

## Uchwała Nr 3774/2021

### Zarządu Województwa Wielkopolskiego

z dnia 24 czerwca 2021 roku

#### **w sprawie zatwierdzenia Zasad Instytucji Zarządzającej w zakresie zarządzania ryzykiem oraz wprowadzenia skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych w ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014-2020**

Na podstawie art. 41 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t. j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1668 ze zm.), art. 6 ustawy z dnia 11 lipca 2014 roku o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowej w perspektywie finansowej 2014-2020 (t. j. Dz. U. z 2020 r., poz. 818 ze zm.), art. 72 lit. h oraz art. 125 ust.4 lit. c Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r. ze zmianami) 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 oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 ze zmianami Zarząd Województwa Wielkopolskiego uchwała, co następuje:

#### § 1

Zatwierdza się tekst *Zasad Instytucji Zarządzającej w zakresie zarządzania ryzykiem oraz wprowadzenia skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych w ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014-2020*, stanowiący załącznik do niniejszej uchwały.

#### § 2

*Zasady Instytucji Zarządzającej (...)* obejmują tematykę wykrywania i postępowania z potencjalnymi nadużyciami finansowymi w ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014-2020.

#### § 3

Traci moc Uchwała Nr 549/2015 Zarządu Województwa Wielkopolskiego z dnia 19 maja 2015 r. w sprawie zatwierdzenia Poradnika dla pracowników zaangażowanych w realizację WRPO 2014+ w zakresie polityki zwalczania nadużyć finansowych, polityki przeciwdziałania przypadkom konfliktu interesu, postępowania z podejrzeniami nadużyć finansowych, Uchwała Nr 5382/2018 Zarządu Województwa Wielkopolskiego z dnia 8 czerwca 2018 r. w sprawie zatwierdzenia Poradnika dla pracowników zaangażowanych w realizację WRPO 2014+ w zakresie polityki zwalczania nadużyć finansowych, polityki przeciwdziałania przypadkom konfliktu interesu, postępowania z podejrzeniami nadużyć finansowych oraz Uchwała Nr 2026/2020 Zarządu Województwa Wielkopolskiego z dnia 19 marca 2020 roku w sprawie zatwierdzenia Strategii w zakresie zapobiegania i postępowania w sytuacjach wystąpienia korupcji i nadużyć finansowych w ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014-2020.

#### § 4

Wykonanie uchwały powierza się Marszałkowi Województwa Wielkopolskiego, Dyrektorowi Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Poznaniu, Prezesowi Stowarzyszenia Metropolia Poznań oraz Prezesowi Stowarzyszenia Aglomeracji Kalisko-Ostrowskiej.

#### § 5

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

*Marszałek Województwa  
Marek Woźniak*

**Uzasadnienie do Uchwały Nr 3774/2021  
Zarządu Województwa Wielkopolskiego  
z dnia 24 czerwca 2021 roku**

**w sprawie zatwierdzenia Zasad Instytucji Zarządzającej w zakresie zarządzania ryzykiem oraz wprowadzenia skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych w ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014-2020**

Zgodnie z zapisami 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 oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 ze zmianami, Instytucja Zarządzająca Programem Operacyjnym zobowiązana jest wprowadzić skuteczne i proporcjonalne środki zwalczania nadużyć finansowych, uwzględniając stwierdzone rodzaje ryzyka. Środki te przyjmuje i wdraża w oparciu o art. 72 lit. h powyższego Rozporządzenia, który stanowi, że zadaniem systemów zarządzania i kontroli jest zapobieganie nieprawidłowościom, w tym nadużyciom finansowym, oraz ich wykrywanie i korygowanie, oraz odzyskiwanie kwot nienależnie wypłaconych wraz z odsetkami z tytułu zwrotu tych kwot po terminie.

Zatwierdzony niniejszą uchwałą tekst *Zasad Instytucji Zarządzającej w zakresie zarządzania ryzykiem oraz wprowadzenia skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych w ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014-2020* jest odpowiedzią na ważne i trudne wyzwanie jakim są nadużycia finansowe w obrębie funduszy unijnych oraz sytuacji kryzysowych w tym obszarze. Celem *Zasad Instytucji Zarządzającej (...)* jest stworzenie i przyjęcie aktywnego, uporządkowanego i szczegółowego podejścia do zarządzania ryzykiem nadużyć finansowych wraz z wieloma wspierającymi mechanizmami.

*Jacek Bogusławski  
Członek Zarządu*



Fundusze  
Europejskie  
Program Regionalny



SAMORZĄD WOJEWÓDZTWA  
WIELKOPOLSKIEGO

Unia Europejska  
Europejskie Fundusze  
Strukturalne i Inwestycyjne



**Institucja Zarządzająca Wielkopolskim Regionalnym  
Programem Operacyjnym na lata 2014-2020**

**ZASADY INSTYTUCJI ZARZĄDZAJĄCEJ  
W ZAKRESIE ZARZĄDZANIA RYZYKIEM  
ORAZ WPROWADZENIA SKUTECZNYCH  
PROPORCJONALNYCH ŚRODKÓW  
ZWALCZANIA NADUŻYĆ FINANSOWYCH  
W RAMACH WIELKOPOLSKIEGO  
REGIONALNEGO PROGRAMU  
OPERACYJNEGO NA LATA 2014-2020**

Poznań, czerwiec 2021 r.



## Spis treści

### Podstawy prawne przeciwdziałania nadużyciom finansowym

Wykaz skrótów .....	4
Słownik pojęć .....	5
1. Zakres i cel <i>Zasad</i> .....	9
2. Najczęściej zidentyfikowane nadużycia finansowe w funduszach unijnych .....	11
3. Zarządzanie ryzykiem .....	16
4. Środki mające na celu zwalczanie nadużyć finansowych .....	19
4.1. Zapobieganie .....	19
4.1.1. Kultura etyczna .....	22
4.1.2. System zarządzania i kontroli.....	23
4.1.3. System kontroli wewnętrznej.....	24
4.1.4. Kontrola systemowa.....	24
4.1.5. Powszechne informowanie o kontrolach projektów .....	24
4.1.6. Szkolenia i podnoszenie świadomości w zakresie zwalczania nadużyć finansowych	25
4.2. Wykrywanie i zgłaszanie zidentyfikowanych nadużyć finansowych .....	26
4.3. Raportowanie i korygowanie .....	31
5. Ocena ryzyka nadużyć finansowych .....	33
5.1. Zespół ds. oceny ryzyka.....	33
5.2. Metodyka przeprowadzania oceny .....	33
6. Sytuacje kryzysowe.....	35
7. Instytucje odpowiedzialne za zwalczanie i przeciwdziałanie przestępczości o charakterze korupcyjnym i łamaniu przepisów w zakresie zamówień publicznych..	38

## Podstawy prawne przeciwdziałania nadużyciom finansowym

1. Artykuł 325 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Rozdział 6: Zwalczanie nadużyć finansowych, Dz.U. C 326 z dnia 26 października 2012 r.
2. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 roku ustanawiające 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 oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013), ze zm., zwane dalej rozporządzeniem ogólnym.
3. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 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) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012, Dz.U. L 193 z dnia 20 lipca 2018 r., zwane dalej OMNIBUS/RF 2018.
4. Rozporządzenie Rady (WE) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 roku w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz. Urz. L 312 z 23.12.1995), zwane dalej rozporządzeniem nr 2988/95.
5. Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 1268/2012 z dnia 29 października 2012 roku w sprawie zasad stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, EURATOM) nr 966/2012 w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (Dz. Urz. L 362 z 31.12.2012).
6. Konwencja o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich sporządzona w Brukseli dnia 26 lipca 1995 roku (Dz. U. z 2009 r. nr 208, poz. 1603), zwana dalej Konwencją.
7. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii, Dz.U. L 198 z dnia 28 lipca 2017 r.
8. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 roku o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie 2014-2020 (Dz. U. z 2020 r. poz. 818, ze zm.), zwana dalej ustawą wdrożeniową.
9. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r., poz. 305.), zwana dalej ustawą o finansach publicznych.
10. Ustawa z dnia 16 lutego 2007 roku o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2020 r., poz. 1076 ze zm.).
11. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks karny (Dz. U. z 2020 r., poz. 1444 ze zm.).
12. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku - Kodeksu postępowania karnego (Dz. U. z 2020 r. ,poz. 30 ze zm.).
13. Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 roku o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 1921 ze zm.).
14. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 2019 ze zm.).
15. Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020, Uchwała Nr 207 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r. (M.P. z 2018 r. poz. 12).
16. Decyzja Komisji z dnia 19 grudnia 2013 roku w sprawie określenia i zatwierdzenia wytycznych dotyczących określania korekt finansowych dokonywanych przez Komisję w odniesieniu do wydatków finansowanych przez Unię w ramach zarządzania dzielonego, w przypadku nieprzestrzegania przepisów dotyczących zamówień publicznych.
17. Wytyczne Komisji Europejskiej dla państw członkowskich i organów zarządzających programami w sprawie oceny ryzyka nadużyć finansowych oraz skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych z dnia 16 czerwca 2014 roku (EGESIF\_14-021-00-16/06/2014), zwane dalej Wytycznymi KE.

18. Wytyczne w zakresie sposobu korygowania i odzyskiwania nieprawidłowych wydatków oraz raportowania nieprawidłowości w ramach programów operacyjnych polityki spójności na lata 2014-2020 z dnia 3 grudnia 2018 roku Ministra Inwestycji i Rozwoju.
19. Wytyczne w zakresie kontroli realizacji programów operacyjnych na lata 2014 – 2020 z dnia 17 września 2019 roku Ministra Inwestycji i Rozwoju.
20. Wytyczne dotyczące unikania konfliktów interesów i zarządzania takimi konfliktami na podstawie rozporządzenia finansowego (2021/C 121/01).

#### **Inne dokumenty stanowiące podstawę sporządzenia dokumentu:**

1. 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.
2. Wykrywanie przerobionych dokumentów w dziedzinie działań strukturalnych. Praktyczny przewodnik dla instytucji zarządzających opracowany przez grupę ekspertów z państw członkowskich koordynowaną przez Dział D.2 OLAF - Zapobieganie Nadużyciom.
3. Nota informacyjna dotycząca przesłanek nadużyć finansowych dla EFRR, EFS i FS. COCOF 09/0003/00-PL.

#### **Literatura uzupełniająca**

1. Wytyczne OECD dotyczące zwalczania zmów przetargowych (<http://www.oecd.org/competition/cartels/42945908.pdf>).
2. Managing the Business Risk of Fraud: A Practical Guide ([http://www.acfe.com/uploadedFiles/ACFE\\_Website/Content/documents/managing-business-risk.pdf](http://www.acfe.com/uploadedFiles/ACFE_Website/Content/documents/managing-business-risk.pdf)).
3. Fraud and Corruption Awareness Handbook - Podręcznik dla urzędników zaangażowanych w zamówienia publiczne, opracowany wspólnie przez Centralne Biuro Antykorupcyjne i Bank Światowy.
4. Poradnik antykorupcyjny dla urzędników, opublikowany na stronie [www.antykorupcja.gov.pl](http://www.antykorupcja.gov.pl).
5. Poradnik antykorupcyjny przedsiębiorców, opublikowany na stronie [www.antykorupcja.gov.pl](http://www.antykorupcja.gov.pl).
6. „Konflikt interesów w polskiej administracji rządowej – prawo, praktyka, postawy urzędników” – publikacja opublikowana na stronie [www.antykorupcja.gov.pl](http://www.antykorupcja.gov.pl).
7. Opracowanie Urzędu Zamówień Publicznych „Konflikt interesów w zamówieniach publicznych. Praktyczny poradnik”.

