



Rzeczpospolita
Polska



Unia Europejska
Europejskie Fundusze
Strukturalne i Inwestycyjne



Zalecenia Instytucji Zarządzającej w zakresie postępowania z podejrzeniami nadużyć finansowych, polityki przeciwdziałania przypadkom konfliktu interesów występujących w zadaniach realizowanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2014 – 2020

Wersja nr 5

Andrzej Buła

Zuzanna Donath-Kasiura

Zbigniew Kubalańca

Szymon Ogłaza

Antoni Konopka

Opole, sierpień 2023 r.

Spis treści

1. PODSTAWY PRAWNE.	4
2. CELE I ZAKRES REGULACJI DOTYCZĄCYCH ZWALCZANIA NADUŻYĆ FINANSOWYCH.	7
3. SKRÓTY STOSOWANE W DOKUMENCIE.	8
4. OBOWIĄZUJĄCE UREGULOWANIA PRAWNE W ZAKRESIE PRZECIWDZIAŁANIA NADUŻYCIOM FINANSOWYM.	9
4.1 GŁÓWNE DEFINICJE STOSOWANE W DOKUMENCIE.	9
4.2 CHARAKTERYSTYKA IDENTYFIKOWANYCH NADUŻYĆ W WYKORZYSTANIU ŚRODKÓW UNIJNYCH.	11
4.2.1 Zmowy przetargowe.	11
4.2.2 Konflikt interesów.	15
4.2.3 Korupcja.	22
4.2.4 Fałszerstwo.	24
4.3. INSTYTUCJE ODPOWIEDZIALNE ZA ZWALCZANIE I PRZECIWDZIAŁANIE PRZESTĘPCZOŚCI O CHARAKTERZE KORUPCYJNYM I ŁAMANIU PRZEPISÓW W ZAKRESIE ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH.	25
4.3.1 Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego.	25
4.3.2 Centralne Biuro Antykorupcyjne.	25
4.3.3 Policja i prokuratura.	26
4.3.4 Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.	29
4.3.5 Urząd Zamówień Publicznych.	32
4.3.6 Koordynacja działań mających na celu zabezpieczenie interesów finansowych RP lub UE.	32
5. ŚRODKI ZAPOBIEGAWCZE WYSTĘPOWANIU NADUŻYĆ FINANSOWYCH.	33
5.1. ŚRODKI ADMINISTRACYJNO-ORGANIZACYJNE.	34
5.1.1 Podział obowiązków pomiędzy Instytucje zaangażowane we wdrażanie RPO WO 2014-2020.	34
5.1.2 Stanowiska wrażliwe (szczególnie narażone na ryzyko korupcji).	34
5.1.3 Kultura etyki (Kodeks etyki).	36
5.1.4 Szkolenia i podnoszenie świadomości.	37
5.1.5 Mechanizmy ograniczające ryzyko w sytuacji ubiegania się o dofinansowanie w Instytucji zaangażowanej we wdrażanie RPO WO 2014-2020 przez jej pracowników, członków ich rodzin oraz podmioty powiązane z nimi osobowo lub kapitałowo.	38
6. IDENTYFIKACJA NADUŻYĆ FINANSOWYCH.	39
6.1. ANALIZA RYZYKA.	39
6.2. SAMOCENA RYZYKA NADUŻYĆ FINANSOWYCH.	40
6.3. SYSTEM KONTROLI RPO WO.	42
6.3.1. Sporządzanie rocznych planów kontroli z uwzględnieniem analizy ryzyka nieprawidłowości.	43
6.3.2. Analiza dostępnych danych i narzędzie ARACHNE.	43
6.3.3. Rozpatrywanie i stwierdzanie nieprawidłowości.	44
6.4 SYGNAŁY OSTRZEGAWCZE NADUŻYĆ FINANSOWYCH (W TYM: TZW. „RED FLAG” – CZERWONA FLAGA”).	44
6.4.1 Sygnał „red flag” – czerwona flaga.	44
6.4.2. Przykłady sygnałów ostrzegawczych w zakresie zamówień publicznych.	46
6.4.3. Ewidencja stwierdzonych nadużyć finansowych lub sygnałów ostrzegawczych nadużyć finansowych.	48
7. POSTĘPOWANIE W PRZYPADKU ZIDENTYFIKOWANIA PODEJRZENIA NADUŻYCIA FINANSOWEGO.	49
7.1. POSTĘPOWANIE Z PODEJRZENIAMI NADUŻYĆ FINANSOWYCH PRZEKAZANYCH PRZEZ PRACOWNIKÓW WŁASNEJ INSTYTUCJI, POZYSKANYCH W TRAKCIE WYKONYWANIA BIEŻĄCYCH ZADAŃ ORAZ KONTROLI.	51

7.1.1. Sposoby powiadamiania właściwych organów ścigania o podejrzeniu wystąpienia nadużycia finansowego, stanowiące podejrzenie popełnienia przestępstwa.	52
7.1.2. Powiadamianie UOKiK o podejrzeniu wystąpienia nadużycia finansowego.	53
7.1.3 Bezpośrednie powiadomienie OLAF.	54
7.2. POSTĘPOWANIE Z INFORMACJAMI O NADUŻYCIACH / PODEJRZENIACH NADUŻYĆ FINANSOWYCH, POZYSKANYCH OD ORGANÓW ŚCIGANIA ORAZ W WYNIKU PRZEPROWADZONYCH AUDYTÓW/KONTROLI INSTYTUCJI LUB ORGANÓW ZEWNĘTRZNYCH.....	54
7.3. POSTĘPOWANIE Z INFORMACJAMI O NADUŻYCIACH / PODEJRZENIACH NADUŻYĆ FINANSOWYCH POZYSKANYCH Z INNYCH ŹRÓDEŁ.	55
7.4. RAPORTOWANIE O NIEPRAWIDŁOWOŚCIACH POPRZEZ SYSTEM IMS.	55
8. LITERATURA UZUPEŁNIAJĄCA.....	56
9. ZAŁĄCZNIKI.....	57
9.1. NARZĘDZIE OCENY RYZYKA NADUŻYĆ FINANSOWYCH (PLIK EXCEL).	57
9.2. INSTRUKCJA KORZYSTANIA Z NARZĘDZIA OCENY RYZYKA NADUŻYĆ FINANSOWYCH.	57

1. Podstawy prawne.

Zalecenia Instytucji Zarządzającej w zakresie postępowania z podejrzeniami nadużyć finansowych, polityki przeciwdziałania przypadkom konfliktu interesów występujących w zadaniach realizowanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2014 – 2020, zostały opracowane na podstawie Wytycznych ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego w zakresie kontroli realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020. Zapisy Rozdziału 11 pkt 1) ww. Wytycznych zobowiązują każdą z instytucji zarządzających programami operacyjnymi w latach 2014-2020 do opracowania dokumentu w zakresie zapobiegania i sposobu postępowania w sytuacjach wystąpienia korupcji i nadużyć finansowych w ramach nadzorowanego programu operacyjnego. Uregulowania zawarte w niniejszych Zaleceniach wynikają zarówno z ustawodawstwa unijnego, jak i ustawodawstwa krajowego.

W zakresie ustawodawstwa unijnego są to m.in:

1. Art. 325, Traktat Ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.),
2. Rozporządzenie Rady (Euratom, WE) nr 2185/96 z dnia 11 listopada 1996 r. w sprawie kontroli na miejscu oraz inspekcji przeprowadzanych przez Komisję w celu ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich przed nadużyciami finansowymi i innymi nieprawidłowościami, (Dz. U. UE. L. z 1996 r. Nr 292, str. 2 z późn. zm.),
3. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 z dnia 11 września 2013 r. dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzenie Rady (Euratom) nr 1074/1999 (Dz.U. L 248 z 18.9.2013, str. 1),
4. Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 (Dz. U. UE. L. z 2013 r. Nr 347, str. 289 z późn. zm.),
5. Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem Wspólnych Ram Strategicznych oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1083/2006 (Dz. U. UE. L. z 2013 r. Nr 347, str. 320 z późn. zm.), zwanego dalej rozporządzeniem ogólnym,

6. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 996/2012 (Dz. U. UE. L. z 2018 r. Nr 193, str. 1 z późn. zm.), zwane dalej rozporządzeniem finansowym,
7. Konwencja o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich, sporządzona w Brukseli dnia 26 lipca 1995 r., Protokół do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 r., sporządzony w Dublinie dnia 27 września 1996 r., Protokół w sprawie interpretacji w trybie orzeczenia wstępnego przez Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 r., sporządzony w Brukseli dnia 29 listopada 1996 r., oraz Drugi Protokół do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich sporządzony w Brukseli dnia 19 czerwca 1997 r. (Dz.U. 2009 nr 208 poz. 1603).

W zakresie ustawodawstwa krajowego są to m.in.:

1. Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1233),
2. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1138 z późn. zm.), zwana dalej kk,
3. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1375 z późn. zm.), zwana dalej kpk,
4. Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 654 z późn. zm.), zwana dalej kks,
5. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 289 z późn. zm.),
6. Ustawa z dnia 12 maja 2006 r. o ratyfikacji Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 31 października 2003 r. (Dz. U. z 2007 r. Nr 84, poz. 563),
7. Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 275 z późn. zm.),
8. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 530),
9. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.), zwana dalej ufp,

10. Ustawa z dnia 23 października 2013 r. o ratyfikacji Protokołu dodatkowego do Prawnokarnej konwencji o korupcji, sporządzonego w Strasburgu dnia 15 maja 2003 r. (Dz. U. poz. 1464),
11. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 818 z późn. zm.)
12. Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 615 z późn. zm.),
13. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1710 z późn. zm.), zwana dalej pzp.

Inne dokumenty stanowiące podstawę sporządzenia niniejszych Zaleceń:

1. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE, (Dz.U. L 094 z 28.3.2014, s. 65).
2. Guidance for Member States and Programme Authorities: Fraud Risk Assessment and Effective and Proportionate Anti-Fraud Measures (tłum: Wytyczne dla państw członkowskich i instytucji programu pn. Ocena ryzyka nadużyć finansowych i proporcjonalne środki zwalczania nadużyć finansowych), zwane dalej „Wytycznymi KE”,
3. Identyfikowanie przypadków konfliktu interesów w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych w ramach działań strukturalnych. Praktyczny przewodnik dla kierowników opracowany przez grupę ekspertów z państw członkowskich koordynowaną przez Dział D.2 OLAF - Zapobieganie Nadużyciom,
4. Konflikt interesów w zamówieniach publicznych. Praktyczny poradnik, wydany przez Urząd Zamówień Publicznych,
5. Konwencja Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych z dnia 31 października 2003 r. (Dz. U. z 2007 r. Nr 84, poz. 563),
6. Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences, OECD 2003 r.,
7. Oświadczenie Rządowe z dnia 7 maja 2014 r. w sprawie mocy obowiązującej Protokołu dodatkowego do Prawnokarnej konwencji o korupcji, sporządzonego w Strasburgu w dniu 15 maja 2003 r. (Dz. U. poz. 982),
8. Oświadczenie Rządowe z dnia 8 grudnia 2006 r. w sprawie mocy obowiązującej Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 31 października 2003 r. (Dz. U. z 2007 r. Nr 84, poz. 564),

9. Protokół dodatkowy do Prawnokarnej konwencji o korupcji, sporządzony w Strasburgu dnia 15 maja 2003 r. (Dz. U. z 2014 r. poz. 981),
10. Rekomendacje postępowań antykorupcyjnych przy udzielaniu zamówień publicznych, wydane przez Centralne Biuro Antykorupcyjne,
11. Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie warunków obniżania wartości korekt finansowych oraz wydatków poniesionych nieprawidłowo związanych z udzielaniem zamówień (Dz.U. 2016 poz. 200),
12. Wskazówki antykorupcyjne dla urzędników, wydane przez Centralne Biuro Antykorupcyjne,
13. Wykrywanie przerobionych dokumentów w dziedzinie działań strukturalnych. Praktyczny przewodnik dla instytucji zarządzających opracowany przez grupę ekspertów z państw członkowskich koordynowaną przez Dział D.2 OLAF - Zapobieganie Nadużyciom,
14. Wytyczne antykorupcyjne dla administracji publicznej w zakresie jednolitych rozwiązań instytucjonalnych oraz zasad postępowania dla urzędników i osób należących do grupy PTEF, wydane przez Centralne Biuro Antykorupcyjne,
15. Wytyczne dotyczące unikania konfliktów interesów i zarządzania takimi konfliktami na podstawie rozporządzenia finansowego (2021/C 121/01) (zwanym dalej Wytycznymi KE ws. konfliktu),
16. Wytyczne w zakresie kontroli realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020 wydane przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego.

2. Cele i zakres regulacji dotyczących zwalczania nadużyć finansowych.

Instytucja Zarządzająca oraz Instytucje Pośredniczące w systemie realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2014 – 2020, zobowiązane są do utrzymania wysokich standardów prawnych, etycznych i moralnych oraz do przestrzegania zasad rzetelności, obiektywizmu, odpowiedzialności i uczciwości. W związku z powyższym od wszystkich pracowników, oczekuje się przedmiotowego podejścia do realizowanych spraw.

Głównym założeniem wynikającym ze wskazanego podejścia jest zapewnienie postrzegania instytucji zaangażowanych w realizację RPO WO 2014-2020 jako przeciwnych przejawom nadużyć finansowych, korupcji oraz konfliktowi interesów.

Ponadto celem niniejszych regulacji jest przedstawienie wskazówek dla Instytucji będących w systemie realizacji RPO WO 2014-2020 odnośnie działań w zakresie:

- promowania kultury przeciwdziałania nadużyciom finansowym,
- zapobiegania nadużyciom finansowym,

- wykrywania nadużyć finansowych,
- reagowania w przypadku powzięcia podejrzeń popełnienia nadużycia finansowego (zidentyfikowania symptomu wystąpienia nadużycia finansowego).

Przedmiotowe regulacje wskazują również na wynikające z przepisów prawa powszechnie obowiązującego zadania, których realizacja spoczywa na wszystkich instytucjach administracji publicznej. Wypełnianie przez Instytucje w systemie realizacji RPO WO 2014 - 2020 zapisów przedmiotowych Zaleceń ma za zadanie osiągnięcie następujących celów:

- 1) skuteczne zapobieganie nadużyciom finansowym;
- 2) wdrożenie efektywnych mechanizmów walki z nadużyciami finansowymi;
- 3) zwiększenie świadomości problemu korupcji oraz promocja etycznych wzorców postępowania;
- 4) minimalizowanie skutków nadużyć finansowych;
- 5) ochronę interesów finansowych budżetu UE oraz budżetu państwa (w sytuacji powzięcia informacji o podejrzeniu popełnienia nadużycia finansowego).

Ponadto w procesie zwalczania nadużyć finansowych wyodrębnić należy cztery kluczowe elementy: zapobieganie, wykrywanie, korygowanie i ściganie, które to zostały przedstawione w niniejszym dokumencie.

3. Skróty stosowane w dokumencie.

ABW	Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego,
AFCOS	Anti-fraud Coordination Service (Jednostka koordynująca zwalczanie nadużyć finansowych),
CBA	Centralne Biuro Antykorupcyjne,
DFK	Departament Finansów,
DPF	Departament Programowania Funduszy Europejskich,
DWF	Departament Wdrażania Funduszy Europejskich,
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego,
EFS	Europejski Fundusz Społeczny,
FS	Fundusz Spójności,
IMS	ang. <i>Irregularity Management System</i> - system informatyczny uruchomiony i administrowany przez Komisję Europejską, za pomocą którego informacje o nieprawidłowościach przekazywane są przez państwa członkowskie do KE,
IP	Instytucja Pośrednicząca,
IZ	Instytucja Zarządzająca RPO WO 2014 – 2020,
KE	Komisja Europejska,
OLAF	<i>Office de Lutte Anti-Fraude</i> (Europejski Urząd ds. Przeciwdziałania Nadużyciom),

4. Obowiązujące uregulowania prawne w zakresie przeciwdziałania nadużyciom finansowym.

4.1 Główne definicje stosowane w dokumencie.

Na potrzeby niniejszego dokumentu, przyjęto następujące definicje:

Nieprawidłowość – każde naruszenie prawa unijnego lub prawa krajowego dotyczącego stosowania prawa unijnego, wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego zaangażowanego we wdrażanie EFSI, które ma lub może mieć szkodliwy wpływ na budżet Unii poprzez jego obciążenie nieuzasadnionym wydatkiem¹;

Nadużycie finansowe

- w odniesieniu do wydatków: jakiegokolwiek umyślnie działanie lub zaniechanie dotyczące:
 - wykorzystania lub przedstawienia fałszywych, nieścisłych lub niekompletnych oświadczeń lub dokumentów, które ma na celu sprzeniewierzenie lub bezprawne zatrzymanie środków z budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich lub budżetów zarządzanych przez Wspólnoty Europejskie lub w ich imieniu,
 - nieujawnienia informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku, w tym samym celu,
 - niewłaściwego wykorzystania takich środków do celów innych niż te, na które zostały pierwotnie przyznane;
- w odniesieniu do przychodów - jakiegokolwiek umyślnie działanie lub zaniechanie dotyczące:
 - wykorzystania lub przedstawienia fałszywych, nieścisłych lub niekompletnych oświadczeń lub dokumentów, które ma na celu bezprawne zmniejszenie środków

¹Art. 2 pkt 36, Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem Wspólnych Ram Strategicznych oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1083/2006 (Dz. U. UE. L. z 2013 r. Nr 347, str. 320 z późn. zm.).

budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich lub budżetów zarządzanych przez Wspólnoty Europejskie lub w ich imieniu,

- nieuwjawnienia informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku, w tym samym celu,
- niewłaściwego wykorzystania korzyści uzyskanej zgodnie z prawem, w tym samym celu².

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

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

Podejrzanie popełnienia nadużycia finansowego – jest to nieprawidłowość, która prowadzi do wszczęcia postępowania administracyjnego lub sądowego na poziomie krajowym w celu stwierdzenia zamierzonego działania, w szczególności nadużycia finansowego w rozumieniu art. 1 ust. 1 lit. a Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich [...].

Pierwsze ustalenie administracyjne lub sądowe – jest to pierwsza pisemna ocena dokonana przez właściwy organ administracyjny lub sądowy, stwierdzająca, na podstawie konkretnych faktów, istnienie nieprawidłowości, bez uszczerbku dla możliwości późniejszego zrewidowania takiego stwierdzenia lub wycofania go w toku postępowania administracyjnego lub sądowego.

Błąd systemowy – jest to powtarzający się błąd spowodowany poważnymi zaniedbaniami w systemach zarządzania i kontroli zaprojektowanych w celu zapewnienia prawidłowej rachunkowości i zgodności z obowiązującymi zasadami i przepisami. Wyniki przeprowadzonej wizytacji w miejscu każdorazowo należy przeanalizować pod kątem wystąpienia błędu systemowego, w celu ustalenia, czy napotkane problemy mają charakter

²Art. 1 ust. 1, Konwencja o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich, sporządzona w Brukseli dnia 26 lipca 1995 r., Protokół do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 r., sporządzony w Dublinie dnia 27 września 1996 r., Protokół w sprawie interpretacji w trybie orzeczenia wstępnego przez Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 r., sporządzony w Brukseli dnia 29 listopada 1996 r., oraz Drugi Protokół do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 r., sporządzony w Brukseli dnia 19 czerwca 1997 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 208, poz. 1603).

systemowy, pociągający za sobą ryzyko dla innych podobnych operacji, beneficjentów lub innych podmiotów.

