprawach:

- a) w których rozpoznanie w pierwszej instancji należy do właściwości sądu okręgowego,
- b) o występki - gdy osobą podejrzaną jest sędzia, prokurator, funkcjonariusz Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego lub Centralnego Biura Antykorupcyjnego,
- c) o występki - gdy osobą podejrzaną jest funkcjonariusz Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej, finansowego organu postępowania przygotowawczego lub organu nadrzędnego nad finansowym organem postępowania przygotowawczego, w zakresie spraw należących do właściwości tych organów lub o występki popełnione przez tych funkcjonariuszy w związku z wykonywaniem czynności służbowych,
- d) o występki, w których nie prowadzi się dochodzenia,
- e) o występki, w których prowadzi się dochodzenie, jeżeli prokurator tak postanowi ze względu na wagę lub złożoność sprawy.

8. **Dochodzenie** jest uproszczoną formą postępowania przygotowawczego. Co do zasady, prowadzone jest przez Policję pod nadzorem prokuratora, niemniej jednak możliwe jest prowadzenie dochodzenia przez prokuratora i inne organy ścigania, tj. Straż Graniczną, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Żandarmerię Wojskową, Centralne Biuro Antykorupcyjne oraz Służbę Celną.

Czynności mogące poprzedzać wszczęcie postępowania

9. Przepis art. 307 Kpk przewiduje instytucję czynności sprawdzających (**postępowanie sprawdzające**) przed formalnym wszczęciem postępowania przygotowawczego. Podstawą do prowadzenia postępowania sprawdzającego jest posiadanie przez organy ścigania informacji niepełnych lub budzących wątpliwości, które nie pozwalają na podjęcie decyzji o wszczęciu lub odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego. Co do zasady, czas na przeprowadzenie czynności sprawdzających wynosi 30 dni (począwszy od otrzymania zawiadomienia).
10. Czynności sprawdzające mogą dotyczyć zarówno płaszczyzny merytorycznej (np. czy istotnie zdarzenie miało miejsce), oceny prawnej (czy zaistniały czyn jest przestępstwem), jak i problematyki procesowej (czy nie zachodzą przesłanki warunkujące niedopuszczalność postępowania, np. abolicja, znikoma szkodliwość społeczna - art. 1 § 2 Kk). Czynności te mogą polegać w szczególności na:
 - a) zażądaniu od zawiadamiającego przedstawienia dodatkowych dokumentów lub informacji niezbędnych dla prawidłowej oceny zdarzenia, którego dotyczy zawiadomienie,
 - b) żądaniu przeprowadzenia kontroli w określonym zakresie,
 - c) zleceniu właściwemu organowi sprawdzenia faktów zawartych w zawiadomieniu,
 - d) żądaniu nadesłania dokumentacji lekarskiej dotyczącej osoby pokrzywdzonej,
 - e) przesłuchaniu w charakterze świadka osoby, która złożyła pisemne zawiadomienie o przestępstwie.
11. Zgodnie z art. 308 Kpk, dla zabezpieczenia śladów i dowodów przestępstwa przed ich utratą, zniekształceniem lub zniszczeniem, prokurator albo Policja

może w każdej sprawie, w wypadkach niecierpiących zwłoki, jeszcze przed wydaniem postanowienia o wszczęciu śledztwa lub dochodzenia, przeprowadzić w niezbędnym zakresie czynności procesowe (zwłaszcza dokonać oględzin, przeszukania, przesłuchania podejrzanego, pobrania od niego krwi, włosów czy wydzielin organizmu). Czynności procesowe w trybie art. 308 Kpk mogą być podjęte w każdej sprawie o przestępstwo ścigane z urzędu, nawet jeśli organ ścigania nie jest właściwym miejscowo lub rzeczowo do prowadzenia tego postępowania przygotowawczego.

Zakończenie postępowania przygotowawczego

12. Postępowanie przygotowawcze może zakończyć się w następujący sposób:
 - a) umorzeniem (na podstawie przesłanek z art. 17 Kpk),
 - b) wnioskiem do Sądu o warunkowe umorzenie,
 - c) wnioskiem do Sądu o umorzenie i zastosowanie środka zabezpieczającego,
 - d) skierowaniem sprawy do postępowania mediacyjnego,
 - e) wniesieniem aktu oskarżenia do Sądu.
13. Zgodnie z art. 305 § 4 Kpk, o umorzeniu postępowania przygotowawczego (śledztwa) zawiadamia się osobę lub instytucję państwową, samorządową lub społeczną, która złożyła zawiadomienie o przestępstwie, ujawnionego pokrzywdzonego jak również podejrzanego - z pouczeniem o przysługujących im uprawnieniach.
14. Zażalenie na postanowienie o umorzeniu postępowania przygotowawczego (śledztwa), zgodnie z art. 306 § 1a Kpk, przysługuje stronom, instytucji państwowej lub samorządowej, która złożyła zawiadomienie o przestępstwie oraz osobie, która złożyła zawiadomienie o przestępstwie określonym w art. 228-231, art. 233, art. 235-236, art. 245, art. 270-277, art. 278-294 lub w art.

296-306 Kodeksu karnego, jeżeli postępowanie karne wszczęto w wyniku jej zawiadomienia, a wskutek tego przestępstwa doszło do naruszenia jej praw. W takim przypadku uprawnionym do złożenia zażalenia przysługuje prawo przejrzenia akt.