## Wykaz skrótów

ABW - Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego

CBA - Centralne Biuro Antykorupcyjne

EFRR - Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego

EFS - Europejski Fundusz Społeczny

ETO - Europejski Trybunał Obrachunkowy

IC WRPO 2014+ - Instytucja Certyfikująca WRPO 2014+

IMS - Irregularity Management System, system informatyczny uruchomiony i administrowany przez Komisję Europejską, za pomocą którego informacje o nieprawidłowościach przekazywane są przez państwa członkowskie do KEIP WRPO 2014+ - Instytucja Pośrednicząca Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014-2020

IZ WRPO 2014+ - Instytucja Zarządzająca Wielkopolskim Regionalnym Programem Operacyjnym na lata 2014-2020

KE - Komisja Europejska

MFiPR – Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej

OLAF - Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych

WRPO 2014+ - Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2014-2020

SL 2014 - Aplikacja główna centralnego systemu teleinformatycznego

UE - Unia Europejska

UOKiK - Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

## Słownik pojęć

1. Nieprawidłowość – zgodnie z art. 2 pkt. 36 rozporządzenia ogólnego 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 obciążenie budżetu Unii nieuzasadnionym wydatkiem.
2. Nadużycie finansowe - zgodnie z art. 1 Konwencji sporządzonej na mocy art. K.3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich jest to jakiegokolwiek umyślne działanie lub zaniechanie naruszające interesy finansowe Wspólnot Europejskich:
  - a) w odniesieniu do wydatków, jakimkolwiek umyślnym działaniu lub zaniechaniu dotyczącym:
    - wykorzystaniu lub przedstawieniu 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,
    - nieuwjawnieniu informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku, w tym samym celu,
    - niewłaściwym wykorzystaniu takich środków do celów innych niż te, na które zostały pierwotnie przyznane;
  - b) w odniesieniu do przychodów, jakimkolwiek umyślnym działaniu lub zaniechaniu dotyczącym:
    - wykorzystania lub przedstawienia fałszywych, nieścisłych lub niekompletnych oświadczeń lub dokumentów, które ma na celu bezprawne zmniejszenie środków budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich lub budżetów zarządzanych przez lub w imieniu Wspólnot Europejskich,
    - nieuwjawnienia informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku, w tym samym celu,
    - niewłaściwego wykorzystania korzyści uzyskanej zgodnie z prawem, w tym samym celu.

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, zмова, pranie pieniędzy oraz zatajanie istotnych faktów. Zatem pojęcie „nadużycie finansowe” 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.

Co więcej – zgodnie z Rozporządzeniem Finansowym 2018 wyraźnie rozszerzono zakres przepisów dotyczących konfliktów interesów na wszystkie tryby zarządzania (w art. 62 RF 2018 przedstawiono metody wykorzystywane na potrzeby wykonywania budżetu UE (zarządzanie bezpośrednio/pośrednio/dzielone) 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.

Poniżej przedstawiono najważniejsze zmiany w obszarze konfliktów interesów wprowadzone RF 2018.

- szerszy zakres: 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. —
- preredagowanie definicji konfliktu interesów: obecnie obejmuje ona „jakiegokolwiek inne bezpośrednio lub pośrednie interesy osobiste”, co jest pojęciem szerszym niż „jakiegokolwiek inne interesy wspólne z odbiorcą”, o których mowa w art. 57 RF 2012.
- objęcie większej liczby sytuacji przepisami rozporządzenia: 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.

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

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

W *Zasadach* przyjmuje się, że korupcja stanowi szczególny rodzaj nadużycia finansowego.

4. Beneficjent – zgodnie z art. 2 pkt. 10 i art. 63 rozporządzenia ogólnego oraz z art. 2 pkt. 1 ustawy wdrożeniowej, oznacza podmiot publiczny lub prywatny, z którym została podpisana umowa o dofinansowanie, w rozumieniu art. 2 pkt. 26 ustawy wdrożeniowej,
5. Wnioskodawca – zgodnie z art. 2 pkt. 28 ustawy wdrożeniowej oznacza podmiot, który złożył wniosek o dofinansowanie projektu,
6. Nieprawidłowość systemowa – zgodnie z art. 2 pkt. 38 rozporządzenia ogólnego, oznacza każdą nieprawidłowość, która może mieć charakter powtarzalny, o wysokim prawdopodobieństwie wystąpienia w podobnych rodzajach operacji, będącą konsekwencją istnienia poważnych defektów w skutecznym funkcjonowaniu systemu zarządzania i kontroli, w tym polegającą na niewprowadzeniu odpowiednich procedur zgodnie z niniejszym rozporządzeniem oraz z przepisami dotyczącymi poszczególnych funduszy.
7. Podejrzanie popełnienia nadużycia finansowego – oznacza, zgodnie z zapisami art. 2 lit a Rozporządzenia Delegowanego Komisji (UE) 2015/1970 z dnia 8 lipca 2015 r., nieprawidłowość, która prowadzi do wszczęcia postępowania administracyjnego lub sądowego na poziomie krajowym w celu stwierdzenia zamierzonego działania, w szczególności nadużycia finansowego, o którym mowa w art. 1 (1) (a) Konwencji sporządzonej na podstawie artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej, o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich. Przypadek naruszenia przepisów, spełniający kryteria określone w powyższej definicji, należy kwalifikować jako podejrzenie nadużycia finansowego w momencie uzyskania przez właściwą instytucję inicjującą informacji o sporządzeniu przez prokuratora aktu oskarżenia.
8. Konflikt interesów – według art. 61 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012 (1) Rozporządzenie finansowe (zwane dalej „RF 2018”) konflikt interesów istnieje wówczas, gdy „bezsronne i obiektywne pełnienie funkcji podmiotu upoważnionego do działań finansowych lub innej osoby” uczestniczących w wykonaniu budżetu „jest zagrożone z uwagi na względy rodzinne, emocjonalne, sympatie polityczne lub związki z jakimkolwiek krajem, interes gospodarczy lub jakiegokolwiek inne bezpośrednio lub pośrednio interesy osobiste”.

Zgodnie z art. 61 Rozporządzenia Finansowego 2018 konflikt interesów istnieje wówczas, gdy „bezsronne i obiektywne pełnienie funkcji podmiotu upoważnionego do działań finansowych lub innej osoby” uczestniczących w wykonaniu budżetu „jest zagrożone z uwagi na względy rodzinne, emocjonalne, sympatie polityczne lub związki z jakimkolwiek krajem, interes gospodarczy lub jakiegokolwiek inne bezpośrednio lub pośrednio interesy osobiste”. Do konfliktu interesów może dojść nawet w przypadku, gdy dana osoba w rzeczywistości nie odnosi żadnych korzyści z tytułu zaistniałej sytuacji – wystarczy, że zaistniałe okoliczności będą zagrażały bezstronnemu i obiektywnemu pełnieniu przez nią powierzonych jej funkcji. Takie okoliczności muszą jednak mieć określony, możliwy do zidentyfikowania, indywidualny związek z konkretnymi aspektami sposobu postępowania, zachowania lub stosunków danej osoby (lub wywierać wpływ na te aspekty).

9. Rzeczywisty konflikt interesów to konflikt pomiędzy obowiązkiem publicznym a interesami prywatnymi urzędnika publicznego, polegający na tym, że interesy urzędnika publicznego jako osoby prywatnej mogłyby niewłaściwie wpłynąć na wykonywanie przez niego swoich obowiązków i zadań publicznych (np. osoba posiada udziały w przedsiębiorstwie, następnie to przedsiębiorstwo bierze udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia, w którym osoba ta została wyznaczona na członka komisji przetargowej),
10. Pozorny konflikt interesów to konflikt, o którym można powiedzieć, że istnieje, gdy wydaje się, że prywatne interesy urzędnika publicznego mogłyby niewłaściwie wpłynąć na wykonywanie przez niego swoich obowiązków, lecz w rzeczywistości tak się nie dzieje (np. pracownik instytucji w systemie realizacji programu operacyjnego po jakimś czasie rozpoczął pracę u beneficjenta),
11. Potencjalny konflikt interesów ma miejsce, gdy urzędnik publiczny ma takie interesy prywatne, które sprawiają, że konflikt interesów zaistniałby, gdyby dany urzędnik miał zaangażować się w odpowiednie (tj. sprzeczne) obowiązki urzędowe w przyszłości (np. pracownik organu zamawiającego i dyrektor generalny jednego z przedsiębiorstw składających ofertę pełnią obowiązki w tej samej partii politycznej, w konsekwencji istnieje ryzyko przekształcenia się w konflikt rzeczywisty),
12. Pracownik – należy przez to rozumieć osobę zatrudnioną w IZ WRPO 2014+ oraz eksperta zaangażowanego do oceny wniosków o dofinansowanie,
13. Rejestr konfliktów interesu – należy przez to rozumieć rejestr prowadzony przez IZ WRPO 2014+ gromadzący informacje m. in. o złożonych oświadczeniach pracowników, ujawnionych i nieujawnionych konfliktach interesów.

## 1. Zakres i cel Zasad

Zgodnie z art. 125 ust. 4 lit. c rozporządzenia ogólnego Instytucja Zarządzająca programem operacyjnym wprowadza skuteczne i proporcjonalne środki zwalczania nadużyć finansowych, uwzględniając stwierdzone rodzaje ryzyka. Ponadto, art. 72 lit. h rozporządzenia ogólnego stanowi, że zadaniem systemów zarządzania i kontroli jest zapobieganie nieprawidłowościom, w tym nadużyciom finansowym, oraz ich wykrywanie i korygowanie oraz odzyskiwanie kwot nienależnie wypłaconych wraz z odsetkami z tytułu zwrotu tych kwot po terminie. Niniejszy dokument wskazuje podstawowe założenia realizacji obowiązków nałożonych ww. przepisami.

Głównym celem niniejszych *Zasad* jest zapewnienie odpowiedniego poziomu zarządzania ryzykiem nadużyć finansowych oraz wprowadzenie jednolitych reguł stosowanych przez IZ WRPO 2014+ oraz IP WRPO 2014+ w tym zakresie. *Zasady* są skierowane do instytucji uczestniczących w realizacji WRPO 2014+, odpowiedzialnych za zarządzanie ryzykiem nadużyć finansowych w zakresie opisanym w niniejszych *Zasadach*. Tematyka nadużyć finansowych w obszarze funduszy unijnych jest tematem trudnym, a zatem wymagającym wyjaśnienia i ciągłego uświadamiania odbiorców/zaangażowanych instytucji.

Ponadto, IZ WRPO 2014+ może wydać inne dokumenty (np. w formie zarządzeń wewnętrznych) w zakresie zarządzania ryzykiem nadużyć finansowych oraz sposobu postępowania z nadużyciami.

Dokumenty związane z polityką zwalczania nadużyć finansowych są upubliczniane w celu zakomunikowania stanowiska IZ WRPO 2014+ w zakresie zwalczania nadużyć finansowych.

*Zasady* zawierają postanowienia dotyczące:

- minimalnych założeń przyjętych przez IZ WRPO 2014+ w zakresie zwalczania nadużyć finansowych,
- zasad związanych z zarządzaniem ryzykiem nadużyć finansowych w ramach WRPO 2014+,
- sposobu dokonania samooceny ryzyka nadużyć finansowych.

Celem niniejszego dokumentu jest przedstawienie wskazówek instytucjom uczestniczącym we wdrażaniu WRPO 2014+ 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).

Realizacja przez instytucje uczestniczące we wdrażaniu WRPO 2014+ zapisów niniejszych *Zasad* ma za zadanie:

- skuteczne zapobieganie nadużyciom finansowym,
- wdrożenie efektywnych mechanizmów walki z nadużyciami finansowymi,
- minimalizację skutków nadużyć finansowych,
- ochronę interesów finansowych UE oraz budżetu państwa,
- zwiększenie świadomości problemu nadużyć finansowych,



- promowanie etycznych wzorców postępowania.

Zasady wskazują na wynikające z przepisów prawa powszechnie obowiązującego zadania, których realizacja spoczywa na wszystkich instytucjach administracji publicznej. W procesie zwalczania nadużyć finansowych wyodrębnić można **cztery kluczowe elementy: zapobieganie, wykrywanie, korygowanie i ściganie**, które to zostały przedstawione w niniejszym dokumencie.

## 2. Najczęściej zidentyfikowane nadużycia finansowe w funduszach unijnych

### 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:

- 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;
- 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;
- 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;
- popełniany w toku działalności gospodarczej obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na żądaniu lub przyjmowaniu bezpośrednio lub pośrednio przez osobę kierującą jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującą w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie.

Występuje wiele definicji korupcji w prawie polskim i europejskim.

Wyłania się także pojęcie „przekupstwa”, przez który rozumie się także handel wpływami, przekupstwa w sektorze prywatnym, pranie pieniędzy pochodzących z przestępstw korupcyjnych oraz przestępstwa księgowe. Korupcję można podzielić na dwie klasy:

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

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

Obecnie działania przeciwdziałające korupcji koncentrują się w głównej mierze na jej zwalczaniu przy pomocy organów śledczych ścigania oraz poprzez indywidualne czynności poszczególnych urzędów lub podmiotów z sektora organizacji pozarządowych, jak również poprzez realizację Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018 - 2020, który ma za zadanie zapewnić spójne i zintegrowane przeciwdziałanie korupcji przez wszystkie główne urzędy w państwie.