4.2 Charakterystyka identyfikowanych nadużyć w wykorzystaniu środków unijnych.

W celu ujednoczenia podejścia do procesu zwalczania nadużyć, w niniejszym podrozdziale przedstawione zostały cztery najczęściej spotykane nadużycia finansowe, które mają jednocześnie największy wpływ na wdrażanie funduszy europejskich. Należy mieć na uwadze, iż wskazane nadużycia nie stanowią zamkniętego katalogu. Ze względu na coraz szybciej rozwijające się otoczenie, mogą powstać nowe praktyki i metody przestępstw, które spełniają definicję nadużycia finansowego. Zaznaczyć w tym miejscu należy, iż w niniejszym dokumencie nie zostały opisane nadużycia, które w potocznym znaczeniu są doskonale znane i, w opinii IZ RPO WO 2014-2020, nie wymagają uszczegółowienia interpretacyjnego. Do takich działań należą m.in.:

- kradzież i przywłaszczenie,
- wprowadzanie w błąd,
- zatajanie istotnych faktów.

4.2.1 Zmowy przetargowe.

Zgodnie z ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów, zmowy przetargowe to porozumienia, których celem lub skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku właściwym. Zmowa przetargowa polega zatem na uzgadnianiu przez przedsiębiorców przystępujących do przetargu lub przez tych przedsiębiorców i przedsiębiorcę będącego organizatorem przetargu warunków składanych ofert, w szczególności co do zakresu prac lub ceny³.

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

Wyróżnić można dwa główne typy zmów przetargowych:

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

³Art. 6 ust. 1 pkt 7, Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 275 z późn. zm.).

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

Zmowy przetargowe wertykalne polegają najczęściej na uzgodnieniu warunków przetargu lub treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia między zamawiającym, a jednym z potencjalnych wykonawców, w celu wykluczenia z udziału w przetargu innych wykonawców. Obydwa typy zmów mogą stanowić poważny problem w postaci wyboru przez zamawiającego oferty mniej korzystnej ekonomicznie lub zakupu towaru o znacznie gorszej jakości niż ta, którą mógłby wybrać, gdyby konkurencja w przetargu funkcjonowała prawidłowo. Głównymi efektami i jednocześnie głównym motorem zawierania współpracy przedsiębiorców jest zazwyczaj wzrost ceny przy jednoczesnym spadku jakości oferowanych produktów. Tracą na tym w szczególności pozostali uczestnicy rynku poprzez konieczność pokrywania różnicy między ceną ustaloną przez zamawiających się przedsiębiorców, a taką, która ukształtowałaby się w wyniku nieskrępowanej gry rynkowej oraz otrzymywaniem usług lub produktów gorszej jakości za wyższą cenę.

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

Należy w tym miejscu zauważyć, że również w prawie polskim zostały zawarte przepisy dotyczące odpowiedzialności karnej za „zawianie się”. Zgodnie z Kodeksem karnym kto, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, udaremnia lub utrudnia przetarg publiczny albo wchodzi w porozumienie z inną osobą działając na szkodę właściciela mienia albo osoby lub instytucji, na rzecz której przetarg jest dokonywany, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3⁴.

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

⁴Art. 305 § 1, Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1138 z późn. zm.).

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów wprowadza również zakaz zawierania przez przedsiębiorców porozumień, których celem lub skutkiem jest ograniczenie konkurencji. Obejmuje on zarówno firmy bezpośrednio ze sobą konkurujące, a zatem działające na tym samym szczeblu obrotu, jak i podmioty ze sobą niekonkurujące, funkcjonujące na różnych szczeblach obrotu.

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

- ustalaniu, bezpośrednio lub pośrednio, cen i innych warunków zakupu lub sprzedaży towarów,
- ograniczaniu lub kontrolowaniu produkcji lub zbytu oraz postępu technicznego lub inwestycji,
- podziale rynków zbytu lub zakupu,
- stosowaniu w podobnych umowach z osobami trzecimi uciążliwych lub niejednorodnych warunków umów, stwarzających tym osobom zróżnicowane warunki konkurencji,
- uzależnianiu zawarcia umowy od przyjęcia lub spełnienia przez drugą stronę innego świadczenia, niemającego rzeczowego ani zwyczajowego związku z przedmiotem umowy,
- ograniczaniu dostępu do rynku lub eliminowaniu z rynku przedsiębiorców nieobjętych porozumieniem,
- uzgadnianiu przez przedsiębiorców przystępujących do przetargu lub przez tych przedsiębiorców i przedsiębiorcę będącego organizatorem przetargu warunków składanych ofert, w szczególności zakresu prac lub ceny⁵.

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

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

- składanie ofert kurtuazyjnych (ang. cover bidding) - polega na uzgodnieniu złożenia przez konkurentów ofert mniej korzystnych dla zamawiającego od oferty wykonawcy wytypowanego przez uczestników znowy na zwycięzcę. Złożenie ofert kurtuazyjnych ma stwarzać pozory istnienia konkurencji w przetargu lub przekonać zamawiającego, że oferta wspierana jest dla niego korzystna;
- ograniczanie ofert (ang. bid-suppression) - polega na uzgodnionym odstąpieniu przez jednego lub kilku potencjalnych wykonawców od udziału w przetargu, lub na

⁵Art. 6 ust. 1, Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 275 z późn. zm.).

wycofaniu wcześniej złożonej oferty albo na podjęciu innych kroków, dzięki którym oferta nie będzie brana pod uwagę – tak aby została wybrana oferta uzgodniona przez uczestników porozumienia jako oferta zwycięska;

- rozstawianie i wycofywanie ofert obejmuje składanie ofert kurtuazyjnych i ograniczanie ofert. Istotą tego mechanizmu jest uzgodnienie treści ofert, które są odpowiednio różnicowane, tak by po otwarciu ofert zajmowały pierwsze miejsca. Gdy tak się staje, oferta najkorzystniejsza jest wycofywana albo podejmowane są kroki mające służyć temu, by oferta ta nie była brana pod uwagę i by zapewnić zwycięstwo najmniej korzystnej spośród ofert złożonych przez uczestników porozumienia;
- systemowy podział rynku (market allocation) - polega na wytypowaniu i uzgodnieniu przetargów (wyodrębnionych na podstawie kryteriów geograficznych, przedmiotowych lub podmiotowych), w jakich poszczególni uczestnicy porozumienia będą brać udział i wygrywać, a w jakich w ogóle nie będą składać ofert lub będą składać jedynie oferty zabezpieczające.

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

Praktyczną instrukcję dla przedsiębiorców, którzy są zainteresowani skorzystaniem z programu leniency stanowią *Wytyczne Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawie programu łagodzenia kar*⁶, które powstały w celu zwiększenia transparentności przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2014 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania z wnioskiem o odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej lub jej obniżenie.

Przedsiębiorca ubiegający się o objęcie programem może złożyć formalny wniosek (także skrócony i uproszczony):

- osobiście w siedzibie Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie,
- pracownikowi UOKiK do protokołu,
- za pomocą operatora pocztowego,
- faksem,
- a także emailem na adres: leniency@uokik.gov.pl.

W dwóch ostatnich przypadkach (fax i email) niezbędne jest, w ciągu 5 dni, dostarczenie do UOKiK również oryginału wniosku.

⁶Program łagodzenia kar, http://www.uokik.gov.pl/program_lagodzenia_kar2.php

W związku z wysoko identyfikowanym ryzykiem zmów przetargowych, wszystkie instytucje w systemie realizacji RPO WO 2014 – 2020 są zobowiązane do prowadzenia działań mających na celu efektywne zapobieganie możliwości ich wystąpienia.

4.2.2 Konflikt interesów.

Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) zaproponowała następującą definicję: **Konflikt interesów** to konflikt pomiędzy obowiązkiem publicznym, a interesami prywatnymi urzędnika publicznego, polegający na tym, że interesy urzędnika publicznego jako osoby prywatnej mogłyby niewłaściwie wpłynąć na wykonywanie przez niego swoich obowiązków i zadań publicznych⁷.

Prawodawstwo Unii Europejskiej definiuje to pojęcie w odniesieniu do celów wykonania ogólnego budżetu UE. Zgodnie z zapisami rozporządzenia finansowego, konflikt interesów stanowi, co następuje:

1. Podmiotom upoważnionym do działań finansowych w rozumieniu rozdziału 4 niniejszego tytułu oraz innym osobom, w tym również organom krajowym na dowolnym szczeblu, uczestniczącym w wykonaniu budżetu w ramach zarządzania bezpośredniego, pośredniego i dzielonego, w tym również w odnośnych działaniach przygotowawczych, a także w audycie lub kontroli, zakazuje się podejmowania jakichkolwiek działań, które mogą spowodować powstanie konfliktu ich interesów z interesami Unii. Podmioty te muszą również podejmować odpowiednie środki, aby zapobiegać powstaniu konfliktu interesów w ramach funkcji wchodzących w zakres ich odpowiedzialności, oraz aby zareagować na sytuacje, które obiektywnie można postrzegać jako konflikt interesów.
2. W przypadku gdy istnieje ryzyko konfliktu interesów w odniesieniu do członka personelu organu krajowego, dana osoba kieruje sprawę do swojego przełożonego. W przypadku gdy takie ryzyko istnieje w odniesieniu do pracowników objętych regulaminem pracowniczym, dana osoba kieruje sprawę do odpowiedniego delegowanego urzędnika zatwierdzającego. Odpowiedni przełożony lub delegowany urzędnik zatwierdzający potwierdzają na piśmie, czy stwierdzono konflikt interesów. W razie stwierdzenia istnienia konfliktu interesów organ powołujący lub odpowiedni organ krajowy zapewniają, aby dana osoba zaprzestała jakichkolwiek działań w danej kwestii. Odpowiedni delegowany urzędnik zatwierdzający lub odpowiedni organ krajowy zapewniają, aby wszelkie dalsze stosowne działania zostały podjęte zgodnie z mającym zastosowanie prawem.
3. Do celów ust. 1 konflikt interesów istnieje wówczas, gdy bezstronne i obiektywne pełnienie funkcji podmiotu upoważnionego do działań finansowych lub innej osoby, o których mowa w ust. 1, jest zagrożone z uwagi na względy rodzinne, emocjonalne,

⁷ Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences, s. 24-25, OECD 2003 r., <https://www.oecd.org/gov/ethics/48994419.pdf>.

sympatie polityczne lub związki z jakimkolwiek krajem, interes gospodarczy lub jakiegokolwiek inne bezpośrednio lub pośrednio interesy osobiste⁸.

Definicję konfliktu interesów zawiera również Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE:

Pojęcie konfliktu interesów obejmuje co najmniej każdą sytuację, w której członekowie personelu instytucji zamawiającej lub dostawcy usług w zakresie obsługi zamówień działającego w imieniu instytucji zamawiającej biorący udział w prowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia lub mogący wpłynąć na wynik tego postępowania mają, bezpośrednio lub pośrednio, interes finansowy, ekonomiczny lub inny interes osobisty, który postrzegać można jako zagrażający ich bezstronności i niezależności w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia⁹.

W porównaniu z Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE [...], art. 61 rozporządzenia finansowego podkreśla znaczenie oparcia ryzyka domniemanych konfliktów interesów na obiektywnych i rozsądnych przesłankach. Obejmuje to w szczególności możliwe do sprawdzenia faktyczne wskazania, że istnieją powiązania między funkcjami a danym interesem, np. uprawnienie do działania lub wydawania poleceń, powiązanie za pośrednictwem osoby trzeciej, utrzymujące się powiązanie z poprzednimi stanowiskami, powiązanie z przyszłymi stanowiskami lub powiązanie hierarchiczne lub funkcjonalne. Interes ten musi być na tyle istotny, aby można go było postrzegać, jako mogący „zagrozić” „bezstronnemu i obiektywnemu pełnieniu funkcji”. Co do zasady można stwierdzić, że im większa odpowiedzialność i rozliczalność, im większy interes lub im większe uczestnictwo w wykonaniu budżetu, tym większe prawdopodobieństwo wystąpienia domniemanego konfliktu interesów.

W rozporządzeniu finansowym wyraźnie rozszerzono zakres przepisów dotyczących konfliktów interesów na wszystkie tryby zarządzania oraz na wszystkie podmioty, w tym na organy krajowe na wszystkich szczeblach, zaangażowane w wykonywanie budżetu UE, w tym w podejmowanie działań przygotowawczych i przeprowadzanie audytów, a także sprawowanie kontroli:

⁸Art. 61, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 2018/1046 z dnia 18.07.2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 996/2012 (Dz. U. UE. L. z 2018 r. Nr 193, str. 1 z późn. zm.).

⁹Art. 24, Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz.U. L 094 z 28.3.2014, s. 65).

- przepisy mają obecnie zastosowanie do zarządzania dzielonego (oprócz zarządzania bezpośredniego i pośredniego), a także do organów krajowych/regionalnych na dowolnym szczeblu, w tym do członków rządu,
- przeredagowano definicję konfliktu interesów: obecnie obejmuje ona „jakiegokolwiek inne bezpośrednie lub pośrednie interesy osobiste”, co jest pojęciem szerszym niż „jakiegokolwiek inne interesy wspólne z odbiorcą”, o których mowa była w art. 57 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz.U. L 298 z 26.10.2012, s. 1),
- objęto przepisami rozporządzenia większą liczbę sytuacji: w rozporządzeniu wyraźnie ustanowiono wymóg nie tylko zapobiegania sytuacjom wiążącym się z powstaniem konfliktu interesów, ale również reagowania na takie sytuacje, w tym na sytuacje, które „obiektywnie można postrzegać jako konflikt interesów”. Przywołany przepis wzmacnia funkcję zapobiegawczą w odniesieniu do sytuacji wiążących się z konfliktem interesów.

W tym miejscu należy również podkreślić, iż konflikt interesów stanowi jedną z kategorii nieprawidłowości indywidualnych określonych w Rozporządzeniu Ministra Rozwoju z dnia 29 stycznia 2016 r. Zgodnie z zapisami ww. rozporządzenia, stawka procentowa w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości indywidualnej w postaci konfliktu interesów wynosi 100%, co podkreśla wagę przedmiotowego zagadnienia¹⁰.

Zgodnie z zapisami Prawa zamówień publicznych czynności związane z przygotowaniem oraz przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia wykonują osoby zapewniające bezstronność i obiektywizm. Standardy obiektywizmu i bezstronności wyrażone w art. 17 ust. 3 pzp, w systemie zamówień publicznych stanowią, obok zasad zachowania uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, podstawowe reguły postępowania. Przepisy pzp wymagają, by w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, po stronie zamawiającego nie brały udziału osoby pozostające w określonych relacjach z wykonawcą, gwarantując tym samym, że postępowanie o udzielenie zamówienia zostanie przeprowadzone w sposób bezstronny i rzetelny¹¹.

Czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego mogą wykonywać zatem wyłącznie osoby, których uczestnictwo w procedurze udzielenia zamówienia nie powoduje powstania konfliktu interesów.

¹⁰Rozporządzeniu Ministra Rozwoju z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie warunków obniżania wartości korekt finansowych oraz wydatków poniesionych nieprawidłowo związanych z udzielaniem zamówień (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2179).

¹¹Art. 17, ust. 3, Ustawa z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1710 z późn. zm.).

Na gruncie przepisów pzp, obiektywizm i bezstronność osób działających po stronie zamawiającego realizowane są w szczególności poprzez obowiązek weryfikacji przez zamawiającego czy osoby te nie pozostają lub nie pozostawały w określonych relacjach faktycznych lub prawnych z wykonawcą zamówienia publicznego. Stosownie do treści pzp:

1. Kierownik zamawiającego, członek komisji przetargowej oraz inne osoby wykonujące czynności związane z przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia po stronie zamawiającego lub osoby mogące wpłynąć na wynik tego postępowania lub osoby udzielające zamówienia podlegają wyłączeniu z dokonywania tych czynności, jeżeli po ich stronie występuje konflikt interesów.
2. Konflikt interesów występuje wówczas, gdy osoby wymienione w ust. 1:
 - 1) ubiegają się o udzielenie tego zamówienia;
 - 2) pozostają w związku małżeńskim, w stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa w linii prostej, pokrewieństwa lub powinowactwa w linii bocznej do drugiego stopnia, lub są związane z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli albo pozostają we wspólnym pożyciu z wykonawcą, jego zastępcą prawnym lub członkami organów zarządzających lub organów nadzorczych wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia;
 - 3) w okresie 3 lat przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia pozostawały w stosunku pracy lub zlecenia z wykonawcą, otrzymywały od wykonawcy wynagrodzenie z innego tytułu lub były członkami organów zarządzających lub organów nadzorczych wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia;
 - 4) pozostają z wykonawcą w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że istnieje uzasadniona wątpliwość co do ich bezstronności lub niezależności w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia z uwagi na posiadanie bezpośredniego lub pośredniego interesu finansowego, ekonomicznego lub osobistego w określonym rozstrzygnięciu tego postępowania¹².

Osoby, działające w warunkach konfliktu interesów powstałego na gruncie prowadzonego postępowania, podlegają wyłączeniu z wykonywania czynności, a czynności już zrealizowane powtarza się, z zastrzeżeniem otwarcia ofert oraz innych czynności faktycznych niewpływających na wynik postępowania.

Ponadto, osobami po stronie zamawiającego podlegającymi wyłączeniu z postępowania, poza sytuacjami związanymi z wystąpieniem po ich stronie konfliktu interesu, są osoby które utraciły wiarygodność z uwagi na skazanie prawomocnym wyrokiem za przestępstwa popełnione w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia. Stosownie do treści pzp:

3. Kierownik zamawiającego, członek komisji przetargowej oraz inne osoby wykonujące czynności związane z przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia po stronie zamawiającego lub osoby mogące wpłynąć na wynik tego postępowania lub osoby udzielające zamówienia podlegają wyłączeniu z

¹²Art. 56, ust. 1-2, Ustawa z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych.

dokonywania tych czynności, jeżeli zostały prawomocnie skazane za przestępstwo popełnione w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia, o którym mowa w art. 228-230a, art. 270, art. 276, art. 286, art. 287, art. 296, art. 296a, art. 297, art. 303 lub art. 305 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138), zwanej dalej "Kodeksem karnym", o ile nie nastąpiło zatarcie skazania.

4. Osoby, o których mowa w ust. 1 i 3, składają, pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia, oświadczenie w formie pisemnej o istnieniu albo braku istnienia okoliczności, o których mowa odpowiednio w ust. 2 lub 3. Przed odebraniem oświadczenia, kierownik zamawiającego lub osoba, której powierzył czynności w postępowaniu, uprzedza osoby składające oświadczenie o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia¹³.

Osoby, o których mowa powyżej składają, pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia, oświadczenie w formie pisemnej o istnieniu albo braku istnienia okoliczności, o których mowa odpowiednio w ust. 2 lub 3 art. 56 pzp. Oświadczenie o istnieniu okoliczności, o których mowa w art. 56 ust. 2 pzp, powinno zostać złożone niezwłocznie po powzięciu wiadomości o ich istnieniu, a oświadczenie o braku istnienia tych okoliczności nie później niż przed zakończeniem postępowania o udzielenie zamówienia. Natomiast oświadczenie o braku lub istnieniu okoliczności, o których mowa w art. 56 ust. 3 pzp, powinno zostać złożone przed rozpoczęciem wykonywania czynności związanych z przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia.