Odmowa wszczęcia postępowania przygotowawczego

15. Postanowienie o odmowie wszczęcia lub o umorzeniu śledztwa, oprócz prokuratora, może wydać również Policja. Postanowienia wydane przez Policję wymagają zatwierdzenia przez prokuratora. Możliwość sporządzenia przez Policję postanowienia o umorzeniu śledztwa odnosi się wyłącznie do sytuacji, gdy prokurator powierzył Policji prowadzenie śledztwa w całości.
16. Zgodnie z art. 305 § 4 Kpk o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego (śledztwa) zawiadamia się osobę lub instytucję państwową, samorządową lub społeczną, która złożyła zawiadomienie o przestępstwie, oraz ujawnionego pokrzywdzonego, z pouczeniem o przysługujących im uprawnieniach.
17. Na postanowienie o odmowie wszczęcia śledztwa zgodnie z art. 306 § 1 przysługuje zażalenie pokrzywdzonemu, instytucji państwowej, samorządowej lub społecznej, która złożyła zawiadomienie o przestępstwie oraz osobie, która złożyła zawiadomienie o przestępstwie, jeżeli wskutek przestępstwa doszło do naruszenia jej praw. W takim przypadku uprawnionym do złożenia zażalenia przysługuje prawo przejrzenia akt.
18. Art. 306 § 3. Kpk stwarza możliwości wniesienia zażalenia na bezczynność organu powołanego do prowadzenia postępowania przygotowawczego. Jeżeli zawiadamiający o przestępstwie nie zostanie w ciągu 6 tygodni poinformowany o wszczęciu lub odmowie wszczęcia postępowania, ma prawo wnieść zażalenie do prokuratora nadrzędnego (jeżeli wniesiono

zawiadomienie do prokuratora) albo do prokuratora sprawującego nadzór nad organem, do którego wniesiono zawiadomienie.

Postępowanie jurysdykcyjne

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



Schemat: przebieg postępowania karnego.

Postępowania administracyjne w zakresie ochrony konkurencji prowadzone przez UOKiK

1. Na podstawie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów można wyróżnić następujące rodzaje postępowań Prezesa UOKiK:
 - a) **postępowanie wyjaśniające** (art. 48 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów) prowadzone w sprawie, a nie przeciwko konkretnym przedsiębiorcom 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,

b) **postępowanie antymonopolowe** (art. 49 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów), wszczynane przeciwko konkretnym przedsiębiorcom, w przypadku stwierdzenia na podstawie całości materiału dowodowego możliwości naruszenia zakazu porozumień ograniczających konkurencję.

Więcej informacji nt. Postępowań administracyjnych w zakresie ochrony konkurencji prowadzonych przez UOKiK, w tym Schemat przebiegu typowej sprawy z zakresu ochrony konkurencji oraz zasady składania zawiadomień można znaleźć w dedykowanym serwisie UOKiK:

<http://konkurencja.uokik.gov.pl/rodzaje-postepowan/>

<http://konkurencja.uokik.gov.pl/zglos-naruszenie/>

Załącznik nr 4. Przykładowa polityka antykorupcyjna oraz prezentów

Polityka antykorupcyjna w

Rozdział I

Postanowienia ogólne

1. Polityka antykorupcyjna w, zwana dalej Polityką reguluje postępowanie antykorupcyjne poprzez określenie sposobu etycznego zachowania, postępowania w przypadku oferowania korzyści majątkowej lub osobistej oraz podarunków, a także informowania o sytuacjach korupcyjnych.
2. Adresatami Polityki są pracownicy
3. Użyte w Polityce określenia oznaczają:
 - a) korupcja – należy przez to rozumieć czyny określone w art. 1 ust. 3a ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 2104 i 2399 oraz z 2019 r. poz. 53, 125 i 1091);
 - b) czynności służbowe – czynności wchodzące w zakres czynności pracownika ma danym stanowisku pracy, a także czynności polecane doraźnie.

Rozdział II

Deklaracja

4. Wszyscy Pracownicy zatrudnieni w, zobowiązują się do:
 - a) utrzymania wysokich standardów prawnych, etycznych i moralnych oraz
 - b) przestrzegania zasad prawości, bezstronności, obiektywności, odpowiedzialności i uczciwości.
5. Organizacja..... powinna być postrzegana jako instytucja przeciwna przejawom nadużyć finansowych w tym korupcji w prowadzeniu swojej działalności.

6. Powyższych standardów oczekuje się nie tylko od pracowników ale również od osób i podmiotów, wobec których zleca się zadania w zakresie wykonywania zleconych obowiązków.

Rozdział III

Zapobieganie Korupcji

7. Do obszarów i czynności szczególnie narażonych na korupcję należą:
 - a) Kontrola i audyt
 - b) Dokonywanie odbiorów dostaw, usług i robót budowlanych
 - c) Nadzór nad prawidłową realizacją zamówień
 - d) Naliczanie i egzekwowanie należności umownych
 - e) Opracowanie regulacji wewnętrznych
 - f) Realizacja płatności
 - g) Rekrutacja pracowników
 - h) Udzielanie zamówień publicznych
8. W celu zapobiegania korupcji realizowane są procesy:
 - a) Monitorowania i nadzorowania realizacji czynności służbowych z zachowaniem zasady bezstronności i obiektywizmu
 - b) Dokumentowania spotkań z kontrahentami
 - c) Identyfikowania i przeciwdziałania ryzykom korupcyjnym w ramach zarządzania ryzykiem
 - d) Organizacja szkoleń wewnętrznych i zewnętrznych dla pracowników w zakresie etyki i przeciwdziałania korupcji.

Rozdział IV

Postępowanie w przypadku oferowania korzyści majątkowej lub osobistej oraz podarunków

9. Niedozwolone jest przyjmowanie przez pracowników, w związku z wykonywaniem czynności służbowych, jakichkolwiek korzyści majątkowych

oraz wszelkich podarunków, za wyjątkiem wymienionych w punkcie 10 Polityki.