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

## **Falszerstwo**

Falszerstwo, zgodnie z art. 270 Kodeksu karnego, jest przestępstwem powszechnym (dotyczącym każdej osoby, a nie tylko funkcjonariuszy publicznych), polegającym na przerobieniu, podrobieniu lub użyciu sfałszowanego dokumentu. Opiswane 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 fałszerstwo, poziomu zafałszowania czy też umiejętności fałszującego, lecz jedynie samego faktu stwierdzenia faktu sfałszowania dokumentu.

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

## **Zmowy przetargowe**

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 7 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, zmowy przetargowe to porozumienia, których celem lub skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku właściwym. Zmowa przetargowa polega zatem na uzgadnianiu przez przedsiębiorców przystępujących do przetargu lub przez tych przedsiębiorców i przedsiębiorcę będącego organizatorem przetargu warunków składanych ofert, w szczególności co do zakresu prac lub ceny.



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

Wyróżnić można dwa główne typy umów 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).

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

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

Obydwa typy umów 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 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), umowy przetargowe są działaniem niezgodnym z prawem i podlegają ściganiu, a także sankcjom zgodnie z regułami i prawem konkurencji. W wielu krajach należących do OECD praktyka ta jest przestępstwem.

Należy w tym miejscu zauważyć, że również w prawie polskim zostały zawarte przepisy dotyczące odpowiedzialności karnej za „zmawianie się”. Zgodnie z art. 305 § 1 Kk: „Kto, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, udaremnia lub utrudnia przetarg publiczny albo wchodzi w porozumienie z inną osobą działającą na szkodę właściciela mienia albo osoby lub instytucji, na rzecz której przetarg jest dokonywany, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.”

Podstawowym aktem prawnym, który reguluje kwestie związane z ochroną konkurencji w Polsce, jest ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów, nazywana również ustawą antymonopolową. Ustawa ta obejmuje przedsiębiorców i wprowadza zakaz podejmowania przez nich działań, które mogłyby ograniczyć konkurencję. Z uwagi na szeroką definicję przedsiębiorcy przyjętą w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów, adresatami zakazu umów przetargowych są nie tylko przedsiębiorcy



prowadzący działalność gospodarczą, lecz również podmioty świadczące usługi użyteczności publicznej lub organizujące tego rodzaju usługi (jednostki samorządu terytorialnego). Należy mieć również na uwadze, że zakaz zmów przetargowych nie znajdzie jednak zastosowania w przypadku porozumień zawieranych przez wykonawcę z takim zamawiającym, który w świetle ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nie będzie posiadał statusu przedsiębiorcy.

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

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

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

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

Do najczęściej występujących mechanizmów zmów 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 umowy 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 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,

- składanie 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.

### 3. Zarządzanie ryzykiem

#### Instytucje odpowiedzialne za zarządzanie ryzykiem

W związku z realizacją obowiązków wynikających z art. 125 ust. 4 lit c rozporządzenia ogólnego, IZ WRPO 2014+ we współpracy z IP WRPO 2014+ zapewnia funkcjonowanie racjonalnego systemu zarządzania ryzykiem nadużyć finansowych oraz wprowadza proporcjonalne i skuteczne środki ich zwalczania, podejmując wszelkie niezbędne środki w celu ochrony interesów finansowych UE. Instytucje uczestniczące w realizacji WRPO 2014+, kierują się w swoich działaniach polityką **absolutnego braku tolerancji dla nadużyć finansowych**, zarówno w odniesieniu do swoich struktur organizacyjnych, jak i zachowań wnioskodawców i beneficjentów.

Zgodnie z zapisami Wytycznych KE, instytucje uczestniczące w realizacji WRPO 2014+ w procesie zarządzania ryzykiem nadużyć finansowych stosują następujące zasady ogólne:

- dokonują odpowiedniej oceny ryzyka nadużyć finansowych stosując przy tym narzędzie do przeprowadzania samooceny ryzyka nadużyć finansowych opisane w Wytycznych KE;
- uwzględniają przy dokonywaniu oceny postrzeganego stopnia narażenia na korupcję i nadużycia finansowe opracowany przez Transparency International wskaźnik postrzegania korupcji oraz przygotowane przez Komisję Europejską sprawozdanie o zwalczaniu korupcji;
- wprowadzają rzetelne systemy kontroli mające na celu zmniejszenie prawdopodobieństwa zmaterializowania się ryzyka nadużyć finansowych;
- wprowadzają w razie konieczności dodatkowe procedury wykrywania nadużyć finansowych i podejmowania stosownych działań w przypadku ich podejrzenia.

IZ WRPO 2014+ zapewnia skuteczną współpracę i koordynację działań pomiędzy IZ WRPO 2014+ a IP WRPO 2014+, organami dochodzeniowo-śledczymi oraz instytucjami zaangażowanymi w zwalczanie nadużyć finansowych.

Zgodnie z Wytycznymi KE w ramach każdego Programu Operacyjnego powinien istnieć jasny podział obowiązków we wprowadzaniu systemów zarządzania i kontroli zgodnych z wymaganiami UE oraz w weryfikacji, czy systemy te są skuteczne w zapobieganiu, wykrywaniu i korygowaniu nadużyć finansowych. Ma to na celu zagwarantowanie, aby wszystkie zaangażowane podmioty w pełni rozumiały swoje zobowiązania.

Zasadnicze obowiązki, przedstawione poniżej, są identyczne dla wszystkich instytucji w systemie realizacji WRPO 2014+. Obowiązki powinny być dostosowane ściśle do realizowanych zadań, wynikających z porozumień pomiędzy instytucjami.

Ponadto powinny uwzględniać wyniki analizy ryzyka wystąpienia nadużycia finansowego, która będzie wskazywała, na jakim poziomie powinny być zastosowane konkretne mechanizmy kontrolne.

Zasadnicze obowiązki każdej z instytucji:

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

- przeprowadzanie, z pomocą Grupy ds. zwalczania nadużyć finansowych na szkodę WRPO 2014+ oraz samooceny ryzyka nadużyć finansowych, 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, że każda Instytucja w systemie realizacji WRPO 2014+ bezzwłocznie przekazuje podejrzenie popełnienia przestępstw 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:
  - 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.

Dodatkowo, IZ WRPO 2014+, pełniąc jednocześnie funkcję Instytucji Certyfikującej, zobowiązana jest do dysponowania systemem, który zapisuje i przechowuje wiarygodne informacje o każdej operacji, jak również posiada wystarczające dane dotyczące wdrożonych procedur i weryfikacji w zakresie wydatków.

Ocena ryzyka zgodnie z „Oceną ryzyka nadużyć finansowych oraz skuteczne i proporcjonalne środki zwalczania nadużyć finansowych” (EGESIF\_14-0021-00 16/06/2014) proponuje kilka kroków, czego efektem są wypełnione arkusze dotyczące analizy ryzyka.

1. Określenie ilościowe ryzyka mogącego wystąpić przy określonym rodzaju nadużycia finansowego, w drodze oceny skutków i prawdopodobieństwa (ryzyko brutto).
2. Ocena skuteczności stosowanych obecnie kontroli mających ograniczać ryzyko brutto.
3. Ocena ryzyka netto po uwzględnieniu efektów stosowanych obecnie kontroli i ich skuteczności, tj. sytuacji na daną chwilę (ryzyko rezydualne).
4. Ocena wpływu planowanych kontroli ograniczających ryzyko na ryzyko netto (rezydualne).
5. Określenie ryzyka docelowego, czyli poziomu ryzyka, który instytucja zarządzająca uważa za dopuszczalny po wprowadzeniu wszystkich kontroli i zapewnieniu ich skuteczności.

## **DEKLARACJA**

*IZ WRPO 2014+ jest przeciwna wszelkim przejawom nadużyć finansowych w ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014 – 2020 oraz dąży do osiągnięcia najwyższych standardów etycznych w procesie wdrażania Programu.*

*Stosowana jest zasada ZERO TOLERANCJI DLA NADUŻYĆ FINANSOWYCH.*

*W związku z tym, IZ WRPO 2014 oraz instytucje, którym powierzyła zadania, zobowiązują się do przestrzegania norm prawnych, etycznych i moralnych na najwyższym poziomie.*

*Przestrzegania zasad rzetelności, obiektywizmu i uczciwości oraz pragną być postrzegane jako przeciwnie nadużyciom finansowym w sposobie prowadzenia swojej działalności. Zobowiązania takiego oczekuje się od wszystkich pracowników instytucji zaangażowanych w realizację WRPO 2014+, jak również od potencjalnych beneficjentów jak i beneficjentów realizujących projekty w ramach WRPO 2014+. Osoby zaangażowane we wdrażanie WRPO 2014+ są świadome zagrożeń, jakie niesie ze sobą zjawisko nadużyć finansowych i korupcji.*

W ramach IZ WRPO 2014+ ogólna odpowiedzialność za zarządzanie ryzykiem nadużyć finansowych i korupcji spoczywa na Departamencie Polityki Regionalnej, który jest odpowiedzialny za:

- przeprowadzanie, z pomocą *Grupy ds. zwalczania nadużyć finansowych na szkodę WRPO 2014+ oraz samooceny nadużyć finansowych zajmującej się oceną ryzyka*, regularnych przeglądów ryzyka nadużyć finansowych;
- ustanowienie skutecznej polityki zwalczania nadużyć finansowych oraz planu reagowania na nadużycia finansowe;
- zapewnienie świadomości nadużyć wśród personelu i szkoleń personelu;
- zapewnienie, że IZ WRPO 2014+ bezzwłocznie przekazuje wszelkie śledztwa właściwym organom śledczym;
- właściciele/menadżerowie procesów w IZ WRPO 2014+ są odpowiedzialni za bieżące zarządzanie ryzykiem nadużyć finansowych i planem działania, zgodnie z oceną ryzyka nadużyć, w szczególności za:
  - zapewnienie istnienia systemu kontroli wewnętrznej w obszarze, za który są odpowiedzialni;
  - zapobieganie nadużyciom finansowym i ich wykrywanie;
  - zapewnienie należytej staranności i wdrażania działań prewencyjnych w przypadku podejrzenia wystąpienia nadużyć finansowych;
  - podejmowanie działań naprawczych, w tym kar finansowych, jeżeli dotyczy.

IZ WRPO 2014+ pełniąc funkcję Instytucji Certyfikującej WRPO 2014+ (IC WRPO 2014+) dysponuje systemem, który zapisuje i przechowuje wiarygodne informacje o każdej operacji; IC WRPO 2014+ otrzymuje od IZ WRPO 2014+ wystarczające informacje dotyczące wdrożonych procedur i weryfikacji w zakresie wydatków.

Instytucja Audytowa (IA) jest odpowiedzialna za działanie zgodnie z normami zawodowymi<sup>1</sup> przy ocenie ryzyka nadużyć finansowych i stosowności istniejących ram kontroli.

---

<sup>1</sup> Międzynarodowe standardy profesjonalnej praktyki audytu wewnętrznego

## 4. Środki mające na celu zwalczanie nadużyć finansowych

IZ WRPO 2014+ zobowiązuje się utrzymać wysokie standardy prawne, etyczne i moralne, przestrzegać zasad prawości, obiektywności, odpowiedzialności i uczciwości, i pragnie być postrzegana jako **przeciwna nadużyciom i korupcji** w prowadzeniu swojej działalności. Od wszystkich członków personelu oczekuje się podobnego podejścia. Celem niniejszej polityki jest promowanie kultury przeciwdziałania nadużyciom, ułatwianie zapobiegania nadużyciom finansowym i wykrywania ich, opracowanie procedur ułatwiających śledztwo w sprawach nadużyć finansowych i związanych z tym wykroczeń, oraz zapewnienie, aby przypadki nadużyć finansowych były rozpatrywane w sposób szybki i właściwy.

Określenie nadużycie finansowe jest potocznie używane do opisu szeregu różnych wykroczeń, takich jak kradzież, korupcja, przywłaszczenie, łapówkarstwo, fałszerstwo, wprowadzanie w błąd, zмова, pranie pieniędzy oraz zatajanie istotnych faktów. 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 za sobą nie tylko skutki finansowe, lecz może też przyczynić się do utraty reputacji organizacji odpowiedzialnej za zarządzanie funduszami UE. Korupcja to nadużywanie władzy dla celów prywatnych. Konflikt interesów ma miejsce w przypadku, gdy pełnienie funkcji publicznej w sposób bezstronny i obiektywny przez daną osobę jest zagrożone z powodów rodzinnych, uczuciowych, przynależności politycznej lub narodowej, interesów ekonomicznych lub innych interesów wspólnych z np. wnioskodawcą ubiegającym się o fundusze UE.