Art. 56 ust. 1 pzp wśród osób zobowiązanych do złożenia ww. oświadczenia wskazuje nie tylko osoby, które wykonują czynności w postępowaniu, ale także osoby mogące wpłynąć na wynik tego postępowania. Katalog osób mogących wpłynąć na wynik postępowania ma charakter otwarty, niemniej jednak zgodnie z opinią Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych *Katalog osób zobowiązanych do złożenia oświadczeń, o których mowa w art. 56 ust. 4 ustawy Prawo zamówień publicznych*, zawsze musi dotyczyć osób, które mają bezpośredni (dzięki działaniu własnemu) lub pośredni (dzięki możliwości wpłynięcia na decyzję innych) wpływ na wynik postępowania. Tym samym, osoby mogące wpłynąć na wynik postępowania to „osoby, których udział w procesie przeprowadzania danego postępowania, albo pozycja służbowa w strukturze zamawiającego mają realne znaczenie dla procesu decyzyjnego w postępowaniu, a co za tym idzie wyłonienia wykonawcy zamówienia”. Oceniając czy dana osoba może potencjalnie wpłynąć na wynik postępowania należy uwzględnić charakter i znaczenie wykonywanej przez nią czynności albo możliwość wpływania na decyzję o wyborze danego wykonawcy.

Osoby przygotowujące postępowanie niemające jednocześnie wpływu na jego wynik i niewykonyjące czynności związanych z przeprowadzeniem postępowania nie są zobowiązane do złożenia oświadczeń o których mowa art. 56 ust. 4 pzp.

¹³Art. 56, ust. 3-4, Ustawa z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych...

Nie będą przykładowo zobowiązane do składania takich oświadczeń osoby wykonujące czynności związane z przygotowaniem postępowania o charakterze pomocniczym lub techniczno- organizacyjnym, jak również osoby takie jak np. autor dokumentacji projektowej, czy też broker ubezpieczeniowy doradzający zamawiającemu na etapie przygotowywania dokumentów zamówienia, czy też osoby wykonujące czynności stanowiące elementy przygotowania postępowania takie jak: ustalenie szacunkowej wartości zamówienia, opis przedmiotu zamówienia na dostawy, usługi lub roboty budowlane.

Należy jednak mieć na uwadze, że z odmienną sytuacją będziemy mieli do czynienia, gdy osoba np. sporządzająca opis przedmiotu zamówienia, następnie w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego będzie udzielała wyjaśnień do treści SWZ, czy też będzie weryfikowała zgodność złożonej oferty z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia. Taka osoba będzie wykonywała czynności związane z przeprowadzeniem postępowania i w konsekwencji powinna złożyć oświadczenia, o których mowa w art. 56 ust. 4 pzp.

Ponadto, do katalogu osób zobowiązanych do złożenia oświadczeń, o których mowa w art. 56 ust. 4 pzp zaliczyć należy także osoby udzielające zamówienia publicznego, tj. osoby podpisujące umowę w sprawie zamówienia publicznego (udzielającej zamówienia)¹⁴.

W odniesieniu do zamówień publicznych, z wyjątkiem zamówień sektorowych, udzielanych przez beneficjenta niebędącego podmiotem zobowiązanym do stosowania pzp zapisy *Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków w zakresie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020* opracowanych przez Ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego, stanowią iż:

2) W celu uniknięcia konfliktu interesów:

- a) w przypadku beneficjenta, który nie jest zamawiającym w rozumieniu Pzp, zamówienia nie mogą być udzielane podmiotom powiązanim z nim osobowo lub kapitałowo, z wyłączeniem zamówień sektorowych, zamówień określonych w podrozdziale 6.5 pkt 7 lit. f lub g oraz przypadków wskazanych poniżej:
 - i. w przypadku celu tematycznego 1 (zgodnie z art. 9 rozporządzenia ogólnego) udzielanie zamówień podmiotom powiązanim jest możliwe za zgodą IZ PO, która również może wyrazić zgodę na udzielenie tego zamówienia z pominięciem zasady konkurencyjności,
 - ii. wyjątkowo w przypadku, w którym umożliwienie podmiotowi powiązanemu wzięcia udziału w postępowaniu jest uzasadnione ze względu na specyfikę projektu lub typ beneficjenta, a wybór wykonawcy będącego podmiotem powiązanim będzie dokonany zgodnie z procedurą opisaną w niniejszym podrozdziale, IZ PO może wyrazić zgodę na

¹⁴<https://www.uzp.gov.pl/aktualnosci/katalog-osob-zobowiazanych-do-zlozenia-oswiadczen,-o-ktorych-mowa-w-art.-56-ust.-4-ustawy-prawo-zamowien-publicznych>.

wyłączenie zakazu w odniesieniu do danego postępowania przed jego przeprowadzeniem.

- b) osoby wykonujące w imieniu zamawiającego czynności związane z procedurą wyboru wykonawcy, w szczególności osoby biorące udział w procesie oceny 56 ofert, nie mogą być powiązane osobowo lub kapitałowo z wykonawcami, którzy złożyli oferty. Powinny być to osoby bezstronne i obiektywne.
- 3) Przez powiązania kapitałowe lub osobowe rozumie się wzajemne powiązania między beneficjentem lub osobami upoważnionymi do zaciągania zobowiązań w imieniu beneficjenta lub osobami wykonującymi w imieniu beneficjenta czynności związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem procedury wyboru wykonawcy a wykonawcą, polegające w szczególności na:
- a) uczestniczeniu w spółce jako wspólnik spółki cywilnej lub spółki osobowej,
 - b) posiadaniu co najmniej 10 % udziałów lub akcji,
 - c) pełnieniu funkcji członka organu nadzorczego lub zarządzającego, prokurenta, pełnomocnika,
 - d) pozostawaniu w związku małżeńskim, w stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa w linii prostej, pokrewieństwa drugiego stopnia lub powinowactwa drugiego stopnia w linii bocznej lub w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli¹⁵.

Zgodnie z *Wytycznymi dotyczącymi określania korekt finansowych w odniesieniu do wydatków finansowanych przez Unię w przypadku nieprzestrzegania obowiązujących przepisów dotyczących zamówień publicznych* w przypadku nieprzestrzegania przepisów dotyczących zamówień publicznych, Komisja Europejska wprowadziła możliwość nałożenia korekty finansowej w wysokości 100% wydatków kwalifikowalnych w sytuacji stwierdzenia, przez właściwy organ sądowy lub administracyjny, istnienia konfliktu interesów¹⁶.

Należy zważyć, że z zapisy rozporządzenia finansowego wskazują również procedury postępowania w przypadku zidentyfikowania konfliktu interesu, zgodnie z którymi w przypadku gdy istnieje ryzyko konfliktu interesów w odniesieniu do członka personelu organu krajowego, dana osoba kieruje sprawę do swojego przełożonego. W przypadku gdy takie ryzyko istnieje w odniesieniu do pracowników objętych regulaminem pracowniczym, dana osoba kieruje sprawę do odpowiedniego delegowanego urzędnika zatwierdzającego. Odpowiedni przełożony lub delegowany urzędnik zatwierdzający potwierdzają na piśmie, czy stwierdzono konflikt interesów. W razie stwierdzenia istnienia konfliktu interesów organ

¹⁵Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020, s. 55-56,
https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/97405/wytyczne_w_zakresie_kwalifikowalnosci_wydatkow_21_12_2020_1.pdf.

¹⁶Wytyczne dotyczące określania korekt finansowych dla wydatków finansowanych przez Unię w ramach zarządzania dzielonego w przypadku nieprzestrzegania przepisów dotyczących zamówień publicznych, s. 19.

powołujący lub odpowiedni organ krajowy zapewniają, aby dana osoba zaprzestała jakichkolwiek działań w danej kwestii. Odpowiedni delegowany urzędnik zatwierdzający lub odpowiedni organ krajowy zapewniają, aby wszelkie dalsze stosowne działania zostały podjęte zgodnie z mającym zastosowanie prawem¹⁷.

W związku z identyfikowanym ryzykiem wystąpienia konfliktu interesu, wszystkie instytucje w systemie realizacji RPO WO 2014 - 2020 są zobowiązane do posiadania Polityki przeciwdziałania konfliktom interesu, jak również prowadzenia efektywnych działań mających na celu jego zapobieganie i wykrywanie.

4.2.3 Korupcja.

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

Jest to więc czyn:

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

¹⁷Art. 61 ust. 2, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 2018/1046 z dnia 18.07.2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 996/2012 (Dz. U. UE. L. z 2018 r. Nr 193, str. 1 z późn. zm.).

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.

Na podstawie ww. definicji, jako zjawiska korupcyjne kwalifikują się następujące zachowania i postępowania, w szczególności:

- a. przekupstwo – przyjmowanie/wręczanie dóbr materialnych w zamian za uznanie określonych korzyści;
- b. protekcja – nepotyzm;
- c. kupczenie wpływami – wpływanie na proces kształtowania prawa i polityki oraz na decyzje określonego szczebla zarządzania dla uzyskania nienależnych korzyści;
- d. nadużywanie władzy lub stanowiska służbowego;
- e. bezprawne wykorzystanie informacji służbowych;
- f. zaniechanie czynności urzędniczych.

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

Prawnokarna konwencja o korupcji sporządzona w Strasburgu dnia 27 stycznia 1999 r. nakłada na strony konwencji obowiązek przyjęcia odpowiednich środków ustawodawczych, koniecznych do uznania przez prawo wewnętrzne za przestępstwa zachowań związanych z przekupstwem czynnym lub biernym, jeśli dotyczą one:

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

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

Korupcję można podzielić na dwie klasy:

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

W związku z identyfikowanym ryzykiem wystąpienia przejawów korupcji, wszystkie instytucje w systemie realizacji RPO WO 2014 – 2020 są zobowiązane do podejmowania skutecznych działań mających na celu zapobieganie jej występowaniu.

4.2.4 Falszerstwo.

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

Podrobienie lub przerobienie dokumentu nie odnosi się do dokumentu jako całości, w związku z powyższym może również odnosić się wyłącznie do jego fragmentu.

Przestępstwo to nie dotyczy również sposobu, w jaki zostało dokonane falszerstwo, poziomu zafalszowania czy też umiejętności fałszującego, lecz jedynie samego faktu stwierdzenia faktu sfalszowania dokumentu.

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

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

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

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

W związku z identyfikowanym ryzykiem wystąpienia przejawów falszerstwa dokumentów, wszystkie instytucje zaangażowane w systemie realizacji RPO WO 2014-2020 są zobowiązane do podejmowania skutecznych działań mających na celu przeciwdziałanie i wykrywanie sfalszowanych dokumentów, m.in. *Praktycznego przewodnika dla instytucji zarządzających dotyczącego Wykrywania przerobionych dokumentów w dziedzinie działań strukturalnych* – dokumentu opracowanego przez grupę ekspertów z państw członkowskich koordynowaną przez Dział D.2 OLAF – Zapobieganie nadużyciom.

4.3. Instytucje odpowiedzialne za zwalczanie i przeciwdziałanie przestępczości o charakterze korupcyjnym i łamaniu przepisów w zakresie zamówień publicznych.

4.3.1 Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego jest służbą specjalną powołaną do ochrony porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z ustawą z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, ABW odpowiada za:

- ❖ rozpoznawanie, zapobieganie i zwalczanie zagrożeń godzących w bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz jego porządek konstytucyjny, a w szczególności w suwerenność i międzynarodową pozycję, niepodległość i nienaruszalność jego terytorium, a także obronność państwa;
- ❖ rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw:
 - ✓ szpiegostwa, terroryzmu, bezprawnego ujawnienia lub wykorzystania informacji niejawnych i innych przestępstw godzących w bezpieczeństwo państwa,
 - ✓ godzących w podstawy ekonomiczne państwa,
 - ✓ korupcji osób pełniących funkcje publiczne, o których mowa w art. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, jeśli może to godzić w bezpieczeństwo państwa,
 - ✓ w zakresie produkcji i obrotu towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa,
 - ✓ nielegalnego wytwarzania, posiadania i obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, bronią masowej zagłady oraz środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi, w obrocie międzynarodowym oraz ściganie ich sprawców;
- ❖ realizowanie, w granicach swojej właściwości, zadań związanych z ochroną informacji niejawnych oraz wykonywanie funkcji krajowej władzy bezpieczeństwa w zakresie ochrony informacji niejawnych w stosunkach międzynarodowych;
- ❖ uzyskiwanie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego;
- ❖ podejmowanie innych działań określonych w odrębnych ustawach i umowach międzynarodowych.

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

4.3.2 Centralne Biuro Antykorupcyjne.

Do zadań Centralnego Biura Antykorupcyjnego w zakresie właściwości Biura (zwalczanie korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, a także zwalczanie działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa)

należy przede wszystkim rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw wymienionych w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o CBA oraz ściganie ich sprawców, ale także:

- ujawnianie i przeciwdziałanie przypadkom nieprzestrzegania przepisów o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne;
- dokumentowanie podstaw i inicjowanie realizacji przepisów o zwrocie korzyści uzyskanych niesłusznie kosztem Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych ;ujawnianie przypadków nieprzestrzegania określonych przepisami prawa procedur podejmowania i realizacji decyzji w przedmiocie: prywatyzacji i komercjalizacji, wsparcia finansowego, udzielania zamówień publicznych, rozporządzania mieniem jednostek sektora finansów publicznych, jednostek otrzymujących środki publiczne, przedsiębiorców z udziałem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, przyznawania koncesji, zezwoleń, zwolnień podmiotowych i przedmiotowych, ulg, preferencji, kontyngentów, plafonów, poręczeń i gwarancji bankowych;
- kontrola prawidłowości i prawdziwości oświadczeń majątkowych lub oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej osób pełniących funkcje publiczne.

Ważną częścią funkcjonowania CBA jest również działalność prewencyjna.

4.3.3 Policja i prokuratura.

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

Prawny obowiązek zawiadomienia o przestępstwie, wynikający z art. 304 § 2 Kpk, obejmuje instytucje państwowe i samorządowe, które w związku ze swą działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu. Zaniechanie obowiązku prawnego zawiadomienia o przestępstwie pociąga za sobą odpowiedzialność karną z art. 231 Kk. Po złożeniu zawiadomienia o przestępstwie, postępowanie jest prowadzone przez właściwą miejscowo i rzeczowo jednostkę policji - a więc tę, na której terenie popełniono przestępstwo.

Śledztwo powinno być wszczęte niezwłocznie. Termin „niezwłocznie” oznacza, że jest to okres kilku dni (nie powinien on przekraczać 3 dni)¹⁸. Termin ten może być przekroczony tylko wówczas, gdy zostało podjęte postępowanie sprawdzające, jednakże postanowienie o

¹⁸Ireneusz Nowikowski, Terminy w kodeksie postępowania karnego, Lublin 1988, s. 70.

wszczęciu śledztwa lub dochodzenia (albo o odmowie ich wszczęcia) musi być wydane najpóźniej w terminie 30 dni od otrzymania zawiadomienia.

Postanowienie o wszczęciu śledztwa wydaje prokurator. Postanowienie o odmowie wszczęcia lub o umorzeniu śledztwa, oprócz prokuratora, może wydać również policja. Postanowienia wydane przez policję wymagają zatwierdzenia przez prokuratora. Możliwość sporządzenia przez policję postanowienia o umorzeniu śledztwa odnosi się wyłącznie do sytuacji, gdy prokurator powierzył policji prowadzenie śledztwa w całości¹⁹.

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

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

Jeżeli zawiadomienie o przestępstwie wniosła osoba fizyczna, która nie jest pokrzywdzonym, lub podmiot niebędący instytucją państwową, samorządową lub społeczną, która złożyła zawiadomienie o przestępstwie, to w wypadku wydania postanowienia o odmowie wszczęcia śledztwa nie służy im prawo zaskarżenia tej decyzji. Są one jednak powiadamiane o odmowie wszczęcia śledztwa.

Prawo do zaskarżenia postanowienia o odmowie wszczęcia śledztwa służy natomiast pokrzywdzonemu oraz instytucji państwowej, samorządowej lub społecznej. Natomiast postanowienie o umorzeniu śledztwa skarżyć mogą tylko strony, tj. pokrzywdzony i podejrzany. Tylko uprawnionym do złożenia zażalenia przysługuje prawo przejrzenia akt. Kpk stwarza możliwości wniesienia zażalenia na bezczynność organu powołanego do prowadzenia śledztwa. Jeżeli zawiadamiający o przestępstwie nie zostanie w ciągu 6 tygodni poinformowany o wszczęciu lub odmowie wszczęcia postępowania, ma prawo wnieść zażalenie do prokuratora nadrzędnego (jeżeli wniesiono zawiadomienie do prokuratora) albo do prokuratora sprawującego nadzór nad organem, do którego wniesiono zawiadomienie.

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

Czynności sprawdzające mogą dotyczyć zarówno płaszczyzny merytorycznej (np. czy istotnie zdarzenie miało miejsce), oceny prawnej (czy zaistniały czyn jest przestępstwem), jak i problematyki procesowej (czy nie zachodzą przesłanki warunkujące niedopuszczalność postępowania, np. abolicja, znikoma szkodliwość społeczna - art. 1 § 2 Kk). Czynności te mogą polegać w szczególności na:

¹⁹Jan Grajewski, Komentarz aktualizowany do art. 305 Kodeksu postępowania karnego.

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

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

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

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

Należy pamiętać, że art. 312 Kpk wskazuje, iż uprawnienia policji przysługują także organom: Straży Granicznej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służby Celnej oraz Centralnego Biura Antykorupcyjnego, w zakresie ich właściwości, a także innym organom przewidzianym w przepisach szczególnych.

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

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

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

Sposoby powiadamiania właściwych organów ścigania o podejrzeniu wystąpienia nadużycia finansowego, stanowiącego podejrzenie popełnienia przestępstwa przedstawione zostały w pkt 7.1.1 niniejszych Zaleceń.

4.3.4 Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest odpowiedzialny za prowadzenie postępowań antymonopolowych w sprawach praktyk ograniczających konkurencję. Zgodnie z regulacjami ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, jako praktyki ograniczające konkurencję między podmiotami gospodarczymi zostały sklasyfikowane skoordynowane działania polegające na zawieraniu porozumień, których celem lub skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku oraz nadużywanie pozycji dominującej.

W ramach zakazu zawierania porozumień ograniczających konkurencję penalizowane jest m.in. uzgadnianie wysokości cen pomiędzy co najmniej dwoma niezależnymi przedsiębiorcami, związkami przedsiębiorców lub przedsiębiorcami i ich związkami.

Porozumieniem są więc wszelkie świadome współdziałanie podmiotów, które w normalnych warunkach powinny ze sobą konkurować. Nie ma przy tym znaczenia forma tych porozumień - mogą to być pisemne umowy lub nieformalne uzgodnienia (ustne, e-mailowe czy dokonywane na prywatnych spotkaniach).