10. Dozwolone jest przyjmowanie przez pracowników materiałów szkoleniowych, okolicznościowych, reklamowych i promocyjnych takich jak: kalendarze, wydawnictwa, materiały informacyjne oraz materiały biurowe o standardzie przyjętym w organizacji....., o wartości nie większej niż..... zł, pod warunkiem, że nie są przekazywane w związku z wykonywaniem czynności, o których mowa w punkcie 7.
11. W przypadku otrzymania niedozwolonego подарunku pracownik zobowiązany jest do odmowy jego przyjęcia w sposób niepozostawiający wątpliwości lub natychmiastowego oddania bądź odesłania, jeżeli możliwy jest do ustalenia adres wręczającego. O fakcie otrzymania takiego подарunku pracownik informuje bezpośredniego przełożonego.
12. W przypadku próby dokonania korupcji polegającej na wręczeniu korzyści majątkowej lub proponowaniu korzyści majątkowej lub osobistej pracownik zobowiązany jest do odmowy jej przyjęcia w sposób niepozostawiający wątpliwości, a w razie pozostawania przy pracowniku dowodu korupcji – zabezpieczenia go w obecności osób trzecich.

Rozdział V

Informowanie o sytuacjach korupcyjnych

13. W przypadku wystąpienia sytuacji, o której mowa w punkcie 12, pracownik niezwłocznie powiadamia bezpośredniego przełożonego oraz.....
14. na podstawie informacji, o których mowa w punkcie 12 dokonuje oceny zdarzenia i formułuje wnioski dotyczące dalszych działań. W przypadku konieczności przygotowania zawiadomienia o przestępstwie sporządza je.....
15. Pracownik zgłaszający w dobrej wierze faktyczne lub podejrzane zdarzenia o charakterze korupcyjnym nie może ponosić negatywnych konsekwencji z tego tytułu.

Polityka przeciwdziałania przypadkom konfliktu interesów

Spis treści

1. Postanowienia ogólne.....	126
2. Definicje przyjęte w dokumencie	126
3. Cele wprowadzonych rozwiązań.....	127
4. Opis zagrożeń – przykładowe procesy w organizacji narażone na wystąpienie konfliktu interesów.....	128
5. Procedury zapobiegania oraz minimalizowania skutków w przypadku wystąpienia rzeczywistego konfliktu interesów	129
Procedury zapobiegania wystąpieniu konfliktu interesów	129
Podejrzenie wystąpienia rzeczywistego konfliktu interesów	129
Informowanie o potencjalnych konfliktach interesu	131
6. Oświadczenia o zapoznaniu się z <i>Polityką przeciwdziałania przypadkom konfliktu interesów występujących w ramach zadań realizowanych przez</i>	131
7. Wdrażanie Polityki z zakresie przeciwdziałania konfliktom interesów	131

Załącznik nr 1: Oświadczenie o zapoznaniu się z Polityką przeciwdziałania przypadkom konfliktu interesów.

1. Postanowienia ogólne

Pracownicy zobowiązani są do stosowania najwyższych standardów uczciwości i etycznego postępowania przy wykonywaniu swoich obowiązków. Obowiązek ten wynika, z bycia stroną umowy o dofinansowanie projektów realizowanych ze środków FEnIKS.

Stosowanie wysokich standardów uczciwości i etycznego postępowania we wszystkich procesach w szczególności związanych z wdrażaniem FEnIKS jest jednym z kluczowych elementów budowania **wiarygodności, zaufania oraz dbałości o dobry wizerunek funduszy europejskich**.

W toku realizacji projektu wdrażanego z funduszy europejskich mogą wystąpić **sytuacje, które prowadzą do wystąpienia potencjalnych lub rzeczywistych konfliktów interesów** pomiędzy interesem finansowym organizacji, a interesem prywatnym pracownika, który może wpłynąć na wykonywanie zadań przez pracownika w sposób niezależny, z zachowaniem zasad etyki

W związku z powyższym, została opracowana niniejsza **Polityka przeciwdziałania przypadkom konfliktu interesów (dalej: Polityka) w celu efektywnego zarządzania potencjalnymi lub rzeczywistymi konfliktami interesów**, które mogłyby w jakikolwiek sposób wiązać się z ryzykiem naruszenia interesów finansowych Unii Europejskiej lub ryzykiem naruszania interesów organizacji.

Niniejsza polityka określa:

- przykładowe **okoliczności**, które mogą prowadzić do wystąpienia konfliktu interesu pomiędzy interesami organizacji, a interesami osobistymi, jednostkowymi lub grupowymi pracowników,
- **procedury oraz środki organizacyjne i administracyjne** mające na celu zarządzanie takimi konfliktami interesów, które wystąpiły.

Generalną zasadą przyjętą jest, że wszelkie decyzje oraz działania podejmowane przez pracowników, powinny być wolne od konfliktu interesów. Pracownicy są zobowiązani do stosowania postanowień Polityki w celu uniknięcia potencjalnych konfliktów interesów, które mogą powstać w toku wykonywania codziennych obowiązków, a także zapewnić działanie w najlepszym interesie organizacji.

2. Definicje przyjęte w dokumencie

- **Konflikt interesów** - należy przez to rozumieć sytuację, w której bezstronne i obiektywne działanie Beneficjenta lub każdej osoby w związku z realizacją Projektu jest zagrożone z uwagi na względy rodzinne, emocjonalne, sympatie polityczne lub związki z jakimkolwiek krajem, interes gospodarczy lub jakiegokolwiek inne bezpośrednie lub pośrednie interesy osobiste lub majątkowe.