### 4.1. Zapobieganie

IZ WRPO 2014+ wprowadziła proporcjonalne środki zapobiegania nadużyciom finansowym w oparciu o gruntowną ocenę ryzyka nadużyć finansowych (zob. wytyczne Komisji dotyczące wdrażania art. 125.4 lit. c) rozporządzenia ogólnego. W szczególności, IZ WRPO 2014+ zapewnia, że jej personel jest świadomy ryzyka nadużyć finansowych i przechodzi odpowiednie szkolenia. IZ prowadzi zdecydowany i bezzwłoczny przegląd wszystkich przypadków podejrzeń nadużyć i faktycznych nadużyć, które miały miejsce celem usprawnienia systemu wewnętrznego zarządzania i kontroli, w razie potrzeby.

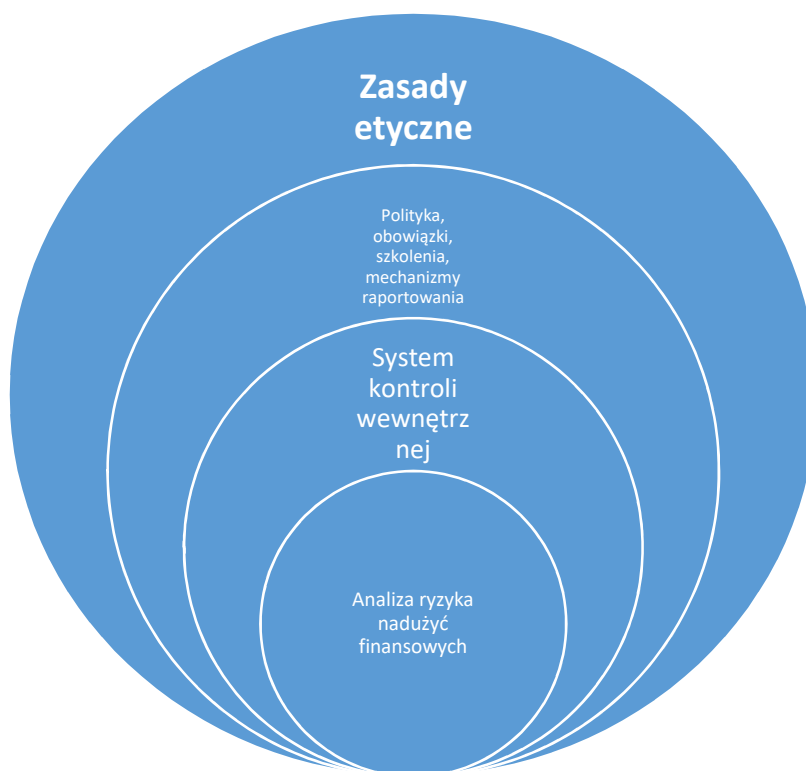
Zdaniem KE wyrażonym w Wytycznych KE, instytucje zarządzające środkami unijnymi, które pokazują swoje jednoznaczne zaangażowanie w zwalczanie nadużyć finansowych, m.in. poprzez informowanie o prowadzonych kontrolach mających na celu zapobieganie i wykrywanie nadużyć oraz konsekwentne informowanie właściwych organów o przypadkach nadużyć, celem zbadania i ukarania sprawców, przesyłają w ten sposób potencjalnym sprawcom czytelny i jasny komunikat o braku akceptacji danych działań. Może to wpłynąć na zmianę zachowań potencjalnych sprawców oraz stosunku do zgłaszania tego typu nadużyć.



Zważywszy na fakt, że trudno jest odzyskać utraconą reputację - jak również, patrząc z drugiej strony - udowodnić nieuczciwe postępowanie, lepiej jest zapobiegać nieuczciwym działaniom niż zajmować się nimi po fakcie.

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

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



**Schemat: Znaczenie działań w zapobieganiu wystąpienia nadużycia finansowego (źródło: Wytoczne KE)**

W celu zminimalizowania ryzyka wystąpienia rzeczywistego konfliktu interesu, IZ/IP WRPO 2014+ wprowadziła obowiązek składania przez pracowników oświadczeń o braku występowania konfliktu interesu przy wykonywanych przez nich zadaniach.

Oświadczenia powyższe powinny zostać złożone przez pracownika przed przystąpieniem do wykonywanych zadań (mogących prowadzić do sytuacji znalezienia się w sytuacji konfliktu interesu). Pracownicy każdorazowo podpisują oświadczenie przed dokonaniem oceny strategicznej,



formalnej/warunków formalnych i merytorycznej wniosku o dofinansowanie oraz przed rozpoczęciem działań kontrolnych, które stanowią załączniki do IW IZ/IP WRPO 2014+.

W celu zapewnienia zrozumienia wagi i roli oświadczenia, a także ryzyka związanego z wystąpieniem rzeczywistego konfliktu interesu prowadzone są działania mające na celu podniesienie powszechnej świadomości problemu.

W przypadku zmiany okoliczności wpływających na wcześniej złożone oświadczenie w zakresie wystąpienia konfliktu interesu w czasie wykonywania zadań przez pracownika, jest on zobowiązany do uzupełnienia i aktualizacji swojego oświadczenia. Jeżeli w czasie wykonywania swoich czynności pracownik uzyska nowe informacje lub nastąpi zmiana okoliczności, np.: poprzez wejście w relację, która nie istniała na początku postępowania pracownik powinien niezwłocznie poinformować o tym fakcie przełożonego oraz złożyć uaktualnione oświadczenie. Jednocześnie, w razie konieczności należy ograniczyć zadania pracownika do zadań wolnych od występowania konfliktu interesu.

W celu skutecznego i właściwego zarządzania oświadczeniami IZ/IP WRPO 2014+ prowadzi rejestr w formie elektronicznej, w którym gromadzone są dane dotyczące składanych przez pracowników oświadczeń. Prowadzony rejestr jest zabezpieczony przed dostępem do niego osób niepowołanych.

Rejestr jest prowadzony w IZ WRPO 2014+ w poszczególnych departamentach, jak i w IP WRPO 2014+.

Zgodnie z zapisami Wytycznych dotyczących unikania konfliktów interesów i zarządzania takimi konfliktami na podstawie rozporządzenia finansowego (2021/C 121/01 - w każdym przypadku zaistnienia sytuacji, która może być obiektywnie postrzegana jako konflikt interesów, należy ją zbadać i rozwiązać w taki sposób, aby nie mogła być już obiektywnie postrzegana jako taka. W tym kontekście i bez uszczerbku dla jakichkolwiek bardziej rygorystycznych przepisów krajowych, podmioty upoważnione do działań finansowych i inne osoby uczestniczące w wykonaniu budżetu UE muszą:

- wstrzymać się od podejmowania jakichkolwiek działań, które mogą spowodować powstanie konfliktu ich interesów osobistych z interesami UE,
- podejmować odpowiednie działania, aby zapobiegać powstaniu konfliktów interesów w ramach zadań, za które są odpowiedzialne,
- podejmować odpowiednie działania, aby zareagować na sytuacje, które obiektywnie można postrzegać jako konflikt interesów.

Poniższe kroki należy podjąć, jeżeli istnieje ryzyko wystąpienia konfliktu interesów z udziałem osoby uczestniczącej w wykonaniu budżetu UE.

- Osoba ta musi zgłosić to swojemu przełożonemu (lub właściwemu delegowanemu urzędnikowi zatwierdzającemu) (lub w przypadku osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne, dobrą praktyką jest ujawnienie przez tę osobę odpowiednich interesów osobistych w publicznym oświadczeniu o braku konfliktu interesów).
- Odpowiedni przełożony (lub właściwy delegowany urzędnik zatwierdzający) musi potwierdzić na piśmie, czy istnieje konflikt interesów (a dana osoba jest zobowiązana do powstrzymania się od tworzenia jakiegokolwiek fait accompli w oczekiwaniu na decyzję swojego przełożonego). Przełożony musi kierować się osądem i starannie rozważyć, czy ktoś, kto jest świadomy



istotnych faktów, mógłby pomyśleć, że integralność organizacji jest zagrożona z powodu nierozwiązanego konfliktu interesów. Przełożony powinien ocenić potrzebę zastąpienia osoby, która zadeklarowała możliwy konflikt interesów. Przedtem jednak, bez uszczerbku dla mającego zastosowanie prawa, organ lub przełożony powinien omówić sytuację z daną osobą, aby lepiej ocenić ryzyko stronnictwa wykonywania przez nią jej obowiązków.

- W przypadku stwierdzenia, że wystąpił konflikt interesów, odpowiedni organ krajowy (lub organ powołujący) musi dopilnować, aby dany pracownik zaprzestał wszelkich istotnych działań związanych z wykonaniem budżetu, w tym wszelkich działań przygotowawczych.

#### 4.1.1. Kultura etyczna

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 WRPO 2014-2020. Kultura taka może być budowana poprzez połączenie szczególnych struktur i polityk zwalczania nadużyć finansowych, jak pokazano w drugim kręgu schematu powyżej i omówiono bardziej szczegółowo poniżej, a także poprzez wdrażanie bardziej ogólnych mechanizmów i zachowań:

- deklaracja celów - jednoznaczny przekaz, widoczny dla wszystkich obserwatorów wewnętrznych i zewnętrznych, że wszystkie instytucje w systemie realizacji WRPO 2014+ dążą do osiągnięcia najwyższych standardów etycznych;
- sygnał z samej góry - ustne lub pisemne komunikaty z najwyższego szczebla wszystkich instytucji w systemie realizacji WRPO 2014+, że od personelu i beneficjentów oczekuje się najwyższych etycznych standardów zachowania (może to być wdrożone w pismach o przyznaniu dotacji oraz w umowach);
- kodeks postępowania - przejrzysty kodeks etyki, do którego przestrzegania muszą zobowiązać się wszyscy pracownicy instytucji w systemie realizacji WRPO 2014+ obejmujący m.in. następujące kwestie:
  - konflikt interesów - wyjaśnienia, wymagania i procedury zgłaszania konfliktu interesów;
  - polityka dotycząca prezentów i reprezentacji/gościnności - wyjaśnienia i zobowiązanie personelu do przestrzegania takiej polityki;
  - informacje poufne - wyjaśnienia i obowiązki personelu;
  - wymagania w zakresie raportowania podejrzeń nadużyć finansowych.

Podsumowując, pracownicy wszystkich instytucji w systemie realizacji WRPO 2014+ powinni przestrzegać zasad prawości, obiektywności, odpowiedzialności i uczciwości.

Wszyscy pracownicy Urzędu UMWW oraz WUP zostali zobligowani do stosowania Kodeksu Etyki Pracowników. Zawiera on stosowne zapisy dotyczące standardów postępowania, w tym zasadę bezstronności i bezinteresowności, oraz określa sposób reakcji na ewentualne naruszenia przyjętych zasad, przewidując w tym zakresie odpowiedzialność regulaminową i prawną.

#### 4.1.2. System zarządzania i kontroli

System kontroli funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce, zgodnie z obowiązującymi rozporządzeniami instytucji unijnych, obejmuje niezależne i wzajemnie się dopełniające procesy kontroli oraz audytów przeprowadzanych przez Instytucję Audytową.

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

Instytucja Audytowa prowadzi, zgodnie z przyjętą metodyką, coroczne audyty na podstawie których szacuje poziom błędu w poszczególnych programach operacyjnych oraz dokonuje oceny systemu zarządzania i kontroli. Wyniki swoich prac Instytucja Audytowa przekazuje bezpośrednio do Komisji Europejskiej.

Instytucja Zarządzająca/Pośrednicząca realizuje czynności kontrolne i weryfikacyjne. Podstawowymi celami kontroli, za które odpowiada IZ/IP jest:

- weryfikacja, czy współfinansowane towary/usługi/roboty zostały rzeczywiście dostarczone,
- weryfikacja, czy faktyczny stan realizacji projektu odpowiada informacjom ujętym we wnioskach o płatność oraz
- weryfikacja, czy wydatki zadeklarowane przez beneficjentów na pokrycie poszczególnych operacji zostały rzeczywiście poniesione, w sposób zgodny z zasadami wspólnotowymi i krajowymi.