Postępowania antymonopolowe, tj. w sprawach stosowania praktyk ograniczających konkurencję, Prezes Urzędu wszczyna z urzędu. Na podstawie art. 86 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów każdy może złożyć do UOKiK pisemne zawiadomienie zawierające uzasadnienie dotyczące podejrzenia stosowania praktyk ograniczających konkurencję. Oznacza to, że do złożenia zawiadomienia nie potrzebne jest wykazywanie jakiegokolwiek interesu prawnego czy faktycznego po stronie zgłaszającego, ustawa nie ogranicza także kręgu osób mogących przedmiotowo zawiadomienie złożyć. Może to być zatem osoba fizyczna, prawna, jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, a także organ administracji rządowej czy samorządowej.

Zawiadomienie o podejrzeniu stosowania praktyk ograniczających konkurencję ma charakter niewiążący, co oznacza, że organ antymonopolowy dysponuje uznaniem w zakresie inicjacji postępowania w sprawie praktyk ograniczających konkurencję²⁰. Jedynym obowiązkiem

²⁰Glosa do postanowienia NSA z dnia 12 lipca 2011 r., II GSK 1035/11 autorstwa Małgorzaty Sieradzkiej.

Prezesa UOKiK, który powstaje na skutek zgłoszenia zawiadomienia, jest przekazanie zgłaszającemu na piśmie informacji o sposobie rozpatrzenia zawiadomienia wraz z uzasadnieniem²¹. Rozpatrzenie zawiadomienia wiąże się z dokonaniem przez Prezesa Urzędu oceny zasadności wszczęcia postępowania wyjaśniającego albo antymonopolowego w przedstawionym stanie faktycznym.

Prezes jest zobligowany do poinformowania zgłaszającego zawiadomienie o sposobie jego rozpatrzenia w terminach wynikających z Kpa²²:

- bez zbędnej zwłoki - w przypadku gdy rozstrzygnięcie może nastąpić w oparciu o dowody przedstawione przez zgłaszającego albo w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane lub znane z urzędu Prezesowi UOKiK,
- w ciągu 1 miesiąca - w przypadku gdy rozstrzygnięcie wymaga postępowania wyjaśniającego,
- w ciągu 2 miesięcy - w przypadku sprawy szczególnie skomplikowanej.

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

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

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

Postępowanie wyjaśniające

Urząd prowadzi postępowania wyjaśniające mające na celu badanie konkretnych rynków, a także analizę i weryfikację oficjalnych i nieformalnych informacji z rynku, świadczących o możliwości naruszenia zakazu zmów przetargowych, a także doniesień medialnych. W ramach prowadzonych postępowań, Prezes UOKiK dysponuje szerokimi uprawnieniami do pozyskiwania dowodów naruszenia, obejmującymi prawo żądania od przedsiębiorcy informacji i dokumentów (art. 50 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów) oraz uprawnienie do przeprowadzania u przedsiębiorcy kontroli, w tym - za zgodą sądu - kontroli z przeszukaniem w celu wykrycia ewentualnych dowodów uczestnictwa przedsiębiorców w naruszeniu (art. 105a i nast. ww. ustawy).

Postępowanie wyjaśniające jest postępowaniem wstępnym wszczynanym i prowadzonym przez Prezesa UOKiK, gdy ten poweźmie informację o możliwym naruszeniu przepisów

²¹Wyrok NSA w Warszawie z dnia 1 grudnia 2009 r., II GSK 237/09.

²²Art. 35-37 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego.

ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Służy ono zgromadzeniu informacji umożliwiających wszczęcie właściwego postępowania antymonopolowego lub postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, a w pewnych sytuacjach także badaniu interesującego Prezesa rynku.

Postępowanie wyjaśniające wszczyna się z urzędu, jeżeli okoliczności wskazują na możliwość naruszenia przepisów ustawy antymonopolowej. Prowadzi się je *w sprawie*, co oznacza, że nie jest ono skierowane przeciwko konkretnym przedsiębiorcom, a jedynie ma na celu zbadanie mechanizmów działających na określonym rynku.

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

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

Postępowanie antymonopolowe

W przypadku stwierdzenia na podstawie całości materiału dowodowego możliwości naruszenia zakazu porozumień ograniczających konkurencję, Prezes UOKiK wszczyna postępowanie antymonopolowe, w którym stawiane są konkretnym przedsiębiorcom zarzuty.

Wszczęcie postępowania antymonopolowego następuje w drodze postanowienia Prezesa Urzędu, o czym zawiadamiane są strony. Należy przy tym zauważyć, że podmiot, który złożył zawiadomienie na podstawie którego Prezes Urzędu wszczął postępowanie, nie jest stroną tego postępowania.

Postępowanie antymonopolowe powinno być zakończone nie później niż w terminie 6 miesięcy od dnia jego wszczęcia. W wyniku postępowania Prezes Urzędu może wydać decyzję nakazującą zaniechanie działań sprzecznych z prawem oraz nałożyć karę w wysokości do **10 proc.** obrotu osiągniętego w roku obrotowym poprzedzającym rok nałożenia kary.

Istotnym z punktu widzenia postępowań w sprawie stosowania praktyk ograniczających konkurencję jest szczególna regulacja dotycząca tzw. przedawnienia antymonopolowego. Art. 93 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów sankcjonuje termin przedawnienia wynoszący 5 lat od końca roku, w którym zaprzestano stosowania praktyk ograniczających konkurencję.

Termin ten dotyczy tylko wszczęcia postępowania, jeżeli zatem zawiadomienie zostanie złożone odpowiednio wcześniej, a Prezes postępowanie wszczął przed upływem tego terminu, przedawnienie nie wywołuje już negatywnych skutków dla samego postępowania. Sposoby powiadamiania UOKiK o podejrzeniu wystąpienia nadużycia finansowego przedstawione zostały w pkt 7.1.2 niniejszych Zaleceń.

4.3.5 Urząd Zamówień Publicznych.

Misją Urzędu Zamówień Publicznych jest dbanie o przejrzystość procesu udzielania zamówień publicznych, zapewniającą przedsiębiorcom niedyskryminujący dostęp do zamówień publicznych.

Działalność Urzędu polega przede wszystkim na realizacji przedsięwzięć w zakresie:

- przestrzegania zasad udzielania zamówień publicznych i wykonywania uprawnień kontrolnych procesu udzielania zamówień publicznych,
- opracowania i upowszechniania projektów aktów normatywnych dotyczących zamówień publicznych,
- analizy funkcjonowania systemu zamówień publicznych,
- działalności edukacyjno-informacyjnej w zakresie zamówień publicznych,
- upowszechniania wiedzy o zamówieniach publicznych i przykładowych wzorów umów w sprawach zamówień publicznych, regulaminów oraz innych dokumentów stosowanych przy udzielaniu zamówień,
- wydawania w formie elektronicznej Biuletynu Zamówień Publicznych, w którym zamieszczane są ogłoszenia przewidziane ustawą,
- zapewnienia warunków organizacyjnych funkcjonowania środków ochrony prawnej w ramach procedury odwoławczej,
- prowadzenia współpracy międzynarodowej w zakresie zamówień publicznych
- działań związanych z informatyzacją systemu zamówień publicznych²³.

4.3.6 Koordynacja działań mających na celu zabezpieczenie interesów finansowych RP lub UE.

Inicjowanie, koordynacja i realizacja działań mających na celu zabezpieczenie interesów finansowych RP lub UE, w tym m.in. przekazywanie do Komisji Europejskiej raportów dotyczących nieprawidłowości w wykorzystaniu środków pochodzących z budżetu UE, zgodnie z obowiązującymi przepisami jest wykonywana przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej (KAS), w powiązaniu z zadaniem określonym w art. 14 ust. 1 pkt 18 ustawy z dnia

²³<https://www.uzp.gov.pl/urząd-zamowien-publicznych/zadania>.

16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, tj. wykonywaniem zadań jednostki koordynującej zwalczanie nadużyć finansowych (AFCOS). Jest to uwarunkowane organizacyjnie i proceduralnie poprzez wspólny element szeroko rozumianej współpracy z OLAF, mogącej w zależności od przyjętych rozwiązań krajowych obejmować nie tylko obszar koordynacji i ułatwiania prowadzenia dochodzeń administracyjnych przez OLAF w oparciu o rozporządzenie 883/2013, ale także szerszy zakres spraw znajdujących się we właściwości Urzędu. Koordynacja ta obejmuje zatem proces zgłaszania do Komisji Europejskiej/OLAF nieprawidłowości w wykorzystaniu środków finansowych pochodzących z funduszy UE, dla których w rozporządzeniach sektorowych zdefiniowano obowiązek wykorzystywania dedykowanego elektronicznego systemu zarządzania nieprawidłowościami²⁴. Za obsługę tego zadania w imieniu Szefa KAS odpowiada właściwa komórka organizacyjna Ministerstwa Finansów (Departament Audytu Środków Publicznych), będąca jednostką organizacyjną KAS, pełniącą już obecnie rolę centralną w krajowej strukturze raportowania, realizująca także związane z tym obszarem procesy analityczne, jak również prowadząca konsultacje i uzgadnianie stanowiska krajowego do zaleceń Komisji Europejskiej zawartych w corocznych Sprawozdaniach PIF. Zadanie to jest realizowane w trybie odrębnym od zadań Instytucji Audytowej, również wykonywanych przez Szefa KAS.

5. Środki zapobiegawcze występowaniu nadużyć finansowych.

Instytucje zaangażowane we wdrażanie RPO WO 2014-2020 zobowiązane są do stosowania szeregu środków administracyjno-organizacyjnych oraz technik prewencyjnych mających na celu zapobieganie i wykrywanie nadużyć oraz konsekwentne informowanie właściwych organów o przypadkach ich powstania. Celem wskazanego powyżej podejścia jest przesłanie potencjalnym sprawcom czytelnego i jasnego komunikatu o braku akceptacji działań prowadzących do powstania potencjalnych nadużyć.

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

Techniki prewencyjne natomiast prowadzą najczęściej do ograniczania możliwości popełnienia nadużyć poprzez wdrożenie stabilnego systemu kontroli, w połączeniu z proaktywną, ustrukturyzowaną i ukierunkowaną oceną ryzyka nadużyć finansowych. Do zwalczania wszelkich potencjalnych „racjonalizacji” nieuczciwych zachowań można też wykorzystywać kompleksowe szkolenia i działania podnoszące świadomość, a także promowanie etycznych zachowań.

²⁴Art. 14 ust. 1 pkt 18, Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 615 z późn. zm.).

5.1. Środki administracyjno-organizacyjne.

5.1.1 Podział obowiązków pomiędzy Instytucje zaangażowane we wdrażanie RPO WO 2014-2020.

Zgodnie z Wytycznymi KE w ramach każdego Programu Operacyjnego powinien istnieć jasny podział obowiązków we wprowadzaniu systemów zarządzania i kontroli zgodnych z wymaganiami UE. Powyższe ma na celu zagwarantowanie, aby wszystkie zaangażowane podmioty w pełni rozumiały swoje zobowiązania w kontekście zapobiegania, wykrywania i korygowania nadużyć finansowych.

Zasadnicze obowiązki, przedstawione poniżej, są identyczne dla wszystkich instytucji w systemie realizacji RPO WO 2014 – 2020, jednakże ze względu na różny poziom zarządzania w ramach IZ i IP, obowiązki te powinny być dostosowane ściśle do realizowanych zadań, wynikających z Porozumień pomiędzy tymi Instytucjami.

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

- przeprowadzanie regularnych przeglądów ryzyka nadużyć finansowych;
- ustanowienie skutecznej polityki zwalczania nadużyć finansowych oraz planu reagowania na nadużycia finansowe;
- zapewnienie świadomości nadużyć wśród pracowników i przeprowadzanie szkoleń;
- zapewnienie bezzwłocznego przekazania podejrzenia popełnienia przestępstwa właściwym organom ścigania w celu podjęcia przez nie niezbędnych czynności;
- bieżące zarządzanie ryzykiem nadużyć finansowych i planem działania, zgodnie z oceną ryzyka nadużyć, w szczególności poprzez:
 - zapewnienie istnienia systemu kontroli wewnętrznej w obszarze swojej odpowiedzialności,
 - zapobieganie nadużyciom finansowym i ich wykrywanie,
 - zapewnienie należytej staranności i wdrażanie działań prewencyjnych w przypadku podejrzenia wystąpienia nadużyć finansowych,
 - podejmowanie działań naprawczych.

5.1.2 Stanowiska wrażliwe (szczególnie narażone na ryzyko korupcji).

Stanowisko wrażliwe to stanowisko pracy szczególnie narażone na ryzyko korupcji, na którym zatrudniony pracownik, w związku z wykonywanymi czynnościami, może być narażony na ryzyko wystąpienia zachowań korupcyjnych określonych w 4.2.3 niniejszych Zaleceń.

Przyjmuje się, iż w instytucjach zaangażowanych we wdrażanie RPO WO 2014-2020, stanowiska wrażliwe to: stanowiska kierownicze i decyzyjne oraz stanowiska na których pracownicy mają bezpośredni związek m.in. z²⁵:

- wyborem wnioskodawców,
- wdrażaniem projektów – weryfikacja wniosków o płatność i kontrola na miejscu,
- poświadczaniem wydatków i przekazywaniem środków,
- zamówieniami publicznymi, zarządzanymi bezpośrednio przez IZ/IP.

Na stanowiskach szczególnie wrażliwych (narażonych na ryzyko korupcji) obowiązują następujące formy zabezpieczenia:

1) rotacja, która polega:

- na ustaleniu rodzajów czynności, które mogą być wykonywane przez pracowników przemiennie z uwagi na posiadane przez nich kwalifikacje i zakres uprawnień;

2) szczególny nadzór, który polega:

- w odniesieniu do pracowników zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych i decyzyjnych (Dyrektor komórki organizacyjnej) – na przeprowadzeniu kontroli/audytu przez odpowiednie służby kontrolno-audytowe, zgodnie z zasadami określonymi w wewnętrznych regulacjach Instytucji;
- w odniesieniu do zastępców dyrektorów komórek organizacyjnych, kierowników referatów i ich zastępców oraz pozostałych pracowników zatrudnionych na stanowiskach szczególnie narażonych na ryzyko korupcji – na sprawowaniu nadzoru merytorycznego przez ich bezpośrednich przełożonych. W ramach prowadzonego nadzoru powinno zwracać się uwagę, czy zadania określone w zakresach obowiązków dla pracowników wykonujących czynności narażone na ryzyko korupcji są wykonywane prawidłowo;

3) złożenie Deklaracji bezstronności i poufności, przez pracowników wykonujących poszczególne czynności/zadania w ramach systemu RPO WO 2014-2020²⁶;

4) stosowanie Instrukcji Wykonawczych w odniesieniu do poszczególnych procesów w ramach RPO WO 2014-2020, w których jednym z mechanizmów zabezpieczających jest zastosowanie zasady „dwóch par oczu”;

5) szkolenia i działania mające na celu upowszechnianie, promowanie kultury zwalczania nadużyć finansowych oraz ułatwiania identyfikacji i reakcji na przypadki podejrzenia nadużyć, gdy mają one miejsce (w tym opis ról i obowiązków oraz mechanizmy

²⁵Zgodnie z kluczowymi procesami zdefiniowanymi w zalecanym przez KE narzędziu oceny ryzyka nadużyć finansowych (załącznik nr 1 do dokumentu KE *Ocena ryzyka nadużyć finansowych oraz skuteczne i proporcjonalne skutki zwalczania nadużyć finansowych*).

²⁶Zawierające co najmniej oświadczenie o braku przesłanek do wyłączenia wynikających z art. 24 § 1-2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego. Wzory odpowiednich dokumentów oraz informacje dot. miejsca przechowywania podpisanych *Deklaracji* zawarte są w odpowiednich procedurach dotyczących poszczególnych realizowanych procesów.

raportowania), poprzez m.in. upowszechnianie standardów etyki obowiązujących w instytucjach czy samokształcenie.

5.1.3 Kultura etyki (Kodeks etyki).

Utworzenie kultury zwalczania nadużyć finansowych jest kluczowe zarówno w powstrzymaniu potencjalnych oszustów, jak i w maksymalizowaniu zaangażowania personelu w zwalczanie nadużyć wewnątrz wszystkich instytucji w systemie realizacji RPO WO 2014 - 2020.

Przedmiotowa kultura może być budowana poprzez połączenie szczególnych struktur i polityk zwalczania nadużyć finansowych, przeciwdziałania konfliktowi interesów, a także poprzez wdrażanie bardziej ogólnych mechanizmów i zachowań, takich jak m.in. kodeks etyki – do którego przestrzegania zobowiązani są wszyscy pracownicy instytucji, w szczególności pracownicy realizujący zadania w systemie realizacji RPO WO 2014 – 2020²⁷, a który obejmuje m.in. kwestie:

- ✓ praworządności;
- ✓ bezstronności i uczciwości, w tym polityki konfliktu interesów;
- ✓ dotyczące polityki w zakresie zakazu przyjmowania żadnych korzyści materialnych, jak i osobistych;
- ✓ jawności postępowania, w tym obowiązki personelu w przedmiotowym zakresie;
- ✓ odpowiedzialności, w tym wymagania w zakresie ujawniania marnotrawstwa, defraudacji środków publicznych, korupcji lub podejrzeń nadużyć finansowych.

Ponadto w ramach przedmiotowego zagadnienia mogą być uzupełnione o ustne lub pisemne komunikaty (sygnały) z najwyższego kierownictwa wszystkich instytucji w systemie realizacji RPO WO 2014-2020, że od personelu i Beneficjentów oczekuje się najwyższych etycznych standardów zachowania.

Podsumowując, pracownicy wszystkich instytucji w systemie realizacji RPO WO 2014–2020 powinni przestrzegać zasad praworządności, bezstronności, uczciwości, rzetelności, odpowiedzialności oraz jawności postępowania w zakresie realizowanych zadań.

²⁷Zarządzenie nr 53/2015 Marszałka Województwa Opolskiego z dnia 25 maja 2015 r. w sprawie wprowadzenia Kodeksu Etyki Pracowników Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego (ze zmianami); Zarządzenie nr 74/2016 Dyrektora Opolskiego Centrum Rozwoju Gospodarki z dnia 27.10.2016 r. w sprawie: wprowadzenia Kodeksu Etyki Pracowników w Opolskim Centrum Rozwoju Gospodarki; Zarządzenie nr 49 Dyrektora WUP w Opolu z dnia 4 lipca 2017 roku w sprawie wprowadzenia Kodeksu Etyki Pracowników Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Opolu; Uchwała nr 15/27/2015 Zarządu Stowarzyszenia Aglomeracja Opolska z dnia 30 października 2015r. w sprawie wprowadzenia zasad zapewniających bezstronność i poufność pracowników Biura SAO w realizacji zadań statutowych jednostki oraz przeciwdziałania konfliktom interesów w Biurze Stowarzyszenia Aglomeracja Opolska.

5.1.4 Szkolenia i podnoszenie świadomości.

Pracownicy Instytucji w systemie realizacji RPO WO 2014 - 2020 powinni posiadać wiedzę w zakresie identyfikacji, jak i przeciwdziałania nadużyć finansowych. Zapewnienie powyższego założenia Instytucje realizują poprzez szkolenie swoich 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 (w tym opis ról i obowiązków oraz mechanizmy raportowania).