Należy przez to rozumieć: sprzeczność między obowiązkami służbowymi, a prywatnymi lub innymi interesami pracownika, w której to sytuacji dążenie do realizacji interesu prywatnego może godzić w dobro publiczne lub negatywnie wpływać na wykonywanie obowiązków służbowych.

- **Pracownik** - osoba zatrudniona w organizacji.
- **Polityka** – Polityka przeciwdziałania przypadkom konfliktu interesów.
- **Oświadczenie o zapoznaniu się z Polityką** – należy przez to rozumieć składane przez pracowników oświadczenie, którego treść została zdefiniowana w **Załączniku nr 1**.
- **Dobre Praktyki** - opisanie modelowych zachowań w sytuacji zaistnienia konfliktu interesów.
- **Zespół kontrolujący** – zespół powoływany przez organizację, którego celem jest kontrola wpływu ujawnionego konfliktu interesów na działania pracownika, oszacowanie ewentualnych szkód oraz wskazanie zaleceń w celu naprawienia powstałych szkód i przeciwdziałanie tego typu wydarzeniom w przyszłości.

3. Cele wprowadzonych rozwiązań

Pracownicy organizacji żyją w coraz szybciej rozwijającym się społeczeństwie, w którym powstają coraz **bardziej rozbudowane i złożone więzi społeczne, mogące w sposób świadomy lub nie wpływać na podejmowane przez nich decyzje**. Jednocześnie w wypadku braku prewencji konflikt interesu może prowadzić do defraudacji środków, handlu wpływami, nadużycia funkcji, nielegalnego wzbogacenia. W związku z powyższym opracowany został niniejszy dokument zawierający opis rozwiązań stosowanych w celu zapewnienia obiektywnego podejmowania decyzji przez pracowników, bez wpływu na nie: względów rodzinnych, emocjonalnych, sympatii politycznych, interesów gospodarczych lub jakiegokolwiek innych interesów wspólnych z odbiorcą.

Przypadki występowania konfliktu interesów są jednym z zagadnień, którym Komisja Europejska poświęca wiele uwagi, świadczy o tym m.in. fakt wprowadzenia **możliwości nałożenia korekty finansowej w wysokości 100% wydatków kwalifikowanych** w sytuacji ujawnienia konfliktu interesów.

Wdrożenie Polityki ma umożliwić skuteczne zarządzanie ewentualnymi konfliktami oraz minimalizację negatywnych skutków w przypadku zaistnienia rzeczywistego konfliktu interesów. Powyższe możliwe będzie poprzez:

- **zdefiniowanie** potencjalnych **zagrożeń** i ciągłe ich **monitorowanie**,
- stałe **edukowanie pracowników** w zakresie przeciwdziałania konfliktom interesów oraz etyki,
- bieżące **rozwiązywanie sytuacji problemowych**,

- **zachęcanie do informowania** o zaistniałych problemach w celu ich rozwiązania, potencjalnych konfliktach, podnoszenia świadomości i bezwzględnego przeciwdziałania rzeczywistym konfliktom interesów.

Należy zauważyć, że przyjęcie Polityki jest spowodowane świadomością organizacji o potencjalnych zagrożeniach jakie może spowodować wystąpienie rzeczywistego konfliktu interesów.

Do głównych mechanizmów, mających na celu minimalizację wystąpienia konfliktu interesów w organizacji należą przyjęte **procedury**, zakładające m.in.: **wielostopniową ścieżkę opracowywania stanowisk i decyzji oraz weryfikacji kluczowych procesów** przy zastosowaniu **zasady „dwóch par oczu”**.

Ponadto, każdy pracownik organizacji, który jest lub będzie zaangażowany w przygotowanie i prowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych, powinien zapoznać się z dokumentem przygotowanym przez CBA pn.

„Rekomendacje postępowań antykorupcyjnych przy stosowaniu procedury udzielania zamówień publicznych”⁴³.

Dodatkowo, wszyscy pracownicy powinni zapoznać się z poradnikiem opracowanym przez OLAF pn. **„Identyfikowanie przypadków konfliktu interesów w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych w ramach działań strukturalnych”⁴⁴** oraz **Wytocznymi KE dotyczącymi unikania konfliktów interesów i zarządzania takimi konfliktami na podstawie rozporządzenia finansowego (2021/C 121/01)**.

4. Opis zagrożeń – przykładowe procesy w organizacji narażone na wystąpienie konfliktu interesów

Poniższe procesy w organizacji są w szczególności narażone na zaistnienie konfliktu interesów:

- przygotowanie zamówienia,
- udzielenie zamówienia,
- odbiór robót/dostaw,
- zmiana umów,
- zatrudnianie pracowników,
- uzyskiwanie decyzji administracyjnych,
- płatności dla kontrahentów.

⁴³ http://www.cba.gov.pl/ftp/pdf/Rekomendacje_CBA.pdf

⁴⁴ https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/118497/Przewodnik_OLAF_Identyfikowanie_przypadkow_konfliktu_interesow.pdf

Pracownicy realizujący m. in. ww. zadania powinni przed przystąpieniem do ich wykonywania, złożyć **oświadczenie o zapoznaniu się z Polityką** przeciwdziałania przypadkom konfliktu interesów występujących w ramach zadań realizowanych przez organizację zgodnie ze wzorem zamieszczonym w **Załączniku nr 1** o którym mowa w Rozdziale 5.