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 niniejszym dokumencie. Powyższe zasady nie obejmują wyłącznie kontroli w ścisłym znaczeniu, lecz również wszelkich działań o charakterze weryfikacyjnym i sprawdzającym.

Kontrola projektów leży w kompetencji specjalnie do tego celu utworzonych oddziałów kontroli funkcjonujących w DPR, DKO, DWP, DEFS, WUP. Praca w ramach niniejszych oddziałów skupia się zarówno na dokumentach znajdujących się w tych jednostkach jak również na szczegółowym sprawdzaniu przedmiotu projektu u samego beneficjenta. Zespół kontrolujący z zachowaniem zasady dwóch par oczu, dokonuje kontroli zgodnej z procedurą jej przygotowania i przeprowadzania. Kontrolerzy mają obowiązek należytego, bezstronnego i terminowego wykonywania powierzonych im zadań oraz obiektywnego i rzetelnego prowadzenia i dokumentowania kontroli. Kontrolerzy są obiektywni w przeprowadzanych kontrolach, to znaczy bezstronnie ustalają i prezentują fakty oraz przedstawiają wnioski oparte jedynie na podstawie stwierdzonych faktów, zgodnie ze swoją najlepszą wiedzą i doświadczeniem. W razie stwierdzenia w trakcie przygotowania do kontroli lub w trakcie prowadzenia czynności kontrolnych okoliczności mogących mieć wpływ na obiektywną ocenę prawidłowości realizacji projektu, kontroler niezwłocznie składa do bezpośredniego przełożonego

wniosek o wyłączenie z czynności kontrolnych. Kontrolerzy rzetelnie dokumentują wszelkie czynności związane z planowaniem i przeprowadzaniem kontroli oraz z wykorzystywaniem uwag kontrolowanego.

#### **4.1.3. System kontroli wewnętrznej**

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

Kontrole zarządcze muszą być gruntowne, a kontrole na miejscu powinny być przeprowadzane w oparciu o analizę ryzyka, a także obejmować wystarczający zakres. Powyższe jest podyktowane dążeniem do zwiększenia prawdopodobieństwa wykrycia potencjalnych przypadków nadużyć finansowych.

#### **4.1.4. Kontrola systemowa**

Obowiązkiem IZ WRPO 2014+ jest prowadzenie kontroli systemowej w jednostkach, do których IZ WRPO 2014+ oddelegowała część zadań (IP WRPO 2014+). Kontrola systemowa ma na celu zapewnienie, że we właściwy sposób realizowane są wszystkie (powierzone w drodze Porozumienia) funkcje. Kontrole systemowe przeprowadzane są bezpośrednio przez IZ WRPO 2014+.

W zakresie kontroli systemowych IZ WRPO 2014+ przygotowuje roczny plan kontroli, opracowuje ogólne zasady dotyczące kontroli oraz zakres tematyczny kontroli systemowych.

Poza planowymi kontrolami systemowymi wynikającymi z rocznego planu kontroli IZ WRPO 2014+ może prowadzić kontrole ad hoc (w przypadku podejrzenia występowania uchybień w funkcjonowaniu jednostek wdrażających WRPO 2014+).

Zadania IZ WRPO 2014+ związane z kontrolą obejmują także weryfikację Instrukcji Wykonawczych IP WRPO 2014+.

#### **4.1.5. Powszechne informowanie o kontrolach projektów**

Powszechne informowanie o prowadzeniu kontroli projektów przez instytucje zaangażowane we wdrażanie WRPO 2014+ może zapobiegać popełnieniu nadużyć finansowych.

Kontrole projektów stanowią mechanizm kontrolny zmniejszający ryzyko popełnienia nadużyć finansowych oraz zwiększający prawdopodobieństwo ich wykrycia.

IZ WRPO 2014+ jest przekonane, że powszechne informowanie o wdrożonych mechanizmach kontrolnych, ich zakresie zniechęca beneficjentów do działań o charakterze nadużyć finansowych oraz ma wpływ na budowę zaufania do organów władzy publicznej, jak również zapewnia transparentność działań.

Mając powyższe na uwadze, informacje dotyczące co najmniej zakresu prowadzonych kontroli projektów, jak również najczęściej popełnianych błędów w realizacji projektów, skutkujących wystąpieniem nieprawidłowości są przekazywane wnioskodawcom/ beneficjentom poprzez stronę internetową WRPO 2014+, jak również podczas szkoleń i spotkań informacyjnych.

#### 4.1.6. Szkolenia i podnoszenie świadomości w zakresie zwalczania nadużyć finansowych

Wszyscy pracownicy instytucji zaangażowanych w realizację WRPO 2014+ powinni zostać przeszkoleni w kwestiach zarówno teoretycznych, jak i praktycznych, celem zwiększenia ich świadomości, promowania kultury zwalczania nadużyć finansowych oraz ułatwiania identyfikacji i reakcji na przypadki podejrzenia nadużyć, gdy mają one miejsce.

Szkolenia takie powinny obejmować szczegóły polityki zapobiegania i zwalczania nadużyć finansowych, opis ról i obowiązków oraz mechanizmy raportowania.

Podnoszenie świadomości może odbywać się też w sposób mniej formalny, np. poprzez biuletyny, plakaty, strony w sieci Intranet, a także poprzez włączenie tego tematu do agendy spotkań grupowych. Nadużycia finansowe mogą przejawiać się na wiele różnych sposobów. IZ WRPO 2014+ prowadzi politykę zerowej tolerancji wobec nadużyć finansowych i korupcji; dysponuje też stabilnym systemem kontroli finansowej mającym na celu zapobieganie nadużyciom finansowym i ich wykrywanie, a także korygowanie ich skutków, w rozsądnym zakresie, jeżeli mają miejsce.

Niniejsze Zasady i wszystkie związane z tym procedury i strategie są wspierane przez Zarząd Województwa Wielkopolskiego, który będzie je na bieżąco aktualizował.

Istotnym elementem zapobiegania nadużyciom finansowym występującym we wdrażaniu WRPO 2014+ jest świadomość pracowników instytucji uczestniczących w tym procesie oraz zrozumienie ich wagi i negatywnych konsekwencji. Wypracowaniu takiej świadomości służą szkolenia z zakresu zapobiegania i wykrywania nadużyć finansowych, odgrywające kluczową rolę w zapobieganiu wystąpieniu nadużyć finansowych. IZ WRPO 2014+ w celu zapewnienia odpowiedniego poziomu realizacji obowiązków szkoleniowo-informacyjnych podejmuje następujące zadania:

- przeprowadza działania/opracowuje rekomendacje dla IP WRPO 2014+ w zakresie szkoleń oraz działań informacyjnych dotyczących nadużyć finansowych,
- opracowuje zalecenia odnośnie zakresu i sposobu szkolenia pracowników IZ WRPO 2014+ w zakresie nadużyć finansowych (np. szkolenie na platformie e-learningowej CBA),
- informuje pracowników IZ WRPO 2014+ o przyjętych zasadach zwalczania nadużyć finansowych poprzez wewnętrzne systemy komunikacji (m.in. intranet, spotkania kadry kierowniczej, spotkania z pracownikami) w celu podniesienia świadomości w kwestii realizowanej przez IZ WRPO 2014+ polityki zwalczania nadużyć finansowych oraz rozpoznawania oznak nadużyć finansowych i reagowania na tego typu działania,
- publikuje informacje dotyczące polityki zwalczania nadużyć finansowych na stronie internetowej, w biuletynach i materiałach informacyjnych skierowanych do wnioskodawców/beneficjentów (obowiązek ten dotyczy również IP WRPO 2014+),
- informuje wnioskodawców/beneficjentów o przyjętej polityce zwalczania nadużyć finansowych podczas spotkań roboczych oraz szkoleniowych (obowiązek ten dotyczy również IP WRPO 2014+),

informuje wnioskodawców/beneficjentów o stosowanych mechanizmach kontrolnych, mających zmniejszać ryzyko wystąpienia nadużyć finansowych oraz zwiększać prawdopodobieństwo ich wykrycia, o zakresie działań kontrolnych, jak również o najczęściej popełnianych błędach w realizacji projektów, skutkujących wystąpieniem nieprawidłowości podczas spotkań roboczych oraz szkoleniowych lub za pośrednictwem strony internetowej instytucji.

## 4.2. Wykrywanie i zgłaszanie zidentyfikowanych nadużyć finansowych

W IZ WRPO 2014+ istnieją procedury zgłaszania nadużyć finansowych.

Wszelkie zgłoszenia rozpatrywane będą z zachowaniem najwyższej poufności i zgodnie z Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE.

Członkowie personelu zgłaszający nieprawidłowości lub podejrzenia nadużyć finansowych są chronieni przed ewentualnymi represjami.

Stosowanie wysokich standardów uczciwości i etycznego postępowania we wszystkich procesach w szczególności związanych z programowaniem i wdrażaniem WRPO 2014+, jest jednym z kluczowych elementów tworzenia wiarygodności, zaufania oraz dbałości o dobry wizerunek funduszy europejskich. Świadczy o odpowiedzialnym podejściu do zarządzania Programem i jest jednym ze źródeł sukcesu.

W toku programowania oraz wdrażania funduszy europejskich mogą wystąpić sytuacje mogące prowadzić do potencjalnych lub rzeczywistych konfliktów interesów pomiędzy interesem finansowym Unii Europejskiej, a podmiotami upoważnionymi do działań finansowych oraz wszystkimi innymi osobami uczestniczącym w wykonywaniu budżetu oraz zarządzaniu budżetem wspólnotowym.

W związku z powyższym, IZ WRPO 2014+ opracowała niniejsze *Zasady* w celu efektywnego zarządzania potencjalnymi lub rzeczywistymi konfliktami interesu, które mogłyby w jakikolwiek sposób wiązać się z ryzykiem naruszenia interesów finansowych Unii Europejskiej. Zasady określają:

- okoliczności, które mogą prowadzić do konfliktu interesów lub stanowią rzeczywisty konflikt interesów,
- procedury oraz środki organizacyjne i administracyjne mające na celu zarządzanie takimi konfliktami interesów.

Generalną zasadą przyjętą przez IZ WRPO 2014+ jest, że wszelkie decyzje oraz działania podejmowane zarówno przez pracowników, jak kierownictwo powinny być wolne od konfliktu interesów. Pracownicy mają obowiązek stosować się do postanowień Polityki. Celem stosowania tych zasad jest uniknięcie potencjalnych konfliktów interesów, które mogą powstać w toku wykonywania codziennych obowiązków, a także by zapewnić działanie w najlepszym interesie budżetu Unii Europejskiej, przy czym w każdym przypadku interes Unii Europejskiej ma pierwszeństwo przed interesem IZ WRPO 2014+ oraz jej pracowników.

Techniki zapobiegania nadużyciom finansowym nie mogą zapewnić pełnej ochrony przed wystąpieniem takich zjawisk, wobec czego Instytucje w systemie realizacji WRPO 2014+ również zobowiązane są do

posiadania systemów szybkiego wykrywania nadużyć finansowych. Techniki takie powinny obejmować procedury analityczne, stabilne mechanizmy raportowania oraz rzetelną analizę ryzyka.

Należy również zauważyć, że kultura etyki oraz stabilny system kontroli wewnętrznej nie mogą zapewnić całkowitej ochrony przed osobami dopuszczającymi się nadużyć. Zasady zwalczania nadużyć finansowych muszą wobec tego uwzględniać fakt, że nadużycia mogą się pojawić i - aby im zapobiec - należy zaprojektować i wdrożyć szereg środków ich wykrywania.

### **Sygnaly nadużyć finansowych**

Sygnaly ostrzegawcze nadużyć finansowych to pewne szczególne znaki, czyli sygnaly 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 m.in. następujące informacje w tym zakresie:

- Wytyczne dotyczące unikania konfliktów interesów i zarządzania takimi konfliktami na podstawie rozporządzenia finansowego (2021/C 121/01),
- Nota informacyjna dotycząca przesłanek nadużyć finansowych dla EFRR, EFS i FS, COCOF 09/0003/00-PL,
- 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,
- 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,

Każdy pracownik instytucji w systemie WRPO 2014+, 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 sygnaly 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.

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

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

### **Postępowanie w przypadku zidentyfikowania podejrzenia nadużycia finansowego**

Informacje o podejrzeniu nadużycia finansowego mogą pochodzić z różnych źródeł.

