



# Procedura zwalczania nadużyć finansowych w ramach Programu Operacyjnego „Rybactwo i Morze” 2014-2020



Warszawa

16 lutego 2018 r.

## Spis treści

|   |    |
|---|----|
| Wykaz Skrótów .....   | 3  |
| 1. Podstawy prawne w zakresie przeciwdziałania nadużyciom finansowym.....                                 | 4  |
| 2. Definicje stosowane w Procedurze.....  | 6  |
| 3. Zakres i cel procedury.....  | 8  |
| 4. Najczęściej identyfikowane nadużycia finansowe w wykorzystaniu środków unijnych.....                   | 9  |
| 4.1. Zmowy przetargowe .....  | 9  |
| 4.2. Konflikt interesów.....  | 11 |
| 4.3. Korupcja .....   | 11 |
| 4.4. Fałszerstwo dokumentów.....  | 12 |
| 5. Cykl zwalczania nadużyć finansowych.....   | 13 |
| 5.1. Prewencja .....  | 13 |
| 5.1.1. Kultura etyki.....   | 14 |
| 5.1.2. Polityka, obowiązki, szkolenia, mechanizmy raportowania .....                                      | 16 |
| 5.1.3. Systemy kontroli wewnętrznej .....   | 17 |
| 5.1.4. Analiza ryzyka nadużyć finansowych .....   | 19 |
| 5.1.5. Zapobieganie konfliktowi interesów .....   | 21 |
| 5.2. Identyfikowanie nadużyć finansowych.....   | 25 |
| 5.2.1. System kontroli PO RYBY .....  | 25 |
| 5.2.2. Mechanizmy wspomagające system kontroli.....   | 25 |
| 5.2.3. Analiza dostępnych danych .....  | 26 |
| 5.3. Korygowanie .....  | 27 |
| 5.4. Przekazywanie spraw do organów ścigania.....   | 28 |
| 5.4.1. Źródła informacji o nadużyciach finansowych.....   | 28 |
| 5.4.2. Ścieżka postępowania z podejrzeniami nadużyć finansowych pochodzącymi z poszczególnych źródeł..... | 28 |
| Załączniki: .....   | 31 |

## Wykaz Skrótów

**IA** - Instytucja Audytowa

**IMS** - ang. *Irregularity Management System* - system informatyczny uruchomiony i administrowany przez Komisję Europejską, za pomocą którego informacje o nieprawidłowościach przekazywane są przez państwa członkowskie do KE,

**Instytucje zaangażowane we wdrażanie PO RYBY** – IZ i IP

**IP** - Instytucja Pośrednicząca,

**IZ** - Instytucja Zarządzająca,

**KE** - Komisja Europejska,

**OLAF** - Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych,

**OECD** - Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju,

**MGMiŻŚ** - Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej

**PO RYBY** - Program Operacyjny „Rybackstwo i Morze”

**RION RYBY** - dokument pt.: Realizacja obowiązku informowania Komisji Europejskiej i instytucję zarządzającą przez instytucję wdrażającą SPO „Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004-2006” oraz instytucje pośredniczące PO „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013” i PO „Rybackstwo i morze”, o stwierdzonych nieprawidłowościach przy realizacji ww. Programów.