5. Procedury zapobiegania oraz minimalizowania skutków w przypadku wystąpienia rzeczywistego konfliktu interesów

Procedury zapobiegania wystąpieniu konfliktu interesów

W celu zminimalizowania ryzyka wystąpienia rzeczywistego konfliktu interesów, organizacja wprowadziła **obowiązek składania przez pracowników oświadczeń o zapoznaniu się z Polityką przeciwdziałania przypadkom konfliktu interesów**. Oświadczenia powyższe powinny zostać złożone przez pracownika przed przystąpieniem do wykonywanych zadań (mogących prowadzić do sytuacji znalezienia się w sytuacji konfliktu interesów). W przypadku, gdy pracownik uzna, że może być narażony na wystąpienie konfliktu interesów, zobowiązany jest powiadomić o tym fakcie bezpośredniego przełożonego. Powyższe powiadomienie powinno pozostawić odpowiedni ślad audytowy. Przedmiotowe powiadomienie ma na celu odpowiednie zarządzanie przez bezpośredniego przełożonego konfliktem interesów.

W przypadku gdy pracownik w czasie wykonywania swoich czynności uzyska nowe informacje lub nastąpi zmiana okoliczności, np.: poprzez wejście w relację, która nie istniała na początku postępowania powinien niezwłocznie poinformować o tym fakcie przełożonego. Jednocześnie przełożony w razie konieczności powinien ograniczyć zadania pracownika do zadań wolnych od występowania konfliktu interesów.

Ujawnienie konfliktu interesów leży w interesie pracownika, ponieważ ujawniając przedmiotowy konflikt pracownik unika potencjalnych oskarżeń o działanie pod wpływem konfliktu interesów i związanych z powyższym negatywnych konsekwencji.

W celu zapewnienia zrozumienia ryzyk związanych z wystąpieniem rzeczywistego konfliktu interesów prowadzone są działania mające na celu podniesienie powszechnej świadomości problemu. Do działań tych mogą należeć:

- szkolenia,
- kontakty z doradcami etycznymi,
- narzędzia *e-learningowe* i intranet.

Podejrzenie wystąpienia rzeczywistego konfliktu interesów

W przypadku:

- **powzięcia informacji przez organizację** o podejrzeniu wystąpienia konfliktu interesów,
- kiedy **działania pracownika mogą wskazywać** na możliwość wystąpienia konfliktu interesów,

zostaje powołany specjalny Zespół Kontrolujący mający na celu zbadanie danego przypadku. W pierwszej kolejności Zespół Kontrolujący weryfikuje czy pracownik działał pod wpływem konfliktu interesów i ustala stan faktyczny, a następnie szacuje ryzyka związane z wystąpieniem rzeczywistego konfliktu interesów. O rozpoczęciu weryfikacji decyduje Dyrektor/Kierownik.

W skład Zespołu Kontrolującego wchodzi w szczególności przedstawiciel, przedstawiciel oraz przedstawiciel komórki, w ramach której konflikt interesów wystąpił. Zespół Kontrolujący powoływany jest przez W razie konieczności, do prac Zespołu Kontrolującego mogą zostać zaangażowani dodatkowi pracownicy. Decyzję w tej sprawie podejmuje

Weryfikacja może odbywać się m.in. w następujący sposób:

- weryfikacja przy pomocy bazy informacji gospodarczej (np. typu InfoVeriti, Serwis Prawno Gospodarczy LexisNexis, COIG, CEIDG, GUS, serwis EMS Ministerstwa Sprawiedliwości, portal Bankrut i inne),
- weryfikacja poprzez wywiad z pracownikiem,
- weryfikacja poprzez wywiad ze współpracownikami,
- inne adekwatne metody (np.: poprzez portale społecznościowe typu LinkedIn, Facebook),
- przegląd informacji kadrowych (w zakresie historii zatrudnienia, danych dotyczących dodatkowego zatrudnienia).

Zespół Weryfikujący określa metody oraz tryb kontroli, każdorazowo w uzgodnieniu z

W sytuacji konieczności przeprowadzenia wywiadu z pracownikiem lub jego współpracownikami, w spotkaniu uczestniczy również oraz Z przeprowadzanej weryfikacji każdorazowo sporządzana jest notatka służbowa. W przypadku przeprowadzania wywiadu na żądanie którejkolwiek ze stron może zostać sporządzony protokół.

W sytuacji potwierdzenia istnienia rzeczywistego konfliktu, w celu minimalizacji jego skutków **Zespół Kontrolujący** kontroluje działania pracownika, na którego decyzje wpływ miał zaistniały konflikt interesów. Następnie zespół przedstawia informacje o sposobie naprawienia powstałych szkód oraz zgłasza propozycje rekomendacji mające na celu uniknięcie podobnej sytuacji w przyszłości.

..... podejmuje decyzję w danym zakresie.

Informowanie o potencjalnych konfliktach interesu

W celu łatwiejszego sygnalizowania potencjalnych konfliktów interesów przez pracowników, utworzony został specjalny adres poczty elektronicznej do sygnalizowania tego typu nieprawidłowości. W przypadku zidentyfikowania przez pracownika sytuacji występowania konfliktu interesu pracownik powinien przekazać zgłoszenie na adres:

.....

Zgłoszenie powinno zawierać przede wszystkim takie elementy jak:

- opis zdarzenia,
- dane sprawcy,
- informacje o osobach, które mogą mieć wiedzę o tej sprawie.

Mechanizm ten umożliwia anonimowe zgłoszenie (np. poprzez użycie zewnętrznego adresu e-mail), niemniej jednak zaleca się aby w zgłoszeniu zaznaczyć czy zgłaszający chce pozostać anonimowy oraz czy możliwy jest kontakt zwrotny w celu uszczegółowienia zgłoszenia lub doprecyzowania informacji.