Źródła te można podzielić na trzy rodzaje:





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

### **Postępowanie z podejrzeniami nadużyć finansowych przekazanych przez pracowników właściwej instytucji, pozyskanych w trakcie wykonywania bieżących zadań oraz kontroli**

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

W związku z powyższym, każdy pracownik instytucji w systemie realizacji WRPO 2014+ zobowiązany jest do powiadomienia odpowiednich organów w każdym przypadku powzięcia istotnych informacji świadczących o możliwości wystąpienia podejrzenia nadużycia finansowego.

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

Zgodnie z art. 304 § 2 Kpk, pracownicy instytucji, którzy w związku ze swą działalnością dowiedzieli 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 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 lub IP WRPO 2014+ obowiązku prawnego zawiadomienia o przestępstwie pociąga za sobą jego odpowiedzialność karną z art. 231 Kk. Zawiadomienie o przestępstwie jest informacją o podejrzeniu zaistnienia przestępstwa. Stanowi impuls określonej osoby czy instytucji do sprawdzenia przez organ ścigania, czy istnieją podstawy do ścigania karnego. Niezależnie jednak od tego, czy określone zgłoszenie ma charakter informujący czy postulujący - do organów procesowych należy ocena, czy określone zdarzenie nosi cechy przestępstwa<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Jan Grajewski, Komentarz aktualizowany do art.307 Kodeksu postępowania karnego.

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

Zawiadomienie o przestępstwie można wysłać mailem, pocztą lub przynieść osobiście do jednostki policji (lub innego uprawnionego organu ścigania).
- **Ustne zawiadomienie o przestępstwie.**

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).
- **Powiadamianie UOKiK o podejrzeniu wystąpienia nadużycia finansowego.**

W przypadku podejrzeń popełnienia nadużyć finansowych, mogących stanowić praktyki ograniczające konkurencję należy zgłosić je Prezesowi UOKiK na podstawie art. 86 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Zgłoszenie, o którym mowa powyżej, następuje w formie pisemnego zawiadomienia wraz z uzasadnieniem. 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.
- **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 praca 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](http://ec.europa.eu/anti_fraud/investigations/report-fraud/index_pl.htm)

### **Postępowanie z informacjami o nadużyciach/podejrzeniach nadużyć finansowych, pozyskanych od organów ścigania.**

Wszystkie instytucje w systemie realizacji WRPO 2014+ 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 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. W sytuacjach tego wymagających, instytucje w systemie realizacji WRPO 2014+ są zobowiązane do wstrzymania certyfikacji wydatków oraz raportowanie o podejrzeniu nadużycia finansowego do KE.

Wszystkie instytucje w systemie realizacji WRPO 2014+ są zobowiązane do niezwłocznego przekazywania do pozostałych instytucji (tj. IP do IZ, IZ do IP oraz IZ do IC) informacji odnoszących się do prowadzonych postępowań.

### **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 WRPO 2014+ 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 WRPO 2014+ zobowiązani są do skierowania odpowiedniego zawiadomienia. 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. 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. 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.

### **Obieg informacji o nadużyciach/podejrzeniach nadużyć finansowych.**

W przypadku powzięcia informacji o śledztwach powiązanych z projektami WRPO 2014+ pracownik DWP, DEFS, IP przekazuje taką informację do DPR. DPR przekazuje właściwym jednostkom informacje o śledztwie.

Dodatkowo IZ WRPO 2014+ podejmuje działania zgodne z Wytocznymi Ministra właściwego ds. rozwoju w zakresie sposobu korygowania i odzyskiwania nieprawidłowo poniesionych wydatków oraz raportowania nieprawidłowości w ramach programów operacyjnych polityki spójności w perspektywie finansowej 2014-2020.

### **Bezpieczeństwo sygnalistów.**

Celem zachowania anonimowości w zgłaszaniu nadużyć finansowych został stworzony adres poczty: *antifraud.wrpo@umww.pl* na który można przekazywać wszelkie podejrzenia w zakresie nadużyć finansowych.

Dodatkowe narzędzie to Formularz zgłaszania nadużyć finansowych, znajdujący się na stronie internetowej WRPO 2014+.

## **4.3. Raportowanie i korygowanie**

### **Raportowanie o podejrzeniach nadużyć finansowych poprzez system IMS**

Mechanizmy raportowania o podejrzeniach nadużyć finansowych.

Za informowanie KE (OLAF) o nieprawidłowościach w realizacji WRPO 2014+ odpowiedzialne są wszystkie instytucje w systemie realizacji WRPO 2014+, które wykonują te zadania w oparciu o stosowne przepisy UE i procedury krajowe oraz zgodnie z procedurami Pełnomocnika Rządu do Spraw Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę RP lub UE. Komórką, która wykonuje zadania Pełnomocnika jest komórka organizacyjna Ministerstwa Finansów właściwa w zakresie koordynacji procesu przekazywania do KE zgłoszeń dotyczących nieprawidłowości w wykorzystaniu środków pochodzących z budżetu UE (obecnie zadania te wykonuje Departament Audytu Środków Publicznych Ministerstwa Finansów). Do powiadamiania KE o nieprawidłowościach służy IMS (Irregularity Management System) – elektroniczny system uruchomiony przez KE w celu umożliwienia państwom członkowskim wywiązywania się z obowiązku informowania o nieprawidłowościach, do którego dostęp ma IZ. IZ zbiera wszystkie informacje o nieprawidłowościach / nadużyciach finansowych (uzyskane z otrzymywanych raportów, własnych działań kontrolnych lub innych źródeł) i w określonych terminach przekazuje je do MF. Tam raporty poddawane są sprawdzeniu, a następnie przesyłane są do KE. Wszystkie instytucje w systemie realizacji WRPO 2014+ są odpowiedzialne za informowanie o nieprawidłowościach lub nadużyciach finansowych zgodnie z Wytocznymi w zakresie sposobu korygowania i odzyskiwania nieprawidłowych wydatków oraz zgłaszania nieprawidłowości w ramach programów operacyjnych polityki spójności na lata 2014-2020 oraz procedurą Pełnomocnika Rządu do Spraw Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub 55 Unii Europejskiej pn. Realizacja obowiązku informowania KE o nieprawidłowościach stwierdzonych w ramach wykorzystania funduszy UE, tzw. RION. W celu zapewnienia wymiany informacji o potencjalnie ryzykownych podmiotach oraz innych zidentyfikowanych ryzykach system IMS zawiera dodatkową gałąź, w której możliwe jest rejestrowanie sygnałów o podejrzeniu popełnienia nadużycia

finansowego oraz odczyt tych sygnałów przez właściwe instytucje z różnych programów operacyjnych, w tym Instytucje zaangażowane we wdrażanie WRPO 2014+.

### **Mechanizm raportowania IMS Signals.**

W celu zapewnienia wymiany informacji o potencjalnie ryzykownych podmiotach oraz innych zidentyfikowanych ryzykach system IMS zawiera dodatkową gałąź (IMS Signals), w której możliwe jest rejestrowanie sygnałów o podejrzeniu popełnienia nadużycia finansowego oraz odczyt tych sygnałów przez właściwe instytucje z różnych programów operacyjnych, w tym jednostki zaangażowane we wdrażanie WRPO 2014+.

System sygnalizacyjny posiada dwupoziomą strukturę, która składa się z: jednej centralnej instytucji gromadzącej wszystkie sygnały oraz 23 podległych instytucji (po jednej dla każdego programu operacyjnego). Na poziomie III umiejscowiono Menedżerów IZ, którzy posiadają uprawnienia do identyfikacji i zgłaszania sygnałów. 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 IZ na poziomie III. Wszyscy Obserwatorzy oraz Menedżerowie IK UP mają możliwość wglądu do informacji dotyczących wszystkich programów operacyjnych.

Jednostki w systemie realizacji WRPO 2014+ zobowiązane są do niezwłocznego przekazywania informacji na temat podejrzenia popełnienia przestępstwa wobec podmiotu, z którym dana jednostka zaangażowana zawarła umowę. Na podstawie analizy i konsultacji informacji, departamenty merytoryczne podejmują decyzję o zakwalifikowaniu i zarejestrowaniu w IMS Signals podejrzenia nadużycia finansowego. Zaangażowane instytucje wykorzystują powyższe informacje w trakcie opracowywania analizy ryzyka, na podstawie której wybierana jest próba projektów do kontroli. Zarejestrowane w IMS oraz IMS Signals sygnały nadużyć finansowych oraz nieprawidłowości mogą być wykorzystane na poszczególnych etapach realizacji projektów oraz wdrażania Programu.

Obserwator DPR-III-2 raz w miesiącu dokonuje eksportu danych z IMS Signals. Zabezpieczony plik zostaje przesłany do pozostałych użytkowników IMS Signals.

## 5. Ocena ryzyka nadużyć finansowych

### 5.1. Zespół ds. oceny ryzyka

Koordynacja procesu zarządzania ryzykiem nadużyć finansowych w ramach WRPO 2014+ zostaje powierzona Grupie do spraw zwalczania nadużyć finansowych na szkodę WRPO 2014+ oraz samooceny ryzyka nadużyć finansowych.

Do zadań Grupy ds. zwalczania nadużyć finansowych na szkodę WRPO 2014+ oraz samooceny ryzyka nadużyć finansowych należy w szczególności:

- wypracowanie skutecznej polityki zwalczania nadużyć finansowych i planów reagowania w sytuacjach ich wystąpienia, we współpracy z grupami roboczymi do spraw analizy ryzyka nadużyć finansowych,
- określenie zasad zapobiegania i wykrywania nadużyć finansowych,
- weryfikacja, czy w procesie oceny ryzyka uwzględnione zostały źródła informacji, takie jak: sprawozdania/raporty z kontroli/audytu, raporty dotyczące nieprawidłowości/nadużyć finansowych/wyniki samooceny procesu kontroli,
- weryfikacja i aktualizacja środków zwalczania nadużyć finansowych,
- opracowanie propozycji służących zapewnieniu skutecznej wymiany informacji między jednostkami IZ/IP WRPO 2014+, w celu zapobiegania, wykrywania i zwalczania naruszeń interesów finansowych na szkodę WRPO 2014+,
- do zadań Grupy należy również samoocena ryzyka nadużyć finansowych.
- opracowanie arkuszy pozwalających na identyfikację nadużyć finansowych mogących występować podczas realizacji WRPO 2014+,
- podejmowanie decyzji o sposobie zapobiegania zidentyfikowanym nadużyciom finansowym mogącym występować podczas realizacji WRPO 2014+,
- zapewnienie, że pracownicy IZ/IP WRPO 2014+ są świadomi problemu nadużyć finansowych, poprzez przedstawienie propozycji działań informacyjno-edukacyjnych,
- zapewnienie mechanizmów kontrolnych wspomagających funkcjonowanie systemu zarządzania i kontroli,
- określenie ram korygowania i usuwania skutków nadużyć finansowych, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

Grupa składa się z przedstawicieli zaangażowanych departamentów/biur oraz innych zaangażowanych jednostek. Na spotkania mogą być zapraszani przedstawiciele służb zajmujących się zwalczaniem nadużyć finansowych lub innych wyspecjalizowanych organów, które posiadają przydatną wiedzę specjalistyczną w omawianej dziedzinie.

### 5.2. Metodyka przeprowadzania oceny

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

WRPO 2014+. W celu dokonania identyfikacji wskaźników ryzyka nadużyć finansowych, tj. samooceny, IZ WRPO 2014+ powołała grupę roboczą do spraw samooceny ryzyka nadużyć finansowych, która dokonuje okresowej lub bieżącej samooceny ryzyka nadużyć finansowych na poziomie danej instytucji w systemie instytucjonalnym WRPO 2014+. Wyniki prac Grupy do spraw zwalczania nadużyć finansowych na szkodę WRPO 2014+ oraz samooceny ryzyka nadużyć finansowych poddane są analizie przynajmniej 1 raz do roku (w razie konieczności częściowej).

### **Narzędzia**

Podstawowym narzędziem oceny ryzyka nadużyć finansowych, ułatwiającym IZ WRPO 2014+ własnej oceny skutków i prawdopodobieństwa wystąpienia zidentyfikowanych nadużyć finansowych, jest arkusz samooceny ryzyka nadużyć finansowych. Konkretnie rodzaje ryzyka nadużyć finansowych, które należy poddać ocenie, określa się na podstawie wiedzy o dotychczasowych nieuczciwych praktykach mających miejsce w ramach polityki spójności oraz powszechnie uznanych i powtarzających się schematów nadużyć. W narzędziu tym uwzględnia się pewien zbiór zidentyfikowanych szczególnych rodzajów ryzyka, który jednak nie jest katalogiem zamkniętym i podlega bieżącej aktualizacji, a w razie potrzeby uzupełnieniom. Ponadto przy przeprowadzaniu samooceny ryzyka nadużyć finansowych brane są pod uwagę wyniki kontroli wewnętrznej, sprawozdania z audytów przeprowadzanych na podstawie art. 127 rozporządzenia ogólnego oraz raporty z nieprawidłowości.