**CBA** - Centralne Biuro Antykorupcyjne,

**ABW** - Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego,

**UOKiK** - Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów,

**RPPK** - Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014 – 2019 (M. P. 2014, poz. 299)

## 1. Podstawy prawne w zakresie przeciwdziałania nadużyciom finansowym

1. W zakresie ustawodawstwa unijnego są to m.in.:
  - a) Artykuł 325 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Rozdział 6: Zwalczanie nadużyć finansowych) Dz. Urz. UE C 202 z 07.06.2016 r.;
  - b) Konwencja o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 roku, ustanowiona na podstawie art. K.3 Traktatu o Unii Europejskiej wraz z trzema protokołami (Konwencja z dnia 26 lipca 1995 r., pierwszy protokół oraz drugi protokół w sprawie kompetencji Trybunału Sprawiedliwości weszły w życie dnia 17 października 2002 r.) Dz. Urz. WE Nr C 316 z 27.11.1995 r.;
  - c) Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz. Urz. UE. L 312 z 23.12.1995 r., str. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 1, t. 1, str. 340);
  - d) Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, EURATOM) nr 883/2013 z dnia 11 września 2013 r. dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzenie Rady (Euratom) nr 1074/1999 (Dz. Urz. UE L 248 z 18.09.2013, str. 1 i Dz. Urz. UE L 317 z 23.11.2016, str. 1, z późn. zm.);
  - e) Rozporządzenie Rady (Euratom, WE) nr 2185/96 z dnia 11 listopada 1996 r. w sprawie kontroli na miejscu oraz inspekcji przeprowadzanych przez Komisję w celu ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich przed nadużyciami finansowymi i innymi nieprawidłowościami (Dz. Urz. UE. L 292 z 15.11.1996 r., str. 2; Polskie wydanie specjalne, rozdz. 9, t. 1, str. 303);
  - f) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz. Urz. UE L 298 z 26.10.2012, str. 1, z późn. zm.), zwane dalej „**rozporządzeniem finansowym**”;
  - g) Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 1268/2012 z dnia 29 października 2012 r. w sprawie zasad stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, (Dz. Urz. UE L 362 z 31.12.2012 r., str. 1, z późn. zm.);
  - h) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. 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, str. 320, z późn., zm.), zwane dalej „**rozporządzeniem ogólnym**”;
  - i) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 508/2014 z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (WE) nr 2328/2003, (WE) nr 861/2006, (WE) nr 1198/2006 i (WE) nr 791/2007 oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1255/2011 (Dz. Urz. UE L 149 z 20.05.2014, str. 1, z późn. zm.), zwane dalej „**rozporządzeniem nr 508/2014**”;
  - j) Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 480/2014 z dnia 3 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 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. (Dz. Urz. UE L 138 z 13.05.2015 r., str. 5 i Dz. Urz. UE L 102 z 21.04.2015, str. 33), zwane dalej „rozporządzeniem nr 480/2014”;
- k) Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/1970 z dnia 8 lipca 2015 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 przepisami szczegółowymi dotyczącymi zgłaszania nieprawidłowości w odniesieniu do Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (Dz. Urz. UE L 293 z 10.11.2015, str. 1).
- 2) W zakresie ustawodawstwa krajowego są to m.in.:
- a) Ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (Dz. U. 1358 oraz z 2016 r. poz. 1203 i 1948.), zwana dalej „ustawą o EFMR”;
  - b) Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. z 2016 r. poz. 1137, z późn. zm.), zwana dalej: „KK”;
  - c) Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1749, z późn. zm.), zwana dalej: „Kpk”;
  - d) Ustawa z dnia 10 września 1999 r. - Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2016 r. poz. 2137, z późn. zm.), zwana dalej „Kks”;
  - e) Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. poz. 1947, z późn. zm.);
  - f) Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.), zwana dalej „Ufp”;
  - g) Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168 z późn. zm.);
  - h) Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2017 r. poz. 229), zwana dalej: „ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów”;
  - i) Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153 poz. 1503 z późn. zm.);
  - j) Ustawa z 29 stycznia 2004 roku - Prawo zamówień publicznych (Dz.U. 2015 poz. 2164, z późn. zm.), zwana dalej: „ustawą Pzp”;
  - k) Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584, z późn. zm.);
  - l) Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2016 r. poz. 1897, z późn. zm.);
  - m) Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2016 r. poz. 177, z późn. zm.);
  - n) Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U z 2016 r. poz. 1310, z późn. zm.);
  - o) Ustawa z dnia 12 maja 2006 r. o ratyfikacji Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 31 października 2003 r. (Dz. U. z 2007 r., Nr 84, poz. 563);
  - p) Prawnokarna konwencja o korupcji, sporządzona w Strasburgu dnia 27 stycznia 1999 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 29, poz. 249) uzupełniona protokołem dodatkowym do Prawnokarnej konwencji o korupcji, sporządzonym w Strasburgu dnia 15 maja 2003 r. (Dz. U. z 2014 r. poz. 981);
  - q) Konwencja o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich, sporządzona w Brukseli dnia 26 lipca 1995 r., Protokół do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 r. sporządzony w Dublinie dnia 27 września 1996 r., Protokół w sprawie interpretacji w trybie orzeczenia wstępnego przez Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 r., sporządzony w Brukseli dnia 29 listopada