Podnoszenie poziomu świadomości i percepcji korupcji, specyfiki przestępczości korupcyjnej, jak również wskazania kierunków prowadzonej polityki antykorupcyjnej, pracowników instytucji zaangażowanych we wdrażanie RPO WO 2014-2020 zakresie będzie miało miejsce poprzez samokształcenie.

Każdy z pracowników instytucji zaangażowanych we wdrażanie RPO WO 2014-2020, zatrudniony na stanowisku wrażliwym, określonym w przedmiotowym dokumencie, zobowiązany był do wzięcia udziału w szkoleniach w terminie do 31.12.2015 r.²⁸, z przedmiotowego zakresu zamieszczonego na stronie internetowej <https://szkolenia-antykorypcyjne.edu.pl>, przygotowanych przez Centralne Biuro Antykorupcyjne. CBA wychodząc naprzeciw oczekiwaniom społecznym, uruchomiło ogólnodostępną, internetową platformę e-learningową, zawierającą szkolenia antykorupcyjne dedykowane przedstawicielom administracji publicznej.

Każdy nowo przyjmowany pracownik IZ/IP, zatrudniony na stanowisku wrażliwym zobowiązany jest do odbycia ww. szkolenia i złożenia stosownego oświadczenia w terminie do 3 miesięcy od daty podpisania umowy o pracę. Powyższe dotyczy również pracowników instytucji zaangażowanych we wdrażanie RPO WO 2014-2020, rozpoczynających pracę na stanowiskach uznawanych za wrażliwe w wyniku np. przeniesienia z innego stanowiska/jednostki.

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.

Istotną rolę w zapobieganiu nadużyciom finansowym odgrywają działania informacyjne oraz edukacyjne skierowane także do wnioskodawców i Beneficjentów, w tym działania

²⁸oraz złożyć w przedmiotowej sprawie oświadczenie, przechowywane w siedzibie instytucji, w której jest on zatrudniony. Przedmiotowy termin wynikał z założeń określonych w *Wytycznych Instytucji Zarządzającej w zakresie postępowania z podejrzeniami nadużyć finansowych, polityki przeciwdziałania przypadkom konfliktu interesów występujących w zadaniach realizowanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2014 – 2020* przyjętych Uchwałą nr 302/2015 Zarządu Województwa Opolskiego z dnia 23 lutego 2015 r. ze zm.

dotyczące nieprawidłowości i nadużyć z jakimi mogą się zetknąć w związku z realizacją projektu. W celu podnoszenia świadomości wnioskodawców i Beneficjentów w zakresie nadużyć finansowych, IZ publikuje informacje dotyczące zwalczania nadużyć finansowych na stronie internetowej RPO WO 2014-2020.

5.1.5 Mechanizmy ograniczające ryzyko w sytuacji ubiegania się o dofinansowanie w Instytucji zaangażowanej we wdrażanie RPO WO 2014-2020 przez jej pracowników, członków ich rodzin oraz podmioty powiązane z nimi osobowo lub kapitałowo.

Pracowników zatrudnionych w urzędach marszałkowskich (IZ) oraz wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych (IP) obowiązuje ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych.

Zgodnie z ustawą o pracownikach samorządowych:

1. Pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, nie może wykonywać zajęć pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami, które wykonuje w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność oraz zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy.
2. W przypadku stwierdzenia naruszenia przez pracownika samorządowego któregośkolwiek z zakazów, o których mowa w ust. 1, niezwłocznie rozwiązuje się z nim, bez wypowiedzenia, stosunek pracy w trybie art. 52 § 2 i 3 Kodeksu pracy lub odwołuje się go ze stanowiska²⁹.

Pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, jest natomiast zobowiązany do złożenia oświadczenie o prowadzeniu działalności gospodarczej³⁰.

Pracownicy Instytucji zaangażowanych we wdrażanie RPO WO 2014-2020, podejmują wszelkie czynności, aby nie znaleźć się w sytuacji, która mogłaby być postrzegana jako konflikt interesów oraz muszą niezwłocznie informować przełożonych o każdym powiązaniu lub innym możliwym wpływie na bezstronność i obiektywizm. Osoby będące w konflikcie należy wyłączać z podejmowania jakichkolwiek czynności w danej sprawie.

Pracownikom Instytucji wdrażających RPO WO 2014-2020 nie wolno angażować się w działalność prywatną, która mogłaby w jakikolwiek sposób zakłócać wykonywanie obowiązków względem ww. Instytucji, w szczególności mogłaby się stać przyczyną konfliktu interesów. Pracowników obowiązuje zakaz ujawniania bez zezwolenia informacji, które uzyskali w związku ze swoją pracą w Instytucji, jakimkolwiek osobom spoza Instytucji, w tym

²⁹Art. 30 ust. 1-2, Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 530).

³⁰Art. 31 ust. 1, Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych.

członkom swoich rodzin, a także współpracownikom z Instytucji, którzy nie potrzebują tych informacji do wykonywania swoich obowiązków.

W przypadku ubiegania się o dofinansowanie w ramach RPO WO 2014-2020 przez pracownika Instytucji wdrażającej RPO WO 2014-2020 ma on obowiązek niezwłocznie poinformować o tym fakcie swojego przełożonego oraz wstrzymać się od podejmowania jakichkolwiek działań, które mogą spowodować powstanie konfliktu interesów. W przypadku powzięcia informacji przez pracownika o ubieganiu się o dofinansowanie przez członka jego rodziny oraz podmiotów powiązanych z nim osobowo lub kapitałowo, ma on obowiązek niezwłocznie poinformować o tym fakcie swojego przełożonego oraz wstrzymać się od podejmowania jakichkolwiek działań, które mogą spowodować powstanie konfliktu interesów. Ww. przypadkach pracownik nie może decydować o przyznaniu funduszy, oceniać, monitorować ani kontrolować operacji, w który jest lub był zaangażowana on sam, jego rodzina lub podmioty powiązane z nim osobowo/kapitałowo.

6. Identyfikacja nadużyć finansowych.

W związku z faktem, iż kultura etyki, stabilny system kontroli wewnętrznej nie zapewniają całkowitej ochrony przed wystąpieniem zjawisk nadużyć finansowych, Instytucje zaangażowane w systemie realizacji RPO WO 2014-2020, zobowiązane są do posiadania mechanizmów szybkiego identyfikowania nadużyć finansowych. Mechanizmy takie powinny obejmować procedury analityczne, stabilne mechanizmy raportowania oraz rzetelną analizę ryzyka.

6.1. Analiza ryzyka.

Elementem systemu zwalczania nadużyć finansowych jest wykorzystanie w praktyce informacji uzyskanych w wyniku przeprowadzanej w Instytucjach zaangażowanych we wdrażanie RPO WO 2014-2020 analizy ryzyka, w tym analizy ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych w postaci oceny wpływu poszczególnych typów ryzyka oraz identyfikacji najczęściej występujących nadużyć wraz z oszacowaniem prawdopodobieństwa ich wystąpienia. IZ/IP na bieżąco monitorują i reagują na wykryte ryzyko wystąpienia nadużyć finansowych, w formie podejmowania działań naprawczych, których celem byłaby przede wszystkim redukcja zidentyfikowanego ryzyka oraz wdrażanie skutecznych i efektywnych działań naprawczych. Działania IZ/IP powinny zmierzać do minimalizowania wpływu zidentyfikowanego ryzyka nadużyć poprzez wprowadzenie skutecznych mechanizmów kontrolnych dostosowanych do kontekstu i systemu realizacji RPO WO 2014-2020.

- 1) ilościowym określeniu ryzyka wystąpienia danego ryzyka, w tym nadużycia finansowego w oparciu o ocenę wpływu i prawdopodobieństwa (ryzyko całkowite);
- 2) ocenie skuteczności obecnych kontroli w celu ograniczenia ryzyka całkowitego;
- 3) ocenie ryzyka rezydualnego po uwzględnieniu wpływu obecnych kontroli i ich skuteczności, czyli sytuacji w momencie dokonywania oceny ryzyka (rezydualnego);

- 4) ocenie wpływu planowanych kontroli ograniczających ryzyko na ryzyko rezydualne;
- 5) określeniu ryzyka docelowego, czyli poziomu ryzyka, które IZ/IP uważa za dopuszczalny po skutecznym wdrożeniu wszelkich mechanizmów kontrolnych.

W Instytucjach zaangażowanych we wdrażanie RPO WO 2014-2020 funkcjonują regulacje wewnętrzne określające zasady wyznaczania celów i zadań, określania mierników oraz monitorowania stopnia ich realizacji, jak również zasady i tryb zarządzania ryzykiem oraz stanowiące integralną część funkcjonującego w jednostkach systemu kontroli zarządczej³¹.

6.2. Samoocena ryzyka nadużyć finansowych.

Samoocena ryzyka nadużyć finansowych to ustalenie i ocena własna wszystkich wewnętrznych i zewnętrznych czynników ryzyka, które mogą prowadzić do nadużyć finansowych, a także wpływu i prawdopodobieństwa tego ryzyka w odniesieniu do kluczowych procesów związanych z wdrażaniem RPO WO 2014-2020. W procesie przeprowadzania samooceny uwzględniane są również informacje na temat nadużyć finansowych pochodzących ze źródeł, którymi mogą być instytucje lub organy zewnętrzne, w tym m.in.: Komisja Europejska, Europejski Urząd ds. zwalczania nadużyć finansowych (OLAF), Europejski Trybunał Obrachunkowy, Instytucja Audytowa, Najwyższa Izba Kontroli, Urząd Zamówień Publicznych, RIO.

Aby ocenić skutki i prawdopodobieństwo potencjalnego ryzyka nadużyć finansowych IZ stosuje zalecane przez KE narzędzie oceny ryzyka nadużyć finansowych (załącznik nr 1 do dokumentu KE *Ocena ryzyka nadużyć finansowych oraz skuteczne i proporcjonalne skutki zwalczania nadużyć finansowych*).

Narzędzie do oceny ryzyka nadużyć finansowych ma za zadanie ułatwić dokonywanie oceny wpływu i prawdopodobieństwa wystąpienia określonych przypadków nadużyć. W narzędziu zdefiniowany został zbiór zidentyfikowanych poszczególnych rodzajów ryzyk nadużyć, które należy poddać ocenie.

Narzędzie zostało przygotowane w formie pliku Excel i obejmuje cztery kluczowe procesy w ramach czterech sekcji:

³¹Zarządzenie nr 6/2022 Marszałka Województwa Opolskiego w sprawie sposobu określania celów i zadań, zarządzania ryzykiem związanym z ich realizacją oraz oceny stopnia ich osiągnięcia; Zarządzenie nr 13/2017 Dyrektora Opolskiego Centrum Rozwoju Gospodarki z dnia 27.01.2017 w sprawie organizacji i funkcjonowania kontroli zarządczej w Opolskim Centrum Rozwoju Gospodarki; Zarządzenie nr 13/2015 Dyrektora Biura Stowarzyszenia Aglomeracja opolska z dnia 18 września 2015r. w sprawie wprowadzenia zmiany zarządzenia nr 2/2015 Dyrektora Biura Stowarzyszenia Aglomeracja Opolska w sprawie procedury zarządzania ryzykiem w Biurze Stowarzyszenia Aglomeracja Opolska; Zarządzenie nr 60 Dyrektora WUP w Opolu z dnia 31 lipca 2018 roku w sprawie ustalenia Zasad procedur kontroli zarządczej w Wojewódzkim Urzędzie Pracy w Opolu.

- 1) wybór wnioskodawców,
- 2) realizacja procesów,
- 3) poświadczenie wydatków i przekazywanie środków,
- 4) zamówienia publiczne, którymi IZ bezpośrednio zarządza (pomoc techniczna).

Szczegółowy opis i instrukcja korzystania z ww. narzędzia do oceny znajduje się w załączniku nr 1 do niniejszych Zaleceń.

Samoocena ryzyka nadużyć finansowych dokonywana jest przez Zespół ds. samooceny ryzyka nadużyć finansowych dla Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2014-2020 (dalej Zespół), powoływany na okres realizacji RPO WO 2014-2020 uchwałą Zarządu Województwa Opolskiego.

W skład Zespołu wchodzi wyznaczeni przedstawiciele IZ, którzy:

- a) wywodzą się z różnych komórek organizacyjnych;
- b) posiadają różne zadania i kompetencje, m.in. z zakresu wyboru projektów, kontroli dokumentów, kontroli systemowej, autoryzacji płatności, certyfikacji, zamówień publicznych;
- c) pełnią funkcje kierownicze, koordynujące lub pracują na stanowisku Głównego Specjalisty.

Zespół działa na podstawie Regulaminu prac Zespołu, przyjętego uchwałą Zarządu Województwa Opolskiego. Jego pracami kieruje Przewodniczący, a w razie jego nieobecności Zastępca Przewodniczącego, wyznaczeni spośród przedstawicieli IZ.

Ponadto, w przypadku analizy istotnych zmian w systemie zarządzania i kontroli RPO WO 2014-2020, w zakresie zadań realizowanych przez IP, lub stwierdzone nowe nadużycie finansowe dotyczyć może również zadań realizowanych przez IP, w posiedzeniach uczestniczą również przedstawiciele IP.

W posiedzeniach Zespołu z głosem doradczym, mogą również uczestniczyć przedstawiciele służb zajmujących się zwalczaniem nadużyć finansowych lub innych wyspecjalizowanych organów, posiadających specjalistyczną wiedzę w niniejszym zakresie.

Okresowa samoocena ryzyka nadużyć finansowych dokonywana co najmniej raz w roku, w terminie umożliwiającym wykorzystanie jej wyników w procesie analizy ryzyka dokonywanym w IZ RPO WO 2014-2020.

W przypadku wystąpienia nowego przypadku nadużycia, istotnych zmian w systemie zarządzania i kontroli RPO WO 2014-2020 oraz w innych uzasadnionych przypadkach, Zespół może dokonywać bieżącej (doraźnej) oceny potencjalnie słabych punktów systemu, a także istotnych elementów samooceny ryzyka nadużyć finansowych.

IZ zaleca IP stosowanie narzędzia oceny ryzyka nadużyć finansowych (załącznik nr 1 do dokumentu KE *Ocena ryzyka nadużyć finansowych oraz skuteczne i proporcjonalne skutki zwalczania nadużyć finansowych*) oraz powołanie zespołów ds. samooceny ryzyka nadużyć w każdej z jednostek.

6.3. System kontroli RPO WO.

System kontroli w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego, zgodnie z obowiązującymi regulacjami instytucji unijnych, obejmuje niezależne i wzajemnie się dopełniające procesy kontroli Instytucji zaangażowanych w realizację Programu (IZ/IP) oraz innych instytucji uprawnionych do kontroli/audytów, m.in.:

- Komisja Europejska, która przeprowadza audyty/kontrole na podstawie art. 75 ust. 2 rozporządzenia ogólnego. Zakres takich audytów lub kontroli może obejmować w szczególności weryfikację skuteczności funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli w ramach programu lub jego części oraz ocenę należytego zarządzania finansami w odniesieniu do operacji lub programów. W takich audytach lub kontrolach mogą uczestniczyć urzędnicy lub upoważnieni przedstawiciele państwa członkowskiego,
- Europejski Trybunał Obrachunkowy działający na mocy Traktatu Brukselskiego z 22 lipca 1975 r.,
- Europejskie Biuro ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych – OLAF,
- Najwyższa Izba Kontroli na podstawie ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli,
- Instytucja Audytowa, która przeprowadza audyty zgodnie z art. 127 rozporządzenia ogólnego,
- urzędy kontroli skarbowej przeprowadzające kontrole skarbowe zgodnie z ustawą z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej,
- regionalne izby obrachunkowe działając na podstawie ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych.

Szczegółowe założenia systemu kontroli określają Instrukcje Wykonawcze poszczególnych instytucji zaangażowanych w realizację RPO WO 2014-2020. W przedmiotowych dokumentach zaprezentowane zostały główne założenia systemu kontroli w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego, obejmujące m.in. podstawy prawne procesów kontroli, zadania poszczególnych instytucji odpowiedzialnych za kontrolę, ogólne zasady systemu kontroli, zakres podmiotowy i przedmiotowy kontroli oraz tryb kontroli na miejscu.

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

Prowadzący kontrolę powinni być wyczuleni na wszelkie symptomy wystąpienia ewentualnych nadużyć finansowych. W celu uzyskania wystarczającej pewności, członkowie zespołu kontrolującego powinni utrzymywać sceptyczną postawę zawodową w czasie całej kontroli. Jeżeli w trakcie oceny ryzyka, planowania kontroli bądź w trakcie merytorycznych badań, kontrolujący stwierdzi, że okoliczności wskazują na możliwość istnienia nadużyć, należy podjąć odpowiednie działania, określone m.in. w niniejszych Zaleceniach. Powyższe zasady nie obejmują wyłącznie kontroli w ścisłym znaczeniu, lecz również wszelkich działań o charakterze weryfikacyjnym i sprawdzającym.

6.3.1. Sporządzanie rocznych planów kontroli z uwzględnieniem analizy ryzyka nieprawidłowości.

IZ sporządza Roczny Plan Kontroli dla całego RPO WO 2014-2020. Roczny Plan Kontroli RPO WO 2014-2020 uwzględnia informacje dotyczące kontroli projektów przeprowadzanych przez IZ oraz informacje wynikające z zatwierdzonych przez IZ Rocznych Planów Kontroli IP (OCRG i WUP).

Zgodnie z art. 125 ust. 6 rozporządzenia ogólnego kontrole projektów w miejscu ich realizacji lub w siedzibie beneficjenta mogą być prowadzone na próbie projektów.

Ustalenia kontroli planowych / zewnętrznych (przeprowadzonych przez instytucje lub organy zewnętrzne, w tym m.in.: Komisja Europejska, Europejski Urząd ds. zwalczania nadużyć finansowych (OLAF), Europejski Trybunał Obrachunkowy, Instytucja Audytowa, Najwyższa Izba Kontroli, Urząd Zamówień Publicznych, RIO) na projektach realizowanych przez beneficjenta w ramach RPO WO 2014-2020, stanowią jeden z czynników ryzyka stosowanych przez IZ/IP w metodyce doboru próby projektów do kontroli.

Szczegóły proceduralne dotyczące sporządzania rocznego planu kontroli, zostały ujęte w IW IZ/IP RPO WO.

6.3.2. Analiza dostępnych danych i narzędzie ARACHNE.

Dane publicznie dostępne, gromadzone w różnych systemach informatycznych (np. KRS, bazy informacji gospodarczych itp.), mogą zostać wykorzystane do wykrywania nadużyć finansowych.

W ramach zwalczania nadużyć finansowych Komisja Europejska oferuje specjalne narzędzie do eksploracji danych zwane ARACHNE. ARACHNE jest narzędziem do punktowej oceny ryzyka, które może zwiększyć efektywność doboru projektów, kontroli zarządczych i audytu, usprawniając jeszcze bardziej identyfikację nadużyć finansowych, zapobieganie tym nadużyciom i ich wykrywanie. Działanie tego narzędzia zostało oparte na zdefiniowanych grupach czynników ryzyka i alertów, zostało dostosowane do specyfiki programów operacyjnych oraz charakteru wydatków i oparte na bazach danych na temat realizowanych projektów, uzupełnionych o dane z baz zewnętrznych, do których dane zostały przekazane przez państwa członkowskie i źródła publiczne.

IZ RPO WO oraz IP RPO WO mogą korzystać ze wsparcia oferowanego w postaci ww. narzędzia.

6.3.3. Rozpatrywanie i stwierdzanie nieprawidłowości.

Zgodnie z art. 2 pkt 36 rozporządzenia ogólnego, „nieprawidłowość” oznacza każde naruszenie prawa unijnego lub prawa krajowego dotyczącego stosowania prawa unijnego, wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego zaangażowanego we wdrażanie EFSI, które ma lub może mieć szkodliwy wpływ na budżet Unii poprzez jego obciążenie nieuzasadnionym wydatkiem.

6.4 Sygnały ostrzegawcze nadużyć finansowych (w tym: tzw. „red flag” – czerwona flaga”).

Na podstawie art. 125 ust. 4 lit. c rozporządzenia nr 1303/2013 Instytucje zaangażowane w realizację RPO WO 2014-2020 zobowiązane są do wprowadzenia skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych, uwzględniając stwierdzone rodzaje ryzyka. Związane jest to z koniecznością zapewnienia efektywnego systemu przeciwdziałania korupcji i zapobiegania oszustwom w projektach współfinansowanych z funduszy unijnych, zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej pn. *Fraud Risk Assessment and Effective and Proportionate Anti-Fraud Measures*.

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

Komisja Europejska przedstawiła państwom członkowskim następujące informacje w tym zakresie:

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

Każdy pracownik Instytucji w systemie RPO WO 2014-2020, powinien dokładnie zapoznać się z wymienionymi pozycjami, jak również ich treść powinna być szeroko rozpowszechniana wśród pozostałych pracowników, którzy z racji zajmowanego stanowiska mogą wykryć nieuczciwe zachowania.

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

6.4.1 Sygnał „red flag” – czerwona flaga.

Sygnał ostrzegawczy tzw. „red flag” (czerwona flaga) jest oznaką możliwego nadużycia finansowego lub korupcji, stanowiący element lub zbiór elementów, mających nietypowy charakter lub odbiegających od zwykłego działania. Czerwona flaga jest sygnałem wskazującym na zaistnienie czegoś nietypowego, co wymaga dalszego zbadania.

Istnienie czerwonej flagi nie oznacza jednoznacznie, że mamy do czynienia z nadużyciem finansowym – oznacza jednak, że dany sektor aktywności powinien zostać objęty szczególną uwagą w celu wykluczenia lub potwierdzenia nadużycia finansowego, jak również należywym monitoringiem.

Obecność sygnałów ostrzegawczych, wskazówek, śladów i przesłanek, powinna zwiększyć czujność pracowników i kierownictwa. Pewne wzorce, praktyki i specyficzne formy zachowań są czerwonymi flagami i mogą sygnalizować istnienie nieprawidłowości lub nadużyć finansowych.

Niektóre z niżej wymienionych sygnałów ostrzegawczych mogą wydawać się często spotykane, przy czym mogą one również dotyczyć wielu sytuacji.

Przykłady typowych okoliczności (czerwone flagi), które wskazują na możliwość wystąpienia nieprawidłowości, oszustwa, korupcji a w konsekwencji nadużycia finansowego, tj. m.in.:

- 1) braki lub niejasności w dokumentacji lub/i zapisach księgowych;
- 2) skomplikowane transakcje;
- 3) realizowanie płatności gotówką;
- 4) faktury zawierają niespójne informacje;
- 5) opis fakturowanej pozycji lub usługi nie jest zgodny z pozostałymi dostępnymi danymi (np. faktura za wynajem maszyny w przypadku, gdy ta sama maszyna znajduje się w naprawie; faktura za usługi lub prace, które nie mogą zostać zrealizowane ze względu na poziom wiedzy fachowej/potencjał przemysłowy/zasoby ludzkie danego przedsiębiorstwa);
- 6) fakturowana usługa lub pozycja faktury nie jest zgodna z celami działalności danego przedsiębiorstwa;
- 7) nietypowe transgraniczne transakcje zakupu – niespójne informacje dotyczące faktur;
- 8) dostawca mający siedzibę poza granicami kraju, podczas, gdy dany towar/usługę można nabyć na rynku lokalnym za tą samą lub niższą cenę;
- 9) ogólnikowy i niejasny opis działań przeprowadzonych przez beneficjenta;
- 10) skargi ze strony użytkowników ostatecznych produktu projektu;
- 11) projekty realizowane poza regionem, w którym jest realizowany program operacyjny;
- 12) działania zdominowane i kontrolowane przez jedną osobę lub małą grupę osób;
- 13) nerwowe reakcje kontrolowanego/audytowanego oraz udzielanie nieracjonalnych odpowiedzi na rutynowe pytania zadawane przez kontrolerów/audytorów;

Powyższa lista (zbiór otwarty) wskazuje, iż niektóre sygnały (czerwone flagi) są bardziej oczywiste, inne o wiele mniej. Problem dotyczy tego, czy są one rozpoznawane oraz odpowiednio badane i oceniane przez osoby, których zadaniem jest identyfikacja i

reagowanie na czerwone flagi, w celu udoskonalenia procedur i mechanizmów systemu kontroli wewnętrznej.

IZ zaleca (rekomenduje), przeprowadzanie okresowych przeglądów mechanizmów kontrolnych zaprojektowanych w wewnętrznych procedurach instytucji zaangażowanych we wdrażanie RPO WO 2014-2020 dotyczących poszczególnych procesów, w szczególności w odniesieniu do zidentyfikowanych potencjalnych nadużyć finansowych, jak również stwierdzonych przypadków oszustw i nadużyć finansowych.

6.4.2. Przykłady sygnałów ostrzegawczych w zakresie zamówień publicznych.

O wystąpieniu konfliktu interesów w zakresie udzielania zamówień publicznych mogą świadczyć następujące sygnały ostrzegawcze³²:

- osoba odpowiedzialna za sporządzenie projektu dokumentacji przetargowej/wyższy urzędnik nalega na wynajęcie zewnętrznego przedsiębiorstwa, aby pomogło przygotować dokumenty, chociaż nie jest to konieczne,
- u podmiotów zewnętrznych zamówiono co najmniej dwa badania przygotowawcze dotyczące tej samej kwestii, na pracowników wywierana jest presja, żeby przy sporządzaniu projektu dokumentacji przetargowej wykorzystali jedno z tych badań – z góry wskazane,
- osoba odpowiedzialna za sporządzenie projektu dokumentów organizuje procedurę w taki sposób, że brakuje czasu na staranny przegląd dokumentów przed rozpoczęciem postępowania o udzielenie zamówienia,
- w krótkim czasie, bez żadnej przyczyny udzielono co najmniej dwóch zamówień na identyczne produkty, w wyniku czego zastosowano mniej konkurencyjną metodę przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia,
- wybrano procedurę negocjacyjną, mimo że możliwa jest procedura otwarta,
- istnieją nieuzasadnione kryteria kwalifikacji lub udzielenia zamówienia, które sprzyjają konkretnemu przedsiębiorstwu lub konkretnej ofercie,
- zasady dostarczania towarów lub świadczenia usług są zbyt restrykcyjne, wskutek czego ofertę może przedstawić tylko jedno przedsiębiorstwo,
- pracownik instytucji zamawiającej ma krewnych pracujących na rzecz przedsiębiorstwa, które może przedstawić ofertę,
- nietypowe zachowanie pracownika, który nalega na uzyskanie informacji na temat udzielenia zamówienia, chociaż nie jest za nie odpowiedzialny,

³²Wystąpienie sygnałów ostrzegawczych nie przesądza o tym, że konflikt interesów wystąpił, niemniej jednak ich występowanie (w szczególności kilku sygnałów w tej samej sprawie) powinno wzbudzić czujność organów kontrolujących.

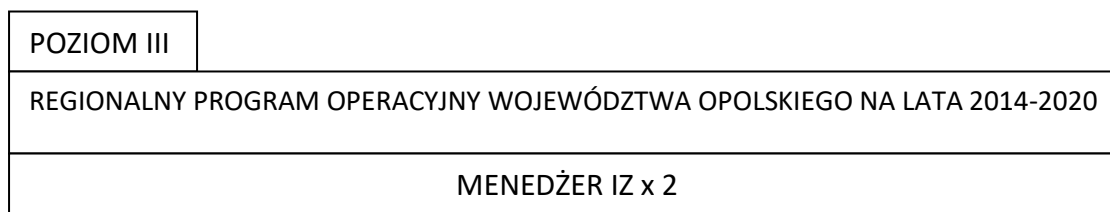
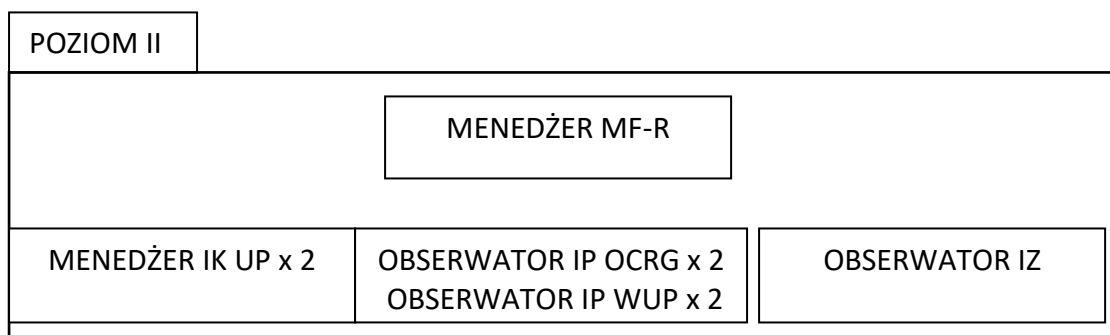
- oficjalne dokumenty lub pokwitowania otrzymania dokumentów zostały w oczywisty sposób zmienione (np. zawierają skreślenia),
- członkowie komisji oceniającej nie mają niezbędnej wiedzy technicznej, aby ocenić złożone oferty, i są zdominowani przez jedną osobę,
- w systemie kryteriów znajduje się zbyt wiele elementów subiektywnych,
- brakuje pewnych obowiązkowych informacji od zwycięskiego oferenta,
- niektóre informacje podane przez zwycięskiego oferenta dotyczą pracowników instytucji zamawiającej (np. adres pracownika),
- 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),
- specyfikacje są bardzo podobne do produktów lub usług zwycięskiego oferenta, zwłaszcza jeśli specyfikacje obejmują zbiór bardzo szczegółowych wymogów, które bardzo niewielu oferentów mogłoby spełnić,
- niewiele przedsiębiorstw, które zakupiły dokumentację przetargową, składa oferty, szczególnie jeśli ponad połowa z nich rezygnuje,
- zamówienie wygrywają nieznanne przedsiębiorstwa bez osiągnięć,
- zmieniono standardowe klauzule umowne (dotyczące audytu, środków zaradczych, odszkodowania itp.),
- metodyka i plan pracy nie są załączone do zamówienia,
- nazwa i status prawny przedsiębiorstwa uległy zmianie, a odpowiedzialny urzędnik nie kwestionuje tego,
- ten sam urzędnik do spraw projektu dokonuje licznych lub budzących wątpliwości poleceń zmiany zamówienia w odniesieniu do określonego wykonawcy lub zatwierdza takie polecenia,
- w projektach międzynarodowych występuje długie, niewyjaśnione opóźnienie między ogłoszeniem zwycięskiego oferenta a podpisaniem umowy (może to oznaczać, że wykonawca odmawia zapłaty lub negocjuje w sprawie łapówki),
- w specyfikacjach technicznych lub w zakresie zadań wprowadzono istotne zmiany,
- ilość przedmiotów, które mają zostać dostarczone, jest zmniejszona bez proporcjonalnego zmniejszenia płatności,
- liczba godzin pracy jest zwiększona bez odpowiedniego zwiększenia ilości wykorzystywanych materiałów,
- brakuje umowy lub dokumentacja potwierdzająca zakup jest niewystarczająca,

- zachowanie pracownika zamawiającego w odniesieniu do dokumentacji jest nietypowe: niechętnie odpowiada na pytania kierownictwa o niewyjaśnione opóźnienia i brakujące dokumenty,
- istnieje wiele przeglądów administracyjnych i unieważnionych postępowań o udzielenie zamówienia,
- w umowie występują jakiegokolwiek zmiany pod względem jakości, ilości lub specyfikacji towarów i usług, które odbiegają od dokumentacji przetargowej (zakres zadań, specyfikacje techniczne itp.).

6.4.3. Ewidencja stwierdzonych nadużyć finansowych lub sygnałów ostrzegawczych nadużyć finansowych.

W celu zapewnienia wymiany informacji (o podmiotach oraz zidentyfikowanych ryzykach) pomiędzy instytucjami w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych system IMS został rozbudowany o dodatkową gałąź – bazę IMS Signals, w której możliwe jest rejestrowanie oraz odczyt, przez każdą Instytucję Zarządzającą, sygnałów o podejrzeniu popełnienia nadużycia finansowego. Ponadto, odczyt sygnałów możliwy jest również przez wyznaczone Instytucje Pośredniczące/Wdrażające.

W odniesieniu do RPO WO 2014-2020 struktura użytkowników przedstawia się następująco:



Na poziomie II znajdują się podmioty obserwujące: 1 Menedżer MF-R, 2 Menedżerów IK UP oraz zgłoszeni Obserwatorzy IZ/IP. Na poziomie tym umożliwiono odczyt sygnałów, zgłoszonych i zatwierdzonych przez Menedżerów we wszystkich IZ w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych. Sygnały gromadzone na poziomie II nie są przekazywane na poziom wyższy, ani też przesyłane do KE. Menedżer IK UP dodatkowo ma

możliwość wpisywania sygnałów oraz odrzucania sygnałów zatwierdzonych na poziomie III przez Menedżerów IZ, np. w przypadku podjęcia kolejnych kroków w sprawie lub zgłoszenia nieprawidłowości do KE.

IZ/IP dążą do zapewnienia wiarygodności danych oraz użyteczności rejestrowanych informacji w procesie zapobiegania nadużyciom finansowym.

Zakres informacji zawartych w IMS Signals obejmuje m.in.:

- dane podmiotu, którego działania wskazują na sygnał ostrzegawczy;
- instytucja, która wykryła/otrzymała informację o sygnale ostrzegawczym;
- naruszone przepisy UE i krajowe;
- opis sytuacji (modus operandi);
- okres wystąpienia sygnału ostrzegawczego;
- dane dot. prowadzonych postępowań.

Dane zawarte IMS Signals, będą wykorzystywanym.in. na potrzeby:

- dokonywania samooceny ryzyka nadużyć finansowych w ramach RPO WO 2014-2020,
- weryfikacji wydatków i kontroli na miejscu projektów,
- sporządzania zestawień przypadków podejrzeń wystąpienia nadużycia finansowego/sygnałów ostrzegawczych nadużyć finansowych, w celu podnoszenia świadomości pracowników zatrudnionych na stanowiskach wrażliwych.

Sposób przekazywania sygnałów do rejestracji oraz ich format został określony w Instrukcjach Wykonawczych poszczególnych instytucji.

Baza IMS Signals umożliwi rejestrowanie oraz odczyt sygnałów o podejrzeniu popełnienia nadużycia finansowego. Natomiast w momencie wydania prawomocnego wyroku sądu – potwierdzenia wystąpienia nadużycia finansowego, odpowiednia instytucja (IZ/IP) zobowiązana jest do wprowadzenia/aktualizacji przypadku zgłoszonego do KE w systemie IMS, zgodnie z procedurą określoną przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej.

7. Postępowanie w przypadku zidentyfikowania podejrzenia nadużycia finansowego.

Informacje o podejrzeniu nadużycia finansowego, korupcji bądź konfliktu interesów, mogą pochodzić z różnych źródeł, w szczególności:

- od pracowników własnej Instytucji, pozyskanych w trakcie wykonywania bieżących zadań oraz kontroli (w tym od pracowników, którzy nie są bezpośrednio zaangażowani we wdrażanie RPO WO 2014-2020);
- napływające w wyniku prowadzonych postępowań, śledztwach, oraz przeprowadzonych audytów/kontroli instytucji lub organów zewnętrznych do których należą w szczególności:

- informacje przekazywane przez prokuraturę;
- informacje przekazywane przez służby specjalne (np. ABW, CBA);
- Informacje przekazywane przez UOKiK;
- wyniki audytów/kontroli instytucji lub organów zewnętrznych, w tym m.in.: Komisja Europejska, Europejski Urząd ds. zwalczania nadużyć finansowych (OLAF), Europejski Trybunał Obrachunkowy, Instytucja Audytowa, Najwyższa Izba Kontroli, Urząd Zamówień Publicznych, RIO;
- pozyskane z pozostałych źródeł zewnętrznych, do których należy zaliczyć w szczególności:
 - artykuły prasowe;
 - informacje od osób trzecich (whistle-blowing);
 - informacje przekazywane przez Beneficjentów.

Każdy wpływający do IZ/IP sygnał powinien być gruntownie przeanalizowany (w zakresie posiadanych kompetencji) w celu stwierdzenia, czy dane zdarzenie może stanowić podejrzenie wystąpienia nadużycia finansowego i ewentualnego podjęcia dalszych działań.

W zależności od przedmiotu przekazanych informacji możliwe jest m.in.:

- a) przeprowadzenie kontroli przez właściwe komórki kontrolne funkcjonujące w ramach IZ/IP,
- b) przekazanie informacji bezpośrednio właściwym organom (patrz podrozdział 4.3) powołanym do ścigania określonych czynów.

Generalną zasadą w zakresie powiadamiania o podejrzeniu nadużycia finansowego przez pracowników instytucji zaangażowanej we wdrażanie RPO WO 2014-2020, jest zachowanie ścieżki służbowej obowiązującej w danej Instytucji, przy jednoczesnym wykorzystaniu odpowiednich procedur określonych w IW RPO WO 2014-2020 danej organizacji.

W celu zapewnienia odpowiedniej ochrony pracowników Instytucji w systemie RPO WO 2014-2020 przed wewnętrznymi sankcjami w przypadku zgłoszenia przez nich nieprawidłowości, każda z instytucji zaangażowanych we wdrażanie RPO WO 2014-2020 stosuje procedury przeciwdziałania mobbingowi i dyskryminacji, obejmujące m.in.:

- stanowisko pracodawcy wobec działań, zachowań mobbingowych;
- zasady przeciwdziałania przedmiotowemu zjawisku;
- sankcje w odniesieniu do sprawcy/sprawców czynu zabronionego³³.

³³ Załącznik Nr 1 do Regulaminu Pracy Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego w Opolu *WEWNĘTRZNA POLITYKA ANTYMOBBINGOWA w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Opolskiego w Opolu*; Zarządzenie nr 10/2015 Dyrektora Biura Stowarzyszenia Aglomeracja Opolska z dnia 9 marca 2015 r. w sprawie wprowadzenia Zasad przeciwdziałania mobbingowi i dyskryminacji w biurze Stowarzyszenia Aglomeracja Opolska; Zarządzenie nr 80/2012 Dyrektora OCRG z dnia 28 grudnia 2012 roku w sprawie wprowadzenia Polityki OCRG w zakresie działań antymobbingowych; Zarządzenie nr 35 Dyrektora WUP w Opolu z dnia 11 maja 2017 roku w sprawie powołania stałej Komisji do spraw relacji w pracy w Wojewódzkim Urzędzie Pracy w Opolu.

Ponadto w polskim systemie prawnym problematyka sygnalizowania nieprawidłowości występujących w miejscu pracy i związana z tym ochrona, uregulowana została w różnych przepisach, które dotyczą aspektów przedmiotowego zagadnienia, na przykład³⁴:

- obywatelskiego i prawnego obowiązku ujawniania nieprawidłowości – art. 304 § 1 kodeksu postępowania karnego, art. 231 kodeksu karnego w zw. z art. 304 § 2 kodeksu postępowania karnego, art. 240 kodeksu karnego, art. 100 ust. 2 pkt 4 kodeksu pracy,
- ochrony tożsamości osoby sygnalizującej o nieprawidłowości – art. 23 ust. 2 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy, art. 184 kodeksu postępowania karnego ustawa o ochronie danych osobowych (dot. świadek incognito) oraz ustawy o ochronie danych osobowych i ustawy o świadku koronnym.

7.1. Postępowanie z podejrzeniami nadużyć finansowych przekazanych przez pracowników własnej Instytucji, pozyskanych w trakcie wykonywania bieżących zadań oraz kontroli.

Ze względu na fakt, że wystąpienie nadużycia finansowego może wystąpić na każdym etapie realizacji projektu (jak również na etapie przed podpisaniem umowy o dofinansowanie) wszyscy pracownicy Instytucji w systemie RPO WO 2014-2020 powinni być wyczuleni na wszelkie symptomy wystąpienia ewentualnych nadużyć finansowych podczas wykonywania codziennych obowiązków służbowych.

W związku z powyższym, każdy pracownik zobowiązany jest do powiadomienia odpowiednich organów w każdym przypadku powzięcia istotnych informacji świadczących o możliwości wystąpienia podejrzenia nadużycia finansowego. **Co do zasady, powiadomienie powinno mieć miejsce z zachowaniem obowiązującej w danej instytucji ścieżki służbowej, z uwzględnieniem zapisów IW IZ/IP.**

W przypadku, gdy podejrzenie nadużycia finansowego zostało zgłoszone od organów ścigania przez IP, instytucja ta jest zobowiązana do powiadomienia o zaistniałym zdarzeniu niezwłocznie i formie pisemnej IZ. Obowiązek ten dotyczy również informowania IZ o dalszych czynnościach podejmowanych w sprawie przez organy ścigania.

Należy zauważyć również, że bardzo często podejrzenie wystąpienia nadużycia finansowego wiąże się ściśle z podejrzeniem wystąpienia popełnienia czynu zabronionego, tj. zachowania (działania lub zaniechania), którego znamiona zostały określone w ustawie karnej (art. 115 § 1 Kk), czyli może stanowić przestępstwo lub wykroczenie.

Zgodnie z art. 304 § 2 Kpk, instytucje państwowe i samorządowe, które w związku ze swą działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, są obowiązane niezwłocznie zawiadomić o tym prokuratora lub Policję.

W celu wykonania obowiązków, o których mowa w art. 304 § 2 Kpk, należy zabezpieczyć również miejsca zdarzenia - tak, aby nie dopuścić do zatarcia, zniekształcenia śladów i innych

³⁴ Anna Wojciechowska-Nowak, Ochrona sygnalistów w Polsce. Stan obecny i rekomendacje zmian, Instytut Sprawy Publicznych, Warszawa 2012, s. 9.

dowodów popełnienia przestępstwa. Działania te w praktyce polegać mogą np. na zamknięciu pomieszczenia, zabezpieczeniu dokumentu lub dowodu rzeczowego czynu, odseparowaniu ujętego sprawcy z jednoczesnym powiadomieniem policji lub prokuratora o jego ujęciu. Obowiązek ten nie jest jednak związany z prawem do podejmowania działań procesowych zabezpieczających typu: przesłuchania, przeszukania, itd. Natomiast zaniechanie przez pracownika IZ, IP obowiązku prawnego zawiadomienia o przestępstwie pociąga za sobą jego odpowiedzialność karną z art. 231 Kk.

7.1.1.Sposoby powiadamiania właściwych organów ścigania o podejrzeniu wystąpienia nadużycia finansowego, stanowiące podejrzenie popełnienia przestępstwa.

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

- ❖ *Pismo wysłane / złożone w siedzibie uprawnionego organu.*

Zawiadomienie o przestępstwie może zostać wysłane za pośrednictwem poczty elektronicznej, poczty tradycyjnej, faxem lub przyniesione osobiście do jednostki policji (lub innego uprawnionego organu ścigania). Zawiadomienie powinno:

- spełniać wymogi formalne określone w art. 119 Kpk, tj. zawierać oznaczenie organu, do którego jest skierowane (jednostka policji / prokuratury wraz z adresem), oznaczenie osoby wnoszącej pismo (imię, nazwisko i adres), opis sprawy, której zawiadomienie dotyczy, załączniki (np. dokumenty potwierdzające zaistnienie przestępstwa, takie jak faktury, umowy itp.) oraz datę i podpis osoby składającej zawiadomienie,
- rzeczowo i wyczerpująco opisywać okoliczności związane z przestępstwem (przestępcą)³⁵.

³⁵ Tzw. reguła „siedmiu złotych pytań”:

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

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

❖ *Ustne zawiadomienie o przestępstwie złożone „na protokół”.*

Przyjęte zostanie po zgłoszeniu się osoby zawiadamiającej do jednostki policji / prokuratury. Ta forma pozwala na jednoczesne dopełnienie formalności związanych z przesłuchaniem osoby zawiadamiającej w charakterze świadka. Ustne zawiadomienie zostaje sformalizowane protokołem ustnego zawiadomienia o przestępstwie (zgodnie z wymogami procedury karnej).

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

7.1.2. Powiadomianie UOKiK o podejrzeniu wystąpienia nadużycia finansowego.

W przypadku podejrzeń popełnienia nadużyć finansowych, mogących stanowić praktyki ograniczające konkurencję należy zgłosić je Prezesowi UOKiK na podstawie art. 86 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

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

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

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

Do zawiadomienia dołącza się wszelkie dokumenty, które mogą stanowić dowód naruszenia przepisów ustawy. Zgodnie z art. 51 o ochronie konkurencji i konsumentów, dowodem z dokumentu w postępowaniu przed Prezesem Urzędu może być tylko oryginał dokumentu lub

jego kopia poświadczona przez organ administracji publicznej, notariusza, adwokata, radcę prawnego lub upoważnionego pracownika przedsiębiorcy, o czym należy pamiętać. Jednocześnie dokumentem mogą być również dane zgromadzone na innych nośnikach, np. elektronicznych.

Ponadto w przypadku powiadomienia UOKiK, może zostać wykorzystany wzór zgłoszenia, który zamieszczony przez Instytucję pod adresem:

http://www.uokik.gov.pl/zglos_zmowe_przetargowa.php.

7.1.3 Bezpośrednie powiadomienie OLAF.

Każdy obywatel może bezpośrednio poinformować OLAF o podejrzeniu nadużycia finansowego lub korupcji, mającym wpływ finansowy na interesy Unii Europejskiej. Wszelkie dostępne dokumenty potwierdzające te informacje powinny również zostać przekazane. W tym kontekście kluczową rolę odgrywa funkcja oficerów łącznikowych w krajowych służbach dochodzeniowych, z którymi OLAF współpracuje w państwach członkowskich. Ze służbami OLAF można się skontaktować we wszystkich językach urzędowych:

- za pomocą elektronicznego Systemu Powiadamiania o Nadużyciach - FNS (Fraud Notification System) dostępnego na stronie internetowej:
<https://fns.olaf.europa.eu/>;
- pocztą, kierując korespondencję na adres OLAF – European Anti-Fraud Office, European Commission, Rue Joseph II, 30, 1000 Bruxelles/Brussel, Belgique/België.

Szczegółowe informacje w tym zakresie dostępne są na stronie internetowej:

http://ec.europa.eu/anti_fraud/investigations/report-fraud/index_pl.htm

7.2. Postępowanie z informacjami o nadużyciach / podejrzeniach nadużyć finansowych, pozyskanych od organów ścigania oraz w wyniku przeprowadzonych audytów/kontroli instytucji lub organów zewnętrznych.

W systemie realizacji RPO WO 2014 - 2020, na podstawie odpowiednich postanowień Umowy o dofinansowanie, wszyscy Beneficjenci są zobowiązani do przekazywania do IZ lub IP powziętych przez siebie informacji o postępowaniach prowadzonych przez organy ścigania oraz UOKiK oraz wyników audytów/kontroli przeprowadzonych przez instytucje lub organy zewnętrzne.

Wszystkie instytucje w systemie realizacji RPO WO 2014-2020 powinny podejmować aktywne działania w celu uzyskania informacji o wszystkich potencjalnych nadużyciach przy wykorzystaniu wszelkich dostępnych narzędzi, jak również są zobowiązane do wzajemnego przekazywania powziętych przez siebie informacji o postępowaniach prowadzonych przez organy ścigania oraz UOKiK.

Nie każda informacja pozyskana od ww. instytucji, będzie stanowiła podejrzenie wystąpienia nadużycia finansowego. W związku z powyższym, powinny być one gruntownie analizowane pod kątem możliwości wystąpienia nadużycia finansowego.

W momencie stwierdzenia wystąpienia podejrzenia nadużycia finansowego, każda Instytucja powinna ustalić, czy posiada wszystkie informacje niezbędne przynajmniej do określenia potencjalnego wpływu nadużycia finansowego na projekt oraz podjąć odpowiednie działania mające na celu kompleksowe wyjaśnienie sprawy.

Wszystkie instytucje w systemie realizacji RPO WO 2014 - 2020 są zobowiązane do niezwłocznego przekazywania do pozostałych instytucji w systemie informacji odnoszących się do prowadzonych postępowań.

7.3. Postępowanie z informacjami o nadużyciach / podejrzeniach nadużyć finansowych pozyskanych z innych źródeł.

W momencie otrzymania informacji o możliwości wystąpienia nieprawidłowości w odniesieniu do realizowanego w ramach RPO WO projektu (tj. tzw. donosu osoby trzeciej lub informacji otrzymanej bezpośrednio od Beneficjenta), należy każdorazowo dokonać analizy, czy dane zdarzenie może stanowić podejrzenie wystąpienia nadużycia finansowego.

W przypadku wystąpienia przesłanek świadczących o wystąpieniu podejrzenia popełnienia przestępstwa, pracownicy Instytucji w systemie realizacji RPO WO 2014 - 2020 zobowiązani są do skierowania odpowiedniego zawiadomienia, zgodnie z zapisami ppkt 7.1.1 Zaleceń. Co do zasady, powiadomienie powinno mieć miejsce z zachowaniem obowiązującej w danej instytucji ścieżki służbowej.

W przypadku informacji kierowanych równoległe również do policji lub prokuratury, należy zwrócić się do odpowiedniego organu z prośbą o informację o podjętych działaniach w danej sprawie (zgodnie z zapisami Podrozdziału 7.2 Zaleceń).

W przypadku pozyskania z prasy informacji o prowadzonym postępowaniu przez organy ścigania, należy każdorazowo wystąpić do odpowiedniego organu z prośbą o potwierdzenie danych oraz o ewentualne uzupełnienie ich (zgodnie z Podrozdziałem 7.2 Zaleceń).

W przypadku pozyskania z prasy informacji o wystąpieniu nieprawidłowości, które mogą świadczyć o możliwości wystąpienia nadużycia finansowego, właściwa instytucja jest zobowiązana do podjęcia niezbędnych kroków, a zwłaszcza opisanych w podrozdziałach 7.1 oraz 7.2. Zaleceń.

7.4. Raportowanie o nieprawidłowościach poprzez system IMS.

Raportowanie o wykrytych lub podejrzewanych nieprawidłowościach oraz działaniach podjętych w celu usunięcia lub wyjaśnienia nieprawidłowości w przedsięwzięciach finansowanych z funduszy strukturalnych, realizowane są w oparciu procedury określone przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej.

8. Literatura uzupełniająca

- Wytyczne OECD dotyczące zwalczania zmów przetargowych (<http://www.oecd.org/competition/cartels/42945908.pdf>);
- Managing the Business Risk of Fraud: A Practical Guide (http://www.acfe.com/uploadedFiles/ACFE_Website/Content/documents/managing-business-risk.pdf);
- Fraud and Corruption Awareness Handbook - Podręcznik dla urzędników zaangażowanych w zamówienia publiczne, opracowany wspólnie przez Centralne Biuro Antykorupcyjne i Bank Światowy;
- Nota COCOF - Information Note on Fraud Indicators for ERDF, ESF and CF (18.02.2009, COCOF 09/0003/00-EN);
- Broszura Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów: „Zmowy przetargowe”;
- Broszura Policji: „Jak złożyć zawiadomienie o przestępstwie?”;
- Podręcznik antykorupcyjny dla urzędników, opublikowany na stronie www.antykorupcja.gov.pl;
- Podręcznik antykorupcyjny przedsiębiorców, opublikowany na stronie www.antykorupcja.gov.pl;
- „Konflikt interesów w polskiej administracji rządowej – prawo, praktyka, postawy urzędników” – publikacja opublikowana na stronie www.antykorupcja.gov.pl;
- Anna Wojciechowska-Nowak, *Ochrona sygnalistów w Polsce. Stan obecny i rekomendacje zmian*, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012.
- Aleksandra Kobylińska, Maciej Folta (współpraca), *Sygnaliści – ludzie, którzy nie potrafią milczeć. Doświadczenia osób ujawniających nieprawidłowości w instytucjach i firmach w Polsce*, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2015;
- Test sprawdzający znajomość zasad etyki urzędniczej i przepisów prawa, regulujących problem konfliktu interesów w administracji publicznej opracowany przez Zespół programu Odpowiedzialne Państwo Fundacji im. Stefana Batorego <http://www.antykorupcja.gov.pl/ak/aktualnosci/11742,QUIZ-URZEDNICZE-DYLEMATY.html>
- Zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (M. P. nr 93, poz. 953).

9. Załączniki

9.1. Narzędzie oceny ryzyka nadużyć finansowych (plik Excel).



Narzędzie oceny
ryzyka nadużyć finar

9.2. Instrukcja korzystania z narzędzia oceny ryzyka nadużyć finansowych.

6.2.1.1 SPOSÓB KORZYSTANIA Z NARZĘDZIA WŁASNEJ OCENY

Narzędzie obejmuje trzy podstawowe procesy w ramach trzech sekcji:

- wybór wnioskodawców (1. arkusz zadaniowy arkusza kalkulacyjnego);
- wdrożenie projektów przez beneficjentów, ze szczególnym uwzględnieniem zamówień publicznych i kosztów pracy (2. arkusz zadaniowy);
- poświadczenie kosztów przez IZ i płatności (3. arkusz zadaniowy).

Każda z tych trzech sekcji, obejmująca szczególne rodzaje ryzyka, które ponumerowano (np. SR1, SR2 itd.), poprzedzona jest stroną przewodnią, na której wymieniono wszystkie szczególne rodzaje ryzyka odnoszące się do danej sekcji.

Ponadto IZ zaleca się ocenę ryzyka nadużyć finansowych w przypadku zamówień publicznych, którymi bezpośrednio zarządza, np. w kontekście zamówień na pomoc techniczną (zamówieniom udzielanym bezpośrednio poświęcono sekcję 4). Jeżeli IZ nie udziela zamówień publicznych, które wymagają oceny ryzyka nadużyć finansowych, sekcji 4 nie trzeba wypełniać.

Uwaga: zespół ds. własnej oceny wypełnia tylko komórki zaznaczone na żółto.

OPIS RYZYKA

Aby pomóc zespołowi, w narzędziu wstępnie zdefiniowano określoną liczbę rodzajów ryzyka. Zespół powinien ocenić wszystkie wstępnie zdefiniowane rodzaje ryzyka, jednak w przypadku stwierdzenia dodatkowych rodzajów ryzyka można dodać więcej wierszy. **Pełny opis ryzyka można znaleźć na stronie przewodniej (w odniesieniu do sekcji 2 i 4) lub przy szczególnym rodzaju ryzyka (sekcje 1 i 3).**

Nagłówek kolumny	Wytyczne
Nr referencyjny ryzyka	<p>Niepowtarzalny numer referencyjny ryzyka. Litery zawierają odniesienie do sekcji, w której rozpoznano dane ryzyko (SR = wybór beneficjentów, IR = wdrażanie i monitorowanie, CR = poświadczenie i płatność oraz PR = zamówienia udzielane bezpośrednio przez IZ), a numer to kolejny numer referencyjny.</p> <p>Komórkę tę należy wypełnić wyłącznie w przypadku dodania nowych rodzajów ryzyka.</p>
Nazwa ryzyka	<p>Komórkę tę należy wypełnić wyłącznie w przypadku dodania nowych rodzajów ryzyka.</p>
Opis ryzyka	<p>Komórkę tę należy wypełnić wyłącznie w przypadku dodania nowych rodzajów ryzyka.</p>
Kogo dane ryzyko dotyczy?	<p>Tu należy wpisać informacje na temat organów, do których należą osoby lub podmioty zaangażowane w popełnienie dowolnego nadużycia, np. instytucję zarządzającą, organy wykonawcze, instytucję certyfikującą, beneficjentów, strony trzecie.</p> <p>Komórkę tę należy wypełnić wyłącznie w przypadku dodania nowych rodzajów ryzyka.</p>
Czy ryzyko ma charakter wewnętrzny (w ramach IZ), zewnętrzny, czy wynika ze zmywy?	<p>Tu należy wyszczególnić, czy nadużycie ma charakter wewnętrzny (tylko w ramach instytucji zarządzającej), zewnętrzny (tylko w ramach organów zewnętrznych w stosunku do instytucji zarządzającej), czy wynika ze zmywy (z udziałem przynajmniej jednego z organów).</p> <p>Komórkę tę należy wypełnić wyłącznie w przypadku dodania nowych rodzajów ryzyka.</p>

2. PIĘĆ PODSTAWOWYCH ETAPÓW WŁASNEJ OCENY

2.1. Ryzyko brutto

Ryzyko brutto dotyczy poziomu ryzyka **przed uwzględnieniem** skutków wszelkich **stosowanych obecnie lub planowanych** kontroli. Ryzyko zazwyczaj kwantyfikuje się przez połączenie

„prawdopodobieństwa” ryzyka – na ile możliwe jest takie zdarzenie, ze „skutkami” ryzyka – jakie konsekwencje finansowe i niefinansowe będzie miało dane zdarzenie. Aby zapewnić spójność oceny, określając prawdopodobieństwo, należy wskazać **horyzont czasowy**, który w tym przypadku powinien odpowiadać siedmioletniemu okresowi programowania.

Nagłówek kolumny	Wytyczne																	
<p>Skutki ryzyka (BRUTTO)</p>	<p>Z rozwijanego menu zespół ds. oceny ryzyka powinien wybrać punktową ocenę ryzyka dla określenia jego skutków od 1 do 4, opierając się na skutkach danego ryzyka w razie jego wystąpienia, według następujących kryteriów:</p> <table border="1" data-bbox="624 703 1291 1771"> <thead> <tr> <th data-bbox="624 703 703 748"></th> <th data-bbox="703 703 991 748">Reputacja</th> <th data-bbox="991 703 1291 748">Wpływ na cele</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="624 748 703 920">1</td> <td data-bbox="703 748 991 920">Wpływ ograniczony</td> <td data-bbox="991 748 1291 920">Dodatkowa praca skutkująca opóźnieniem innych procesów</td> </tr> <tr> <td data-bbox="624 920 703 1048">2</td> <td data-bbox="703 920 991 1048">Wpływ niewielki</td> <td data-bbox="991 920 1291 1048">Opóźnienie w realizacji celu operacyjnego</td> </tr> <tr> <td data-bbox="624 1048 703 1413">3</td> <td data-bbox="703 1048 991 1413">Wpływ duży, np. z uwagi na szczególnie poważny charakter nadużycia finansowego lub zaangażowanie kilku beneficjentów</td> <td data-bbox="991 1048 1291 1413">Zagrożona realizacja celu operacyjnego lub opóźniona realizacja celu strategicznego</td> </tr> <tr> <td data-bbox="624 1413 703 1771">4</td> <td data-bbox="703 1413 991 1771">Formalne zapytanie od zainteresowanych stron, np. Parlamentu, lub negatywna prezentacja przez media</td> <td data-bbox="991 1413 1291 1771">Zagrożona realizacja celu strategicznego</td> </tr> </tbody> </table>				Reputacja	Wpływ na cele	1	Wpływ ograniczony	Dodatkowa praca skutkująca opóźnieniem innych procesów	2	Wpływ niewielki	Opóźnienie w realizacji celu operacyjnego	3	Wpływ duży, np. z uwagi na szczególnie poważny charakter nadużycia finansowego lub zaangażowanie kilku beneficjentów	Zagrożona realizacja celu operacyjnego lub opóźniona realizacja celu strategicznego	4	Formalne zapytanie od zainteresowanych stron, np. Parlamentu, lub negatywna prezentacja przez media	Zagrożona realizacja celu strategicznego
	Reputacja	Wpływ na cele																
1	Wpływ ograniczony	Dodatkowa praca skutkująca opóźnieniem innych procesów																
2	Wpływ niewielki	Opóźnienie w realizacji celu operacyjnego																
3	Wpływ duży, np. z uwagi na szczególnie poważny charakter nadużycia finansowego lub zaangażowanie kilku beneficjentów	Zagrożona realizacja celu operacyjnego lub opóźniona realizacja celu strategicznego																
4	Formalne zapytanie od zainteresowanych stron, np. Parlamentu, lub negatywna prezentacja przez media	Zagrożona realizacja celu strategicznego																

Nagłówek kolumny	Wytyczne								
Prawdopodobieństwo ryzyka (BRUTTO)	<p>Z rozwijanego menu zespół ds. oceny ryzyka powinien wybrać punktową ocenę ryzyka dla określenia jego prawdopodobieństwa w skali od 1 do 4, opierając się na prawdopodobieństwie wystąpienia ryzyka w siedmioletnim okresie programowania, według następujących kryteriów:</p> <table border="1"> <tr> <td>1</td> <td>Prawie nigdy się nie zdarzy</td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>Będzie pojawiało się raczej rzadko</td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>Czasami się pojawi</td> </tr> <tr> <td>4</td> <td>Będzie pojawiało się często</td> </tr> </table>	1	Prawie nigdy się nie zdarzy	2	Będzie pojawiało się raczej rzadko	3	Czasami się pojawi	4	Będzie pojawiało się często
1	Prawie nigdy się nie zdarzy								
2	Będzie pojawiało się raczej rzadko								
3	Czasami się pojawi								
4	Będzie pojawiało się często								
Punktowa ocena ryzyka (BRUTTO) ogółem	<p>Obliczenie wyniku w komórce następuje automatycznie, na podstawie informacji wprowadzonych w sekcjach „Skutki ryzyka” i „Prawdopodobieństwo ryzyka”. Ryzyko klasyfikuje się według ogólnej skali punktowej:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1–3 – Dopuszczalne (zielony) ☒ • 4–6 – Znaczne (pomarańczowy) • 8–16 – Krytyczne (czerwony) 								

2.2. Stosowane obecnie kontrole ograniczające ryzyko

W narzędziu wstępnie zdefiniowano określoną liczbę proponowanych kontroli prewencyjnych. **Są to jedynie kontrole przykładowe** i zespół ds. oceny może je usunąć, jeżeli takich kontroli się nie prowadzi; można też dodać więcej wierszy w przypadku stosowania dodatkowych kontroli, mających przeciwdziałać stwierdzonemu ryzyku. **Może się zdarzyć, że przypisana aktualnie konkretnemu ryzyku kontrola ma również znaczenie dla innych rodzajów ryzyka – w takich przypadkach kontrole można powtarzać wielokrotnie. W szczególności zadanie można sobie ułatwić przez umieszczenie zwykłego odniesienia do stosowanych obecnie kontroli, które opisano lub wymieniono np. w opisie systemu zarządzania i kontroli, procesach biznesowych i podręcznikach.**

Nagłówek kolumny	Wytyczne
Nr referencyjny kontroli	Niepowtarzalny numer referencyjny kontroli. Każdemu ryzyku przypisano numery kolejno, np. numery kontroli ukierunkowanych na ryzyko SR1 zaczynają się od SC 1.1, a kontroli ukierunkowanych na ryzyko IR2 od IC 2.1.

	Komórkę tę należy wypełnić wyłącznie w przypadku dodania nowych kontroli.
Opis kontroli	Komórkę tę należy wypełnić wyłącznie w przypadku dodania nowych kontroli.
Czy dokumentują państwo funkcjonowanie tej kontroli?	Przy pomocy rozwijanego menu zespół ds. oceny ryzyka powinien zaznaczyć „Tak” lub „Nie”, wskazując, czy dokumentuje się dowody potwierdzające funkcjonowanie kontroli. Na przykład dowód zatwierdzenia dokumentuje się podpisem, w związku z czym kontrola jest widoczna.
Czy poddają państwo tę kontrolę regularnym testom?	Przy pomocy rozwijanego menu zespół ds. oceny ryzyka powinien zaznaczyć „Tak” lub „Nie”, wskazując, czy przeprowadza się regularne testy funkcjonowania kontroli. Testy te można przeprowadzać w drodze wewnętrznego lub zewnętrznego audytu bądź z wykorzystaniem innego systemu monitorowania.
Na ile są państwo pewni skuteczności tej kontroli?	Opierając się częściowo na odpowiedziach udzielonych na poprzednie dwa pytania, zespół ds. oceny ryzyka powinien wskazać, na ile jest pewny skuteczności kontroli pod względem ograniczenia stwierdzonego ryzyka (poziom pewności wysoki, średni lub niski). Jeżeli kontroli nie dokumentuje się lub nie poddaje się jej testom, poziom pewności będzie niski. Jeżeli kontroli nie dokumentuje się, nie będzie oczywiście możliwości jej przetestowania.
Wpływ połączonych kontroli na SKUTKI ryzyka przy uwzględnieniu poziomów pewności.	Z rozwijanego menu zespół ds. oceny ryzyka powinien wybrać ocenę punktową od -1 do -4, wskazując, na ile jego zdaniem przeprowadzane obecnie kontrole ograniczyły skutki ryzyka. Kontrole skutkujące wykryciem nadużycia finansowego mogą ograniczać skutki nadużycia, ponieważ dowodzą funkcjonowania mechanizmów kontroli wewnętrznej.
Wpływ połączonych kontroli na PRAWDOPODOBIENSTWO ryzyka przy uwzględnieniu poziomów pewności.	Z rozwijanego menu zespół ds. oceny ryzyka powinien wybrać ocenę punktową od -1 do -4, wskazując, na ile jego zdaniem przeprowadzane obecnie kontrole ograniczyły prawdopodobieństwo ryzyka. Kontrole skutkujące wykryciem nadużycia finansowego ograniczają prawdopodobieństwo nadużycia tylko pośrednio.

2.3 Ryzyko netto

Ryzyko netto dotyczy poziomu ryzyka **po uwzględnieniu** skutków wszystkich **stosowanych obecnie** kontroli oraz ich skuteczności, czyli sytuacji na chwilę obecną.

Nagłówek kolumny	Wytyczne																	
<p>Skutki ryzyka (NETTO)</p>	<p>Obliczenie wyniku w komórce nastąpi automatycznie przez odjęcie skutków połączonych stosowanych obecnie kontroli ograniczających ryzyko od skutków ryzyka BRUTTO. Aby potwierdzić, że kontrola jest nadal uzasadniona, wynik należy poddać przeglądowi według następujących kryteriów:</p> <table border="1" data-bbox="624 674 1257 1785"> <thead> <tr> <th data-bbox="624 674 703 719"></th> <th data-bbox="703 674 970 719">Reputacja</th> <th data-bbox="970 674 1257 719">Wpływ na cele</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="624 719 703 887">1</td> <td data-bbox="703 719 970 887">Wpływ ograniczony</td> <td data-bbox="970 719 1257 887">Dodatkowa praca skutkująca opóźnieniem innych procesów</td> </tr> <tr> <td data-bbox="624 887 703 1016">2</td> <td data-bbox="703 887 970 1016">Wpływ niewielki</td> <td data-bbox="970 887 1257 1016">Opóźnienie w realizacji celu operacyjnego</td> </tr> <tr> <td data-bbox="624 1016 703 1442">3</td> <td data-bbox="703 1016 970 1442">Wpływ duży, np. z uwagi na szczególnie poważny charakter nadużycia finansowego lub zaangażowanie kilku beneficjentów</td> <td data-bbox="970 1016 1257 1442">Zagrożona realizacja celu operacyjnego lub opóźniona realizacja celu strategicznego</td> </tr> <tr> <td data-bbox="624 1442 703 1785">4</td> <td data-bbox="703 1442 970 1785">Formalne zapytanie od zainteresowanych stron, np. Parlamentu, lub negatywna prezentacja przez media</td> <td data-bbox="970 1442 1257 1785">Zagrożona realizacja celu strategicznego</td> </tr> </tbody> </table>				Reputacja	Wpływ na cele	1	Wpływ ograniczony	Dodatkowa praca skutkująca opóźnieniem innych procesów	2	Wpływ niewielki	Opóźnienie w realizacji celu operacyjnego	3	Wpływ duży, np. z uwagi na szczególnie poważny charakter nadużycia finansowego lub zaangażowanie kilku beneficjentów	Zagrożona realizacja celu operacyjnego lub opóźniona realizacja celu strategicznego	4	Formalne zapytanie od zainteresowanych stron, np. Parlamentu, lub negatywna prezentacja przez media	Zagrożona realizacja celu strategicznego
	Reputacja	Wpływ na cele																
1	Wpływ ograniczony	Dodatkowa praca skutkująca opóźnieniem innych procesów																
2	Wpływ niewielki	Opóźnienie w realizacji celu operacyjnego																
3	Wpływ duży, np. z uwagi na szczególnie poważny charakter nadużycia finansowego lub zaangażowanie kilku beneficjentów	Zagrożona realizacja celu operacyjnego lub opóźniona realizacja celu strategicznego																
4	Formalne zapytanie od zainteresowanych stron, np. Parlamentu, lub negatywna prezentacja przez media	Zagrożona realizacja celu strategicznego																

Nagłówek kolumny	Wytyczne								
Prawdopodobieństwo ryzyka (NETTO)	<p>Obliczenie wyniku w komórce nastąpi automatycznie przez odjęcie skutków połączonych stosowanych obecnie kontroli ograniczających ryzyko od prawdopodobieństwa ryzyka BRUTTO. Aby potwierdzić, że kontrola jest nadal uzasadniona, wynik należy poddać przeglądowi według następujących kryteriów:</p> <table border="1" data-bbox="624 584 1142 804"> <tr> <td data-bbox="624 584 743 629">1</td> <td data-bbox="743 584 1142 629">Prawie nigdy się nie zdarzy</td> </tr> <tr> <td data-bbox="624 629 743 712">2</td> <td data-bbox="743 629 1142 712">Będzie pojawiało się raczej rzadko</td> </tr> <tr> <td data-bbox="624 712 743 757">3</td> <td data-bbox="743 712 1142 757">Czasami się pojawi</td> </tr> <tr> <td data-bbox="624 757 743 804">4</td> <td data-bbox="743 757 1142 804">Będzie pojawiało się często</td> </tr> </table>	1	Prawie nigdy się nie zdarzy	2	Będzie pojawiało się raczej rzadko	3	Czasami się pojawi	4	Będzie pojawiało się często
1	Prawie nigdy się nie zdarzy								
2	Będzie pojawiało się raczej rzadko								
3	Czasami się pojawi								
4	Będzie pojawiało się często								
Punktowa ocena ryzyka (NETTO) ogółem	<p>Obliczenie wyniku w komórce następuje automatycznie, na podstawie wartości wprowadzonych w sekcjach „Skutki ryzyka” i „Prawdopodobieństwo ryzyka”. Ryzyko klasyfikuje się według ogólnej skali punktowej:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1–3 – Dopuszczalne (zielony) ☒ • 4–6 – Znaczne (pomarańczowy) • 8–16 – Krytyczne (czerwony) 								

2.4 Plan działania na potrzeby wprowadzenia skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych

Nagłówek kolumny	Wytyczne
Planowana dodatkowa kontrola	<p>W tym miejscu należy umieścić pełny opis planowanej kontroli/skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych. Podczas gdy w sekcji 5 noty informacyjnej określono ogólne zasady i metody zwalczania nadużyć finansowych, w załączniku 2 przewidziano zalecane kontrole ograniczające ryzyko dla każdego ze stwierdzonych rodzajów ryzyka.</p>

Osoba odpowiedzialna	Tu należy podać osobę odpowiedzialną (lub funkcję) za wszystkie planowane kontrole. Osoba ta powinna wyrazić zgodę na przejęcie odpowiedzialności za kontrolę oraz odpowiada za wprowadzenie i skuteczne funkcjonowanie tej kontroli.
Termin wdrożenia	Tu należy podać termin wdrożenia nowej kontroli. Osoba odpowiedzialna powinna wyrazić zgodę na ten termin i odpowiada za wdrożenie nowej kontroli w tym terminie.
Wpływ połączonych planowanych kontroli dodatkowych na SKUTKI ryzyka	Z rozwijanego menu zespół ds. oceny ryzyka powinien wybrać ocenę punktową od -1 do -4, wskazując, na ile jego zdaniem planowane kontrole ograniczą skutki ryzyka.
Wpływ połączonych planowanych kontroli dodatkowych na PRAWDOPODOBIENSTWO ryzyka	Z rozwijanego menu zespół ds. oceny ryzyka powinien wybrać ocenę punktową od -1 do -4, wskazując, na ile jego zdaniem planowane kontrole ograniczą prawdopodobieństwo ryzyka.

2.5 Ryzyko docelowe

Ryzyko docelowe dotyczy poziomu ryzyka **po uwzględnieniu** skutków wszelkich **stosowanych obecnie i planowanych** kontroli.

Nagłówek kolumny	Wytyczne															
Skutki ryzyka (DOCELOWEGO)	<p>Obliczenie wyniku w komórce nastąpi automatycznie przez odjęcie skutków połączonych planowanych kontroli ograniczających ryzyko od skutków ryzyka NETTO. Aby potwierdzić, że kontrola jest nadal uzasadniona, wynik należy poddać przeglądowi według następujących kryteriów:</p> <table border="1" data-bbox="624 524 1254 1632"> <thead> <tr> <th></th> <th>Reputacja</th> <th>Wpływ na cele</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1</td> <td>Wpływ ograniczony</td> <td>Dodatkowa praca skutkująca opóźnieniem innych procesów</td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>Wpływ niewielki</td> <td>Opóźnienie w realizacji celu operacyjnego</td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>Wpływ duży, np. z uwagi na szczególnie poważny charakter nadużycia finansowego lub zaangażowanie kilku beneficjentów</td> <td>Zagrożona realizacja celu operacyjnego lub opóźniona realizacja celu strategicznego</td> </tr> <tr> <td>4</td> <td>Formalne zapytanie od zainteresowanych stron, np. Parlamentu, lub negatywna prezentacja przez media</td> <td>Zagrożona realizacja celu strategicznego</td> </tr> </tbody> </table>		Reputacja	Wpływ na cele	1	Wpływ ograniczony	Dodatkowa praca skutkująca opóźnieniem innych procesów	2	Wpływ niewielki	Opóźnienie w realizacji celu operacyjnego	3	Wpływ duży, np. z uwagi na szczególnie poważny charakter nadużycia finansowego lub zaangażowanie kilku beneficjentów	Zagrożona realizacja celu operacyjnego lub opóźniona realizacja celu strategicznego	4	Formalne zapytanie od zainteresowanych stron, np. Parlamentu, lub negatywna prezentacja przez media	Zagrożona realizacja celu strategicznego
	Reputacja	Wpływ na cele														
1	Wpływ ograniczony	Dodatkowa praca skutkująca opóźnieniem innych procesów														
2	Wpływ niewielki	Opóźnienie w realizacji celu operacyjnego														
3	Wpływ duży, np. z uwagi na szczególnie poważny charakter nadużycia finansowego lub zaangażowanie kilku beneficjentów	Zagrożona realizacja celu operacyjnego lub opóźniona realizacja celu strategicznego														
4	Formalne zapytanie od zainteresowanych stron, np. Parlamentu, lub negatywna prezentacja przez media	Zagrożona realizacja celu strategicznego														
Prawdopodobieństwo ryzyka (DOCELOWEGO)	<p>Obliczenie wyniku w komórce nastąpi automatycznie przez odjęcie skutków połączonych planowanych kontroli ograniczających ryzyko od prawdopodobieństwa ryzyka BRUTTO. Aby potwierdzić, że kontrola jest nadal uzasadniona, wynik należy poddać przeglądowi według następujących kryteriów:</p> <table border="1" data-bbox="624 1957 1142 2002"> <tbody> <tr> <td>1</td> <td>Prawie nigdy się nie zdarzy</td> </tr> </tbody> </table>	1	Prawie nigdy się nie zdarzy													
1	Prawie nigdy się nie zdarzy															

Nagłówek kolumny	Wytyczne						
	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="624 293 743 376">2</td> <td data-bbox="743 293 1142 376">Będzie pojawiało się raczej rzadko</td> </tr> <tr> <td data-bbox="624 376 743 421">3</td> <td data-bbox="743 376 1142 421">Czasami się pojawi</td> </tr> <tr> <td data-bbox="624 421 743 465">4</td> <td data-bbox="743 421 1142 465">Będzie pojawiało się często</td> </tr> </table>	2	Będzie pojawiało się raczej rzadko	3	Czasami się pojawi	4	Będzie pojawiało się często
2	Będzie pojawiało się raczej rzadko						
3	Czasami się pojawi						
4	Będzie pojawiało się często						
Punktowa ocena ryzyka (DOCELOWEGO) ogółem	<p>Obliczenie wyniku w komórce następuje automatycznie, na podstawie informacji wprowadzonych w sekcjach „Skutki ryzyka” i „Prawdopodobieństwo ryzyka”. Ryzyko klasyfikuje się według ogólnej skali punktowej:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1–3 – Dopuszczalne (zielony) ☒ • 4–6 – Znaczne (pomarańczowy) • 8–16 – Krytyczne (czerwony) 						