Narzędzie to powinno obejmować prawdopodobieństwo i skutki konkretnych i powszechnie rozpoznawanych rodzajów ryzyka nadużyć finansowych, odnoszących się w szczególności do kluczowych procesów:

- wyboru wnioskodawców,
- wdrożenia projektów przez beneficjentów, ze szczególnym uwzględnieniem zamówień publicznych i kosztów pracy,
- deklaracji wydatków przez IZ RPO WRPO 2014+/IP RPO WRPO2014+.

Ponadto IZ WRPO 2014+ zobowiązana jest do oceny ogólnego ryzyka nadużyć finansowych w przypadku zamówień publicznych, którymi może bezpośrednio zarządzać, np. w kontekście zamówień na pomoc techniczną.

KE zaproponowała przedstawienie ryzyk w postaci *Rejestru zidentyfikowanych ryzyk nadużyć finansowych*. Zgodnie z Wytocznymi Komisji Europejskiej dla państw członkowskich i organów zarządzających programami w sprawie oceny ryzyka nadużyć finansowych oraz skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych z dnia 16 czerwca 2014 roku (EGESIF\_14-021-00-16/06/2014).

## 6. Sytuacje kryzysowe

Ostatnie wydarzenia, obejmujące swoim zasięgiem cały świat, pokazały wagę współpracy oraz potrzebę jeszcze większego wypracowania sposobu postępowania w sytuacjach kryzysowych. Pandemia COVID-19 ujawniła również potencjalne zagrożenia i ryzyka, które wymagają zbudowania większej odporności systemów zarządzania i kontroli.

W związku z uruchomieniem przez Komisję Europejską (KE) mechanizmów wspierających walkę z COVID-19 (m.in. CRII i CRII+), szczególną uwagę należy objąć uproszczony sposób rozdysponowania środków finansowych z tych mechanizmów w programach operacyjnych oraz uproszczone zasady kwalifikowania wydatków poniesionych przez beneficjentów.

W związku z powyższym KE opracowała dokument roboczy pn. „Follow up to 26 November Working Group on COVID - 19 and “Recovery plan for Europe” instruments: risks for the legality and regularity of expenditure and mitigating measures”, w którym m.in. wskazano otwarty katalog ryzyk w celu zidentyfikowania potencjalnych nieprawidłowości w wydatkowaniu środków finansowych związanych z łagodzeniem skutków pandemii COVID-19, które mogą wystąpić w programach operacyjnych. Szczególną uwagę zwrócić należy, iż wśród wskazanych rodzajów i kategorii ryzyk, opracowanych przez KE znalazły się również te dotyczące wykroczenia wprowadzonych uproszczeń poza okoliczności mające związek z wystąpieniem pandemii. Wskazane zagrożenia zostały zaprezentowane jako przykładowe, a katalog ryzyk opracowany przez KE należy traktować jako otwarty.

- nowe, bardziej elastyczne przepisy dotyczące pomocy państwa i zamówień publicznych (głównie zastosowanie mniej restrykcyjnych/konkurencyjnych procedur dla „wydatków COVID-19”), w tym:
- nieuzasadnione stosowanie mniej restrykcyjnych procedur „dla wydatków COVID-19”, nawet jeśli niezbędne warunki nie są/przestały być spełniane (przedmiotowe procedury są stosowane nie tylko w celu wypełnienia luki, dopóki możliwy będzie powrót do podstawowych procedur),
- uproszczone zasady dotyczące procedur dla wydatków COVID-19 są ignorowane/wypełniane nieprawidłowo. KE zwraca także uwagę na możliwość deklarowania nieprawidłowych wydatków z powodu bardziej ograniczonych kontroli zarządczych, na które ma wpływ presja czasu w połączeniu z zasadami dotyczącymi odosobnienia COVID-19. Brak lub mniej prowadzonych kontroli zarządczych na miejscu,
- kontrole zarządcze mogą być mniej „dokładne”, ponieważ są przeprowadzane zdalnie, a nie na miejscu;
- istniejące projekty (już wybrane i częściowo zrealizowane przed kryzysem) mogą mieć trudności z realizacją (np. konferencje, które się nie odbyły, pracownicy projektu B+R, którzy nie mogli pracować w laboratorium),
- ryzyko wynikające ze stosowanych procedur negocjacyjnych, możliwe praktyki nadużywania zawyżania cen w sytuacji nadzwyczajnej oraz ryzyko podwójnego finansowania. W ramach swoich własnych obowiązków w zakresie kontroli wewnętrznej Komisja stwierdziła, że istnieje





krytyczne ryzyko przekrojowe ze względu na nakładanie się nowych dostępnych instrumentów, które wymagają ścisłej koordynacji między różnymi właściwymi służbami,

- ryzyko związane z niedostosowaniem naszego podejścia kontrolnego do nowych, bardziej elastycznych przepisów dotyczących pomocy państwa i zamówień publicznych,
- nieuzasadnione stosowanie procedur awaryjnych / pilnych, nawet gdy niezbędne warunki nie są /przystały być spełniane (procedury wyjątkowe są stosowane dłużej niż w celu wypełnienia luki do czasu, gdy możliwy będzie powrót do normalnych procedur);
- uproszczone zasady dotyczące procedur awaryjnych / pilnych są ignorowane,
- brak / niewystarczająca ścieżka audytu dotycząca potrzeby zastosowania procedur awaryjnych / pilnych;
- konflikt interesów i korupcja z powodu mniej konkurencyjnych procedur,
- niska jakość specyfikacji przetarg owych ze względu na krótkie terminy. Niska jakość może prowadzić do zmian umowy w trakcie realizacji,
- zawyżone ceny z powodu sytuacji awaryjnej,
- przyjmowanie wniosków na operacje o niższej jakości / o „granicznej kwalifikowalności” z powodu presji na wykorzystanie nowych możliwości w ograniczonym czasie,
- deklaracja nieprawidłowych wydatków z powodu bardziej ograniczonych kontroli zarządczych, na które ma wpływ presja czasu w połączeniu z zasadami dotyczącymi odosobnienia COVID-19. Brak lub mniej kontroli zarządczych na miejscu przed złożeniem deklaracji,
- specyficzne nieodłączne ryzyko w zależności od rodzaju wspieranej inwestycji (wsparcie MŚP, programy pracy krótkoterminowej, sprzęt i infrastruktura zdrowotna, itp.).
- 100% stopa współfinansowania może wiązać się z ryzykiem mniejszej liczby kontroli, ponieważ krajowe środki finansowe nie są zagrożone,
- ryzyka związane z presją / obciążeniem pracą władz (np. nakładanie się okresów programowania, 2014-2020: duże dodatkowe fundusze (REACT-EU), które należy wynegocjować /zaprogramować / wydać równoległe z początkiem następnego okresu programowania, 2021-2027: duże dodatkowe fundusze, które mogą być zarządzane i kontrolowane przez te same organy podczas trwających negocjacji, nakładające się cele tematyczne mogą generować ryzyko podwójnego finansowania; niewystarczające zdolności administracyjne: bez uszczerbku dla dodatkowej świadczonej pomocy technicznej państwa członkowskie potrzebują czasu na zwiększenie swoich zdolności administracyjnych, w szczególności w zakresie działań kontrolnych,
- ryzyka związane z sytuacją sanitarną (np. na realizację programu może mieć wpływ sytuacja sanitarna na funkcjonowanie władz. Środki związane z izolacją i pobytem w domu mogą mieć negatywny wpływ, na koordynację, przepływ informacji i efektywność służb zaangażowanych w system zarządzania i kontroli programów oraz na interakcje z (potencjalnymi) beneficjentami. Dostosowanie się do zdalnego środowiska pracy może zająć trochę czasu, zanim się zaaklimatyzuje. Istniejące projekty (już wybrane i częściowo zrealizowane przed kryzysem



sanitarnym) mogą mieć trudności z realizacją (np. Konferencje, które się nie odbyły, personel projektu badawczo-rozwojowego, który nie mógł pracować w laboratorium).

- ryzyko związane z mnożeniem instrumentów (np. ryzyko podwójnego finansowania między różnymi instrumentami lub programami finansowania
- ryzyko ze względu na „konkurencję” między różnymi instrumentami, zwłaszcza jeśli dla niektórych instrumentów łatwiej jest uzasadnić koszty

Institucja Zarządzająca WRPO 2014+ ma świadomość ryzyk nadużyć finansowych oraz konfliktów interesów związanych z pandemią COVID-19. Jednym z narzędzi przeciwdziałania ryzykom nadużyć finansowych oraz konfliktów interesów jest aktualizacja dokumentów/wytycznych pod kątem zagadnienia sytuacji nadzwyczajnej jaką jest pandemia COVID-19.

IZ WRPO 2014+ zdaje sobie sprawę z nadzwyczajnej sytuacji, w której znaleźli się beneficjenci oraz wszelkie organy zaangażowane w koordynowanie oraz wdrażanie WRPO 2014+. Ważnym w tej sytuacji jest brak narzędzi do pełnej oceny sytuacji nadzwyczajnej oraz brak daty granicznej. W związku z tym wszelkie sytuacje będą rozpatrywane za pomocą dotychczasowych dostępnych narzędzi oraz w miarę potrzeb – indywidualnie dla każdego przypadku.





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

- Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego,
- Centralne Biuro Antykorupcyjne,
- Centralne Biuro Śledcze Policji,
- Policja i Prokuratura,
- Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów,
- Urząd Zamówień Publicznych,
- Pełnomocnik Rządu ds. Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na szkodę RP lub UE w Ministerstwie Finansów.

### **Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego**

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

Zgodnie z ustawą z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, ABW odpowiada za:

- a)** rozpoznawanie, zapobieganie i zwalczanie zagrożeń godzących w bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz jego porządek konstytucyjny, a w szczególności w suwerenność i międzynarodową pozycję, niepodległość i nienaruszalność jego terytorium, a także obronność państwa;
- b)** rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw:
  - 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;
- c)** 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;

- d) uzyskiwanie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego;
- e) 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.

### **Centralne Biuro Antykorupcyjne**

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

### **Centralne Biuro Śledcze Policji**

Centralne Biuro Śledcze Policji odpowiada za rozpoznawanie, ujawnianie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej działającej na szkodę instytucji rynku finansowego oraz zwalczanie oszustw o charakterze zorganizowanym w obrocie gospodarczym, w tym na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej.

### **Policja i prokuratura**

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

Z kolei instytucje państwowe i samorządowe, które w związku ze swoją działalnością dowiedziały się o podejrzeniu popełnienia przestępstwa ściganego z urzędu, zgodnie z art. 304 § 2 Kpk, mają prawny obowiązek zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Zaniechanie obowiązku prawnego zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa pociąga za sobą odpowiedzialność karną z art. 231 Kk. Po złożeniu zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, postępowanie jest prowadzone przez właściwą miejscowo i rzeczowo jednostkę policji, a więc tę, na której terenie podejrzewa się popełnienie przestępstwa. Postanowienie o wszczęciu śledztwa lub dochodzenia (albo o odmowie ich wszczęcia) musi być wydane najpóźniej w terminie 30 dni od otrzymania zawiadomienia. Postanowienie o wszczęciu śledztwa wydaje prokurator. Postanowienie o odmowie wszczęcia lub o umorzeniu śledztwa, oprócz prokuratora, może wydać również policja. Postanowienia wydane przez policję wymagają zatwierdzenia przez prokuratora. Możliwość sporządzenia przez policję



postanowienia o umorzeniu śledztwa odnosi się wyłącznie do sytuacji, gdy prokurator powierzył policji prowadzenie śledztwa w całości<sup>3</sup>.