- 1996 r., oraz Drugi Protokół do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich sporządzony w Brukseli dnia 19 czerwca 1997 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 208, poz. 1603);
- r) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2003 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu do Spraw Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1113, z późn. zm.);
  - s) Uchwała nr 37 Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2014 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014 - 2019 (M. P. poz. 299);
  - t) Uchwała Nr 181 Rady Ministrów z dnia 6 października 2015 r. w sprawie „Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015-2020” (M. P. poz. 1069);
  - u) Oświadczenie Rządowe z dnia 8 grudnia 2006 r. w sprawie mocy obowiązującej Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 31 października 2003 r. (Dz. U. z 2007 r. Nr 84 poz. 564), oraz Konwencja Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych z dnia 31 października 2003 r. (Dz. U. z 2007 r. Nr 84, poz. 563).
- 3) Inne dokumenty stanowiące podstawę sporządzenia niniejszej procedury:
- a) Wytyczne KE dla państw członkowskich i instytucji wdrażających programy pn. Ocena ryzyka nadużyć finansowych oraz skuteczne i proporcjonalne środki zwalczania nadużyć finansowych), zwane dalej „**Wytycznymi KE**” (EGESIF\_14-0021 -00 z dnia 16 czerwca 2014 r.);
  - b) Guidance for Member States on Designation Procedure (EGESIF\_14-0013 z dnia 18 grudnia 2014 r.);
  - c) Wytyczne KE dotyczące krajowych strategii zwalczania nadużyć finansowych w zakresie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI) z dnia 23 grudnia 2014 r.;
  - d) Identyfikowanie przypadków konfliktu interesów w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych w ramach działań strukturalnych. Praktyczny przewodnik dla kierowników opracowany przez grupę ekspertów z państw członkowskich koordynowaną przez Dział D.2 OLAF - Zapobieganie Nadużyciom (dokument zatwierdzony przez grupę ds. zapobiegania nadużyciom finansowym COCOLAF w dniu 12 listopada 2013 r.);
  - e) Wykrywanie przerobionych dokumentów w dziedzinie działań strukturalnych. Praktyczny przewodnik dla instytucji zarządzających opracowany przez grupę ekspertów z państw członkowskich koordynowaną przez Dział D.2 OLAF - Zapobieganie Nadużyciom (dokument zatwierdzony przez grupę ds. zapobiegania nadużyciom finansowym COCOLAF w dniu 12 listopada 2013 r.).

## 2. Definicje stosowane w Procedurze

Na potrzeby niniejszego dokumentu, przyjęto następujące definicje:

1. **Beneficjent** – podmiot, o którym mowa w art. 2 pkt 10 lub art. 63 rozporządzenia nr 1303/2013;
2. **Konflikt interesów** – zgodnie z art. 57 ust. 2 rozporządzenia finansowego oraz art. 32 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 1268/2012 z dnia 29 października 2012 r. w sprawie zasad stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, konflikt interesów należy rozumieć jako sytuację, gdy bezstronne i obiektywne pełnienie funkcji podmiotu upoważnionego do działań finansowych lub innej osoby tj. podmiotu upoważnionego do działań finansowych oraz wszystkich innych osób uczestniczących w wykonywaniu budżetu oraz zarządzaniu budżetem, w tym w działaniach przygotowawczych, a także w audycie lub kontroli budżetu, jest zagrożone z uwagi na względy rodzinne, emocjonalne, sympatie polityczne lub przynależność państwową, interes gospodarczy lub jakiegokolwiek inne interesy wspólne z odbiorcą.

Natomiast, zgodnie z art. 24 dyrektywy klasycznej<sup>1</sup>, konflikt interesów *obejmuje co najmniej każdą sytuację, w której członekowie personelu instytucji zamawiającej lub dostawcy usług w zakresie obsługi zamówień działającego w imieniu instytucji zamawiającej biorący udział w prowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia lub mogący wpłynąć na wynik tego postępowania mają, bezpośrednio lub pośrednio, interes finansowy, ekonomiczny lub inny interes osobisty, który postrzegać można jako zagrażający ich bezstronności i niezależności w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia.*

3. **Korupcja** – zgodnie z art. 1 ust. 3a ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, korupcja 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 jakiejkolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji,
  - b) polegający na żądaniu lub przyjmowaniu przez osobę pełniącą funkcję publiczną bezpośrednio, lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub dla jakiejkolwiek innej osoby, lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji,
  - c) popełniany w toku działalności gospodarczej, obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu, bezpośrednio lub pośrednio, osobie kierującej jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującej w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub na rzecz jakiejkolwiek 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 jakiejkolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie.

**Na potrzeby niniejszego dokumentu przyjmuje się, że korupcja stanowi szczególny rodzaj nadużycia finansowego.**

4. **Nieprawidłowość indywidualna** – nieprawidłowość, o której mowa w art. 2 pkt 36 rozporządzenia nr 1303/2013, tj. 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
5. **Nieprawidłowość systemowa** - nieprawidłowość, o której mowa w art. 2 pkt 38 rozporządzenia nr 1303/2013, tj. każda nieprawidłowość, która może mieć charakter powtarzalny, o wysokim prawdopodobieństwie wystąpienia w podobnych rodzajach operacji, będąca konsekwencją istnienia poważnych defektów w skutecznym funkcjonowaniu systemu zarządzania i kontroli, w tym polegająca na niewprowadzeniu odpowiednich procedur zgodnie z niniejszym rozporządzeniem oraz z przepisami dotyczącymi poszczególnych funduszy
6. **Nadużycie finansowe** – w rozumieniu art. 1 lit. a Konwencji sporządzonej na mocy art. K.3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich, nadużycie finansowe polega na:

---

<sup>1</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz. Urz. UE L 94 z 28.03.2014, str. 65, z późn.zm.).

- a) w odniesieniu do wydatków – jakimkolwiek umyślnym działaniu lub zaniechaniu dotyczącym:
- wykorzystania lub przedstawienia fałszywych, nieścisłych lub niekompletnych oświadczeń lub dokumentów, które ma na celu sprzeniewierzenie lub bezprawne zatrzymanie środków z budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich lub budżetów zarządzanych przez Wspólnoty Europejskie lub w ich imieniu,
  - nieujawnienia informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku, w tym samym celu,
  - niewłaściwego wykorzystania takich środków do celów innych niż te, na które zostały pierwotnie przyznane,
- 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,
  - nieujawnienia informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku, w tym samym celu,
  - niewłaściwego wykorzystania korzyści uzyskanej zgodnie z prawem, w tym samym celu.
7. **Podejrzanie popełnienia nadużycia finansowego** - nieprawidłowość, która prowadzi do wszczęcia postępowania administracyjnego lub sądowego na poziomie krajowym w celu stwierdzenia zamierzonego działania, w szczególności nadużycia finansowego<sup>2</sup>.
8. **Postępowanie administracyjne lub sądowe** - wstępna ocena pisemna wykonana przez właściwy krajowy organ administracyjny lub sądowy, stwierdzającą na podstawie konkretnych faktów wystąpienie nieprawidłowości, bez uszczerbku dla możliwości późniejszego skorygowania lub wycofania wniosku dotyczącego wystąpienia nieprawidłowości w następstwie ustaleń dokonanych w trakcie postępowania administracyjnego lub sądowego.
9. **Wnioskodawca** - zgodnie z definicją, o której mowa w art. 11 pkt 1 ustawy o EFMR.

### 3. Zakres i cel procedury

Zgodnie z art. 125 ust. 4 lit. c rozporządzenia ogólnego obowiązkiem IZ jest wprowadzanie skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych, przy uwzględnieniu stwierdzonych rodzajów ryzyka. Dodatkowo, art. 72, lit. h rozporządzenia ogólnego stanowi, że ustanowiony system zarządzania i kontroli zapobiega nieprawidłowościom, w tym nadużyciom finansowym, i zapewnia ich wykrywanie i korygowanie, oraz odzyskiwanie kwot nienależnie wypłaconych wraz z odsetkami z tytułu zwrotu tych kwot po terminie. W związku z powyższym IZ sformułowała w niniejszej Procedurze wskazówki i zalecenia odnośnie działań w zakresie zapobiegania, identyfikowania i reagowania w przypadku powzięcia podejrzeń wystąpienia nadużyć przy wdrażaniu PO RYBY i realizacji projektów. Cztery najczęściej spotykane nadużycia finansowe, które mają największy wpływ na wdrażanie funduszy europejskich to: zmowa przetargowa, konflikt interesów, korupcja i fałszowanie dokumentów. Wskazane nadużycia nie stanowią zamkniętego katalogu, ponieważ mogą powstać nowe praktyki i metody przestępstw, które spełniają definicję nadużycia finansowego.

Dokument jest skierowany do wszystkich instytucji zaangażowanych we wdrażanie PO RYBY oraz realizację projektów, chyba że ww. instytucje przyjęły odpowiednie procedury we własnym

<sup>2</sup> Zgodnie z rozporządzeniem delegowanym Komisji (UE) 2015/1970 z dnia 8 lipca 2015 r. uzupełniającym rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 przepisami szczegółowymi dotyczącymi zgłaszania nieprawidłowości w odniesieniu do Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (Dz. U. L 293 z 10.11.2015 r. str. 1, z późn. zm.).



zakresie. W takim przypadku niniejszy dokument może być stosowany wspomagająco. Prezentowane wskazówki i zalecenia nie nakładają na instytucje nowych obowiązków, a jedynie wskazują na wynikające z przepisów prawa powszechnie obowiązujące zadania, których realizacja spoczywa na wszystkich instytucjach krajowych. Bez uszczerbku dla niniejszej Procedury, instytucje mogą tworzyć bardziej szczegółowe dokumenty uwzględniające analizę i szacowanie ryzyka oraz monitorowanie zagrożeń korupcyjnych w procesie wdrażania i realizacji projektów PO RYBY. Instytucje te w uzupełnieniu do istniejących rozwiązań mogą również powoływać wewnętrzne zespoły odpowiedzialne za proces sprawnego zarządzania ryzykiem korupcyjnym.

Główną ideą Procedury jest zakomunikowanie wewnątrz i na zewnątrz systemu wdrażania, że brak jest tolerancji dla wszelkiego rodzaju nadużyć. Stąd też szczególny nacisk jest położony na pierwszą część dokumentu, dotyczącą zapobiegania nadużyciom, w tym tworzenie odpowiedniej kultury etyki w instytucjach, czy działania systemu kontroli wewnętrznej. Kolejno w Procedurze podjęto temat wykrywania nadużyć, korygowania oraz przekazywania spraw do organów ścigania.

Niniejsza Procedura została udostępniona na stronach internetowych związanych z wdrażaniem PO RYBY oraz obowiązuje w okresie jego realizacji.

## **4. Najczęściej identyfikowane nadużycia finansowe w wykorzystaniu środków unijnych**

### **4.1. 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.

W praktyce zmowy przetargowe stanowią poważny problem polegający na dokonaniu przez zamawiającego wyboru oferty mniej korzystnej ekonomicznie lub zakupu towaru o znacznie gorszej jakości aniżeli ta, którą mógłby wybrać, gdyby zasady konkurencji nie zostały naruszone w wyniku zmowy przetargowej. Głównymi efektami i jednocześnie głównym motorem podejmowania przez przedsiębiorców współpracy polegającej na zlocie przetargowej jest zazwyczaj wzrost ceny przy jednoczesnym obniżeniu jakości oferowanych produktów. Tracą na tym pozostali uczestnicy rynku, w szczególności zamawiający poprzez konieczność ponoszenia kosztów różnicy między ceną ustaloną przez zamawiających się przedsiębiorców, a taką, która ukształtowałaby się w wyniku nieskrępowanej gry rynkowej oraz otrzymywaniem usług lub produktów gorszej i nieadekwatnej do zapłaconej ceny - jakości.

We wszystkich krajach należących do OECD, zmowy przetargowe są działaniem niezgodnym z prawem i podlegają ściganiu, a także sankcjom zgodnie z regułami i prawem konkurencji.

W polskim prawie przepisy dotyczące odpowiedzialności karnej za „zmawianie się” zostały zawarte między innymi w Kk.

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

- 1) ustalaniu, bezpośrednio lub pośrednio, cen i innych warunków zakupu lub sprzedaży towarów,
- 2) ograniczaniu lub kontrolowaniu produkcji lub zbytu oraz postępu technicznego lub inwestycji,
- 3) podziale rynków zbytu lub zakupu,
- 4) stosowaniu w podobnych umowach z osobami trzecimi uciążliwych lub niejednorodnych warunków umów, stwarzających tym osobom zróżnicowane warunki konkurencji,
- 5) uzależnianiu zawarcia umowy od przyjęcia lub spełnienia przez drugą stronę innego świadczenia, niemającego rzeczowego ani zwyczajowego związku z przedmiotem umowy,
- 6) ograniczaniu dostępu do rynku lub eliminowaniu z rynku przedsiębiorców nieobjętych porozumieniem,
- 7) uzgadnianiu przez przedsiębiorców przystępujących do przetargu lub przez tych przedsiębiorców i 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 na celu wpływanie na konkurencję na danym rynku, jest ono nielegalne nawet w przypadku, gdy cel nie został realnie zrealizowany.

Do najczęściej występujących mechanizmów zmów przetargowych wykorzystywanych przez przedsiębiorców należy zaliczyć:

- 1) składanie ofert kurtuazyjnych (ang. cover bidding), które polega na uzgodnieniu złożenia przez konkurentów ofert mniej korzystnych dla zamawiającego od oferty wykonawcy wytypowanego przez uczestników znowy na zwycięzcę. Złożenie ofert kurtuazyjnych ma stwarzać pozory istnienia konkurencji w przetargu lub przekonać zamawiającego, że oferta wspierana jest dla niego korzystna;
- 2) ograniczanie ofert (ang. bid-suppression), które polega na uzgodnionym odstąpieniu przez jednego lub kilku potencjalnych wykonawców od udziału w przetargu, lub na wycofaniu wcześniej złożonej oferty albo na podjęciu innych kroków, dzięki którym oferta nie będzie brana

pod uwagę - tak, aby została wybrana oferta uzgodniona przez uczestników porozumienia jako oferta zwycięska;

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

## 4.2. Konflikt interesów

Działania, które mogą spowodować