Powyżej wskazany model sygnalizowania o konflikcie interesu nie wyklucza możliwości skorzystania z tradycyjnej procedury informowania o nadużyciach tj. powiadomienia o zdarzeniu bezpośredniego przełożonego.

6. Oświadczenia o zapoznaniu się z *Polityką przeciwdziałania przypadkom konfliktu interesów*

Wprowadza się wzór oświadczenia o zapoznaniu się z treścią *Polityki przeciwdziałania przypadkom konfliktu interesów*, stanowiący załącznik nr 1 do niniejszej Polityki.

7. Wdrażanie Polityki z zakresie przeciwdziałania konfliktom interesów

- Niniejsza Polityka stanowi załącznik do podręcznika
- Każdy pracownik zobowiązany jest do zapoznania się z całością Polityki oraz do jej stosowania.
- Rozwiązania zawarte w niniejszej Polityce są cyklicznie analizowane i aktualizowane uwzględniając zidentyfikowane w trakcie jej stosowania ryzyka.
- W przypadku problemów z interpretacją poszczególnych zapisów Polityki pracownik powinien zwrócić się do z prośbą o wyjaśnienie.

Załącznik nr 1 do *Polityki przeciwdziałania przypadkom konfliktu interesów*

Imię i nazwisko:

Stanowisko:

Wydział:

Departament:

Oświadczenie o zapoznaniu się z *Polityką przeciwdziałania przypadkom konfliktu interesów*

Ja, niżej podpisany(-a), oświadczam, że jestem świadomy(-a) treści *Polityki przeciwdziałania przypadkom konfliktu interesów* oraz, że, przy wykonywaniu obowiązków służbowych nie mogę kierować się interesem jednostkowym lub grupowym.

W związku z powyższym oświadczam że:

1. W razie zidentyfikowania lub zagrożenia wystąpienia konfliktu interesu, podczas wykonywania swoich obowiązków, zobowiązuję się do natychmiastowego zgłoszenia tego faktu przełożonemu, odpowiedniemu Zastępcy Dyrektora oraz Dyrektorowi komórki organizacyjnej. W razie stwierdzenia istnienia konfliktu interesów, zobowiązuję się do zaprzestania wszelkich działań w danej sprawie.
2. Potwierdzam również, że wszystkie powierzone mi sprawy zachowam w poufności i nie zrobię żadnego niepożądanego użytku z przekazanych mi informacji służbowych. W szczególności zobowiązuję się zachować w poufności i zaufaniu wszelkie informacje lub dokumenty, które zostały mi ujawnione. które znalazłem(-am) lub przygotowałem(-am) w trakcie wykonywania moich obowiązków.

Podpisano:

Data:

Miejsce:.....

Załącznik nr 6. Przykładowa polityka w zakresie wykrywania sfałszowanych dokumentów

Polityka wykrywania sfałszowanych dokumentów

Spis treści

1. Pojęcie dokumentów sfałszowanych.
2. Konsekwencje administracyjne i karne.
3. Sygnały ostrzegawcze w formie i treści dokumentów.
4. Metoda wykrywania.
5. Postanowienia końcowe.

Skróty użyte w dokumencie

UE – Unia Europejska,

GUS – Główny Urząd Statystyczny,

Polityka – Polityka wykrywania sfałszowanych dokumentów.

Celem Polityki jest przedstawienie pracownikom porad i wskazówek dotyczących wykrywania sfałszowanych dokumentów. Należy podkreślić, że wczesne wykrycie tego typu naruszeń umożliwi szybszą reakcję i wprowadzenie środków zapobiegawczych co może pozwolić na uniknięcie negatywnych konsekwencji.

1. Pojęcie dokumentów sfałszowanych

Sfałszowanie dokumentu polega na nieuprawnionym wprowadzeniu zmiany do dokumentu autentycznego. Może to nastąpić przez usunięcie fragmentu tekstu pierwotnego i zastąpienie go innym lub uczynienie w dokumencie autentycznym skreśleń bądź uzupełnień. W przypadku niektórych dokumentów sfałszowanie polega na innym ich przekształceniu w porównaniu ze stanem pierwotnym, np. zmianie ich kształtu lub wielkości.

Fałszerstwo zgodnie z art. 270 k.k. jest przestępstwem powszechnym (dotyczącym każdej osoby, a nie tylko funkcjonariuszy publicznych) i jest wyróżnione w trzech typach czynu zabronionego:

- podrobienie,
- przerobienie,
- używanie jako autentycznego dokumentu podrobionego lub przerobionego.

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. Podrobienie podpisu innej osoby nawet za jej zgodą także wyczerpuje znamiona popełnienia przestępstwa wskazane w art. 270 k.k.

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

Podrobienie lub przerobienie dokumentu ma charakter materialny i nie odnosi się do dokumentu jako całości, może również odnosić się wyłącznie do jego fragmentu. Przestępstwo to nie dotyczy również sposobu, w jaki zostało dokonane fałszerstwo, poziomu zafalszowania czy też umiejętności fałszującego, lecz jedynie samego faktu stwierdzenia sfalszowania dokumentu. 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.

Użycie sfalszowanego dokumentu to świadome używanie takiego dokumentu jako autentycznego, czyli przedłożenie tego dokumentu osobie uprawnionej np. do kontroli, zrealizowanie na jego podstawie świadczenia np. poprzez wypłatę środków refundacyjnych czy też przeniesienia własności oraz przedstawienie dokumentu organowi państwowemu, samorządowemu czy prowadzącemu postępowanie dowodowe. Przestępstwo w postaci użycia fałszywego dokumentu ma charakter formalny, tj. nie jest konieczne spowodowanie skutku w postaci np. szkody lub wprowadzenia kogokolwiek w błąd co do autentyczności sfalszowanego dokumentu.

Dokument sfalszowany jest dokumentem, w odniesieniu do którego zmieniono stan prawdziwy: oznacza to, że dokument ten nie jest zgodny z rzeczywistością. Zmiana może mieć charakter:

- fizyczny - dokument może być zmieniony fizycznie, na przykład poprzez skreślenie pozycji lub odniesień, odręczne dopisanie informacji zmieniających dokument itd.,
- intelektualny - treść dokumentu nie odpowiada rzeczywistości, na przykład fałszywy opis świadczonych usług, fałszywa treść sprawozdania, fałszywe podpisy na liście obecności itd.

Falszowanie może dotyczyć wszystkich rodzajów dokumentów przekazywanych przez kontrahentów np. w celu rozliczenia umowy, lub wzięcia udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia tj.:

- umów,

- dokumentów tożsamości,
- życiorysów,
- faktur (papierowych lub elektronicznych),
- sprawozdań,
- arkuszy ewidencji czasu pracy,
- list obecności,
- stron internetowych,
- innych dokumentów.

Sfałszowanie dokumentów odnosić się może do następujących form dokumentów:

- dokument oryginalny,
- uwierzytelniona kopia dokumentu,
- zwykła kopia dokumentu,
- wersja elektroniczna dokumentu.

2. Konsekwencje administracyjne i karne

Przedstawienie sfałszowanego dokumentu może mieć konsekwencje, również finansowe, dla całego projektu lub dla jego części. Sfałszowanie może dotyczyć dokumentów wykorzystywanych do oceny kryteriów wykluczenia, wyboru lub udzielenia zamówienia. Fałszerstwo może odnosić się do dokumentów potwierdzających wykonane roboty budowlane lub poniesione wydatki. Z administracyjnego punktu widzenia sfałszowany dokument prowadzi przynajmniej do anulowania spowodowanych przez niego skutków. Na przykład, jeżeli lista obecności ze spotkania zawiera fałszywe podpisy skutkować to będzie anulowaniem kosztów związane z tym spotkaniem i utratą dofinansowania.

Zgodnie z art. 207 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, jeżeli Beneficjent środków UE otrzymał płatność na podstawie przedstawionych jako autentyczne dokumentów podrobionych lub przerobionych bądź dokumentów potwierdzających nieprawdę, to jest on wykluczony z możliwości otrzymania środków europejskich na okres 3 lat.

Przerabianie lub podrabianie dokumentów oraz posługiwanie się takimi dokumentami stanowi przestępstwo i jest zagrożone karą pozbawienia wolności.

3. Sygnały ostrzegawcze w formie i treści dokumentów

Sygnał ostrzegawczy jest oznaką możliwego nadużycia finansowego. Jest to element lub zbiór elementów, które mają nietypowy charakter lub odbiegają od zwykłego działania. Wskazuje też na zaistnienie czegoś nietypowego, co powinno wymagać dalszego zbadania. Sygnały ostrzegawcze w odniesieniu do

dokumentów mogą być zidentyfikowane przez pracowników na różnych etapach działań weryfikacyjnych, w tym podczas:

- kontroli,
- weryfikacji dokumentów,
- odbioru prac.

Obecność sygnałów ostrzegawczych powinna zwiększyć czujność pracownika dokonującego danej kontroli/weryfikacji oraz skłonić go do podjęcia niezbędnych środków, aby potwierdzić lub zaprzeczyć, że istnieje ryzyko nadużycia finansowego. Należy zauważyć, że istnienie sygnałów ostrzegawczych nie oznacza, że doszło lub może dojść do nadużycia finansowego, a oznacza, że sytuację należy skontrolować i monitorować z należytą starannością.

Szczególną uwagę należy zwrócić w sytuacji, gdy układ dokumentu odbiega od standardowego i ogólnie przyjętego, tj.:

- faktury, pisma bez logo przedsiębiorstwa,
- faktury wydrukowane na papierze innym niż standardowy dla danego dostawcy/wykonawcy,
- widoczne różnice w rodzaju, rozmiarze, ostrości, barwie itd. czcionki na dokumencie,
- wymazane lub skreślone dane, dopiski bez podpisów osób upoważnionych,
- odręcznie napisane kwoty bez podpisu osób upoważnionych lub elementy obecne na dokumencie drukowanym,
- brak lub nadmiar liter, brak ciągłości w liniach tekstu,
- nietypowo ostre krawędzie oficjalnych pieczęci lub nietypowa barwa, wskazujące na użycie drukarki komputerowej,
- całkowicie identyczne podpisy osób (pod względem formy i rozmiaru) na różnych dokumentach wskazujące na możliwość przerobienia w postaci wydruku komputerowego,
- kilka ręcznych podpisów w podobnym stylu lub identycznym długopisem lub piórem na dokumentach odnoszących się do różnych okresów.

W treści dokumentu sygnałami, na które należy zwrócić uwagę są:

- nieprawidłowy zapis daty, nietypowe kwoty, uwagi, numery telefonów i obliczenia,
- brakujące pozycje (w odniesieniu do ustalonego porządku),
- błędy w obliczeniach na fakturze lub odcinku wypłaty wygenerowanych przez komputer: np. kwoty całkowite nie odpowiadają sumie transakcji,

- brak standardowego elementu faktury: daty, numeru identyfikacji podatkowej, numeru faktury itd.,
- wzajemnie identyczne położenie pieczęci i podpisu osoby na zestawie dokumentów wskazujące na użycie obrazu (a nie prawdziwy podpis), może to być obraz wygenerowany przez komputer i wykorzystany do fałszowania dokumentów,
- brak szczegółowych danych kontaktowych przedsiębiorstw lub osób fizycznych, takich jak numer telefonu,
- brak numerów seryjnych na fakturach i dowodach dostawy towarów, które zazwyczaj są oznaczone numerami seryjnymi (elektronika, linie produkcyjne itd.),
- ogólnikowy opis towarów lub usług,
- niezgodności lub odchylenia od standardu dotyczącego numerów rachunków bankowych (np. mniej cyfr niż powinno być, inne widoczne niespójności).

Pozostałe zagadnienia mogące stanowić sygnały ostrzegawcze:

- adres dostawcy lub beneficjenta jest jego adresem domowym,
- nietypowa liczba płatności na rzecz jednego odbiorcy lub na jeden adres,
- faktury i rachunki wystawione przez podmioty niezarejestrowane w rejestrze działalności gospodarczej,
- nietypowe opóźnienia w udzielaniu informacji,
- beneficjent nie jest w stanie dostarczyć oryginałów dokumentów na żądanie,
- data na dokumencie wizualnie różni się od daty na podobnym dokumencie wystawionym przez ten sam podmiot,
- odniesienie do przedsiębiorstwa, które nie jest zarejestrowane w publicznie dostępnych rejestrach przedsiębiorstw lub którego nie można znaleźć w dostępnych publicznie zasobach,
- faktury wystawione przez nowo powstałe przedsiębiorstwa,
- adresy poczty elektronicznej przedsiębiorstwa wystawiającego fakturę na zagranicznym serwerze.

Może również wystąpić niespójność między dokumentami/dostępnyymi informacjami:

- niespójność między datami faktur a ich numerami (dotyczy faktur wystawionych przez ten sam podmiot), na przykład:

- faktura numer 152 wystawiona dnia 25.03.2015,
- faktura numer 103 wystawiona dnia 30.07.2015,
 - faktury niezarejestrowane w księgach rachunkowych,
 - dane na fakturze nie odpowiadają opisowi dostarczonego produktu lub wykonanej usługi,
 - pismo/umowa/dokument podpisane przez osobę fizyczną działającą w charakterze przedstawiciela przedsiębiorstwa, jeżeli osoba ta nie została wyznaczona jako przedstawiciel,
 - niespójność między informacjami zawartymi na stronie internetowej przedsiębiorstwa, a informacjami na wystawionych fakturach: np. działalność podmiotu nie odpowiada towarom lub usługom, których dotyczy faktura.

W celu zachowania ścieżki audytu w listach sprawdzających w procedurach narażonych na ryzyko nadużyć w obszarze fałszerstw dokumentów zaleca się umieścić pytanie: „Czy w kontrolowanej dokumentacji występują jakiegokolwiek symptomy sfalszowania dokumentów?”.

4. Metoda wykrywania

Najlepszą metodą wykrywania jest powiązanie sfalszowanego dokumentu z rzeczywistością.

- a) W sektorze budowlanym typowe wzorce nadużyć obejmują:
 - niewykonanie robót budowlanych lub wykonanie tylko ich części,
 - wykonanie robót budowlanych, które nie odpowiadają specyfikacjom technicznym, lecz wystawiono za nie faktury po przewidzianej cenie,
 - przedstawianie faktur od podwykonawców, którzy nie istnieją lub w rzeczywistości nie prowadzą żadnej działalności,
 - zawyżanie kosztów.

Na potwierdzenie tych nadużyć finansowych przedstawia się fałszywe faktury lub fałszywe zaświadczenia o wykonaniu robót.

- b) W przypadku dostarczania towarów typowe wzorce nadużyć obejmują:
 - niedostarczenie towarów lub dostarczenie tylko ich części,
 - dostarczenie towarów gorszej jakości po cenie uzgodnionej w odniesieniu do lepszej jakości,
 - dostarczenie towarów używanych zamiast nowych po tej samej cenie.

Na poparcie tych wzorców nadużyć przedstawia się przerobione faktury i ewentualnie inne dokumenty.

Ogólnikowy opis towarów na fakturach powinien zwrócić uwagę pracownika dokonującego weryfikacji. W takich przypadkach zasadne jest przeprowadzenie kontroli, aby zweryfikować istnienie towarów, sprawdzić ich numery seryjne (jeśli takie istnieją) oraz zbadać pochodzenie towarów.

c) Typowym wzorcem nadużyć w obszarze szkoleń, wyjazdów służbowych jest:

- zawyżania kosztów,
- fałszowania listy obecności.

Na poparcie tych nadużyć przedstawia się fałszywe arkusze ewidencji czasu pracy, fałszywe faktury oraz fałszywe w całości lub częściowo listy obecności uczestników.

W sytuacji, gdy pracownik podejrzewa, że ma do czynienia z dokumentem sfalszowanym jest zobowiązany do poinformowania o tym fakcie bezpośredniego przełożonego. Możliwe jest wezwanie kontrahenta do złożenia wyjaśnień w przedmiotowej sprawie. Wówczas kontrahenci muszą być w stanie przedstawić oryginały dokumentów i przedstawić stosowne wyjaśnienia. Jeżeli po otrzymaniu informacji zwrotnej wątpliwości odnośnie autentyczności dokumentu zostaną utrzymane, pracownik powinien poinformować o tym fakcie właściwe organy ścigania.

5. Postanowienia końcowe

- 1) Każdy pracownik zobowiązany jest do zapoznania się z całością Polityki oraz do jej stosowania.
- 2) Rozwiązania zawarte w niniejszej Polityce są cyklicznie analizowane i aktualizowane uwzględniając zidentyfikowane w trakcie jej stosowania ryzyka.