Zgodnie z art. 305 § 4 Kpk o wszczęciu, odmowie wszczęcia albo o umorzeniu śledztwa zawiadamia się osobę lub instytucję państwową, samorządową lub społeczną, która złożyła zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa oraz ujawnionego pokrzywdzonego, zaś o umorzeniu - także podejrzanego, z pouczeniem o przysługujących im uprawnieniach. Jeżeli zawiadomienie o przestępstwie wniosła osoba fizyczna, która nie jest pokrzywdzonym, lub podmiot niebędący instytucją państwową, samorządową lub społeczną, która złożyła zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, to w wypadku wydania postanowienia o odmowie wszczęcia śledztwa nie służy im prawo zaskarżenia tej decyzji. Są one jednak powiadamiane o odmowie wszczęcia śledztwa. Prawo do zaskarżenia postanowienia o odmowie wszczęcia śledztwa służy natomiast pokrzywdzonemu oraz instytucji państwowej, samorządowej lub społecznej. Natomiast postanowienie o umorzeniu śledztwa skarżyć mogą tylko strony, tj. pokrzywdzony i podejrzany. Tylko uprawnionym do złożenia zażalenia przysługuje prawo przejrzenia akt. Kpk stwarza możliwości wniesienia zażalenia na bezczynność organu powołanego do prowadzenia śledztwa. Jeżeli zawiadamiający o przestępstwie nie zostanie w ciągu 6 tygodni poinformowany o wszczęciu lub odmowie wszczęcia postępowania, ma prawo wnieść zażalenie do prokuratora nadrzędnego (jeżeli wniesiono zawiadomienie do prokuratora) albo do prokuratora sprawującego nadzór nad organem, do którego wniesiono zawiadomienie. Przepis art. 307 Kpk 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).

---

<sup>3</sup> Jan Grajewski, Komentarz aktualizowany do art. 305 Kodeksu postępowania karnego.

Czynności te mogą polegać w szczególności na:

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

Z kolei w momencie, gdy uzyskano wiarygodną wiadomość o popełnionym przestępstwie, tj. gdy ze względów pragmatycznych występuje konieczność szybkiego działania procesowego jeszcze przed formalnym wszczęciem postępowania przygotowawczego na podstawie art. 308 Kpk zostaje wszczęte tzw. dochodzenie w niezbędnym zakresie. Stanowi ono zespół czynności dowodowych typowych dla postępowania przygotowawczego, które na skutek złożonego zawiadomienia lub z urzędu mogą być wykonywane przez organy ścigania, jeszcze przed wydaniem postanowienia o wszczęciu śledztwa lub dochodzenia. Istnienie tej instytucji w Kpk jest podyktowane potrzebami praktyki. Zgodnie z treścią art. 303 Kpk, jeżeli zachodzi uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa, wydaje się z urzędu lub na skutek zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa postanowienie o wszczęciu śledztwa, w którym określa się czyn będący przedmiotem postępowania oraz jego kwalifikację prawną. Na podstawie art. 325a Kpk odpowiednio wszczyna się dochodzenie. W niektórych przypadkach wydanie postanowienia o wszczęciu postępowania przed rozpoczęciem czynności procesowych jest niemożliwe bądź utrudnione, a zwłoka w podjęciu czynności grozi bezpowrotną utratą dowodów bądź ich trwałym zniekształceniem.

By zapobiec utracie, zniekształceniu lub zniszczeniu śladów i dowodów przestępstwa, ustawodawca wprowadził do postępowania karnego instytucję postępowania w niezbędnym zakresie. Czynności dowodowe w trybie art. 308 Kpk mogą być podjęte w każdej sprawie o przestępstwo ścigane z urzędu, nawet jeśli organ ścigania nie jest właściwym miejscowo lub rzeczowo do prowadzenia tego postępowania przygotowawczego.

Zgodnie z art. 308 Kpk prokurator albo policja mogą w każdej sprawie przeprowadzić w niezbędnym zakresie czynności procesowe.

Zgodnie z art. 312 Kpk, uprawnienia policji przysługują także organom: ABW, CBA, Straży Granicznej oraz Służbie Celnej, w zakresie ich właściwości, a także innym organom przewidzianym w przepisach szczególnych. W sprawach, w których finansowy organ postępowania przygotowawczego jest uprawniony do prowadzenia takiego postępowania, a następnie do wniesienia i popierania aktu oskarżenia przed sądem, przez słowo „prokurator” w art. 308 § 1 Kpk rozumie się także „finansowy organ postępowania przygotowawczego” (art. 122 § 1 pkt 1 oraz art. 53 § 37 Kks).

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

- a) istnienie danych uzasadniających podejrzenie, że popełnione zostało przestępstwo;

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

## Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest odpowiedzialny za prowadzenie postępowań antymonopolowych w sprawach praktyk ograniczających konkurencję. Na podstawie przepisów prawa antymonopolowego zakazane są następujące praktyki uznane za ograniczające konkurencję:

- a) praktyki grupowe: porozumienia ograniczające konkurencję, zawierane przez przedsiębiorców lub ich związki (art. 6 ustawy okik). Pojęcie porozumienia obejmuje wszelkiego rodzaju relacje między przedsiębiorcami będące wyrazem wspólnych zamierzeń dotyczących podejmowanych zachowań rynkowych. Za porozumienia przyjmuje się wszelkie formy skoordynowanych działań, które zmierzają do naruszenia konkurencji (wyr. SA w W-wie, sygn. VI ACa 809/10). 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).

Do działań mogących stanowić porozumienie ograniczające konkurencję należą:

- umowy pomiędzy przedsiębiorcami, pomiędzy związkami przedsiębiorców oraz pomiędzy przedsiębiorcami i ich związkami;
- uzgodnienia dokonane w jakiegokolwiek formie przez przedsiębiorców lub ich związki;
- uchwały lub inne akty związków przedsiębiorców lub ich organów statutowych.

Natomiast katalog praktyk zakazanych obejmuje w szczególności:

- ustalanie cen i innych warunków zakupu / sprzedaży;
  - porozumienia przetargowe;
  - podział rynków zbytu lub zakupu;
  - ograniczanie lub kontrolowanie produkcji lub zbytu;
  - dyskryminowanie kontrahentów / konkurentów;
  - porozumienia dotyczące transakcji wiązanych;
  - ograniczaniu dostępu do rynku lub eliminowaniu z rynku przedsiębiorców nieobjętych porozumieniem.
- b) praktyki indywidualne: nadużywanie pozycji dominującej przez przedsiębiorców dysponujących taką pozycją na rynku właściwym (art. 9 ustawy okik). Przez pozycję dominującą rozumie się z kolei pozycję przedsiębiorcy, która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku właściwym przez stworzenie mu możliwości działania w znacznym zakresie niezależnie

od konkurentów, kontrahentów oraz konsumentów (ustawowe domniemanie pozycji dominującej ma miejsce gdy udział przedsiębiorcy w rynku przekracza 40%). Dysponowanie pozycją dominującą nie jest zabronione, jednakże nie wolno jej nadużywać.

Przykładowy katalog praktyk zakazanych obejmuje:

- narzucanie nieuczciwych cen (lub innych warunków umów);
- ograniczenie produkcji, zbytu lub postępu technicznego;
- stosowanie uciążliwych lub niejednorodnych warunków umów;
- stosowanie umów wiązanych;
- przeciwdziałanie powstaniu bądź rozwojowi konkurencji;
- narzucanie uciążliwych warunków umów przynoszących dominantowi nieuzasadnione korzyści;
- podział rynku (terytorialny, asortymentowy, podmiotowy).

Działalność Prezesa UOKiK obejmuje szereg różnorodnych postępowań bezpośrednio związanych z poszczególnymi sferami jego kompetencji.

Zgodnie z ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów są to:

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

Postępowania antymonopolowe, tj. w sprawach stosowania praktyk ograniczających konkurencję, Prezes Urzędu wszczyna z urzędu. Natomiast na podstawie art. 86 ustawy okik każdy (osoba fizyczna, prawna, jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, a także organ administracji rządowej czy samorządowej) może złożyć do UOKiK pisemne zawiadomienie zawierające uzasadnienie dotyczące podejrzenia stosowania praktyk ograniczających konkurencję. Oznacza to, że do złożenia zawiadomienia nie potrzebne jest wykazywanie jakiegokolwiek interesu prawnego czy faktycznego po stronie zgłaszającego. Zawiadomienie o podejrzeniu stosowania praktyk ograniczających konkurencję ma charakter niewiążący, co oznacza, że organ antymonopolowy dysponuje uznaniem w zakresie inicjacji postępowania w sprawie praktyk ograniczających konkurencję. Rozpatrzenie zawiadomienia wiąże się z dokonaniem przez Prezesa Urzędu oceny zasadności wszczęcia postępowania wyjaśniającego albo antymonopolowego w przedstawionym stanie faktycznym. Jedynym obowiązkiem Prezesa UOKiK, który powstaje na skutek zgłoszenia zawiadomienia, jest przekazanie zgłaszającemu na piśmie informacji o sposobie rozpatrzenia zawiadomienia wraz z uzasadnieniem.

Zawiadomienie następuje w terminach wynikających z Kpa:

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

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

### **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:

- a) przygotowywania projektów aktów prawnych dotyczących zamówień publicznych oraz opiniowania projektów aktów prawnych w ramach uzgodnień międzyresortowych;
- b) wykonywania uprawnień kontrolnych Prezesa;
- c) analizy funkcjonowania systemu zamówień publicznych w Polsce;
- d) upowszechniania wiedzy z zakresu zamówień publicznych poprzez inspirowanie i organizowanie szkoleń, opracowywanie programów szkoleniowych oraz działalność wydawniczą;
- e) wydawania w formie elektronicznej Biuletynu Zamówień Publicznych, w którym zamieszczane są ogłoszenia przewidziane ustawą;
- f) zapewnienia warunków organizacyjnych funkcjonowania środków ochrony prawnej w ramach procedury odwoławczej;
- g) prowadzenia współpracy międzynarodowej w zakresie zamówień publicznych.

### **Pełnomocnik Rządu ds. Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na szkodę RP lub UE w MF**

Pełnomocnik Rządu ds. Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na szkodę RP lub UE w Ministerstwie Finansów (powołany rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2003 r.) odpowiada za inicjowanie, koordynację i realizację działań mających na celu zabezpieczenie interesów finansowych RP lub UE, w tym:

- a) koordynację działań podejmowanych przez właściwe organy administracji rządowej;
- b) analizowanie czynników sprzyjających powstawaniu nieprawidłowości godzących w interesy finansowe RP lub UE;





- c) przygotowywanie propozycji zapewniających skuteczną i prawidłową wymianę informacji między właściwymi organami administracji rządowej, w celu zapobiegania, wykrywania i zwalczania naruszeń interesów finansowych na szkodę RP lub UE;
- d) zapewnienie bieżącej, prawidłowej wymiany informacji między właściwymi organami administracji rządowej, w tym informacji specjalistycznych i ekspertyz, mających na celu zapobieganie, wykrywanie i zwalczanie naruszeń finansowych na szkodę RP lub UE, zgodnie z obowiązującymi przepisami;
- e) gromadzenie i weryfikowanie uzyskanych dokumentów i innych materiałów pomocnych w zapobieganiu, wykrywaniu i zwalczaniu naruszeń interesów finansowych RP lub UE, zgodnie z obowiązującymi przepisami;
- f) dokonywanie ocen oraz formułowanie wniosków w zakresie realizacji działań związanych z ochroną interesów finansowych RP lub UE;
- g) inicjowanie i prowadzenie prac związanych z przygotowaniem aktów prawnych związanych z zabezpieczeniem interesów finansowych RP lub UE;
- h) rozpatrywanie innych spraw określonych przez Radę Ministrów i Prezesa Rady Ministrów oraz wniesionych przez Ministrów - w zakresie ochrony interesów finansowych RP lub UE.

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

Zadania Departamentu polegają w szczególności na:

- a) współpracy oraz wymianie informacji z instytucjami UE i RP w zakresie ochrony finansowych interesów UE, w szczególności z OLAF, w tym m.in.:
  - zgłaszaniu nieprawidłowości w wykorzystaniu środków UE do KE;
  - przekazywaniu do KE corocznych informacji na podstawie art. 325 ust. 5 Traktatu o funkcjonowaniu UE;
  - reprezentowaniu Departamentu w pracach sieci OLAF Anti-Fraud Communicators Network (OAFCN);
  - pełnieniu roli AFCOS (Jednostki koordynującej zwalczanie nadużyć finansowych), będącej krajową instytucją partnerską dla OLAF w odniesieniu do jego dochodzeń administracyjnych;
- b) gromadzeniu i analizowaniu informacji dotyczących działań wymierzonych w interesy finansowe RP i UE.
- c) obsłudze Pełnomocnika Rządu do Spraw Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej oraz Międzyresortowego Zespołu do Spraw Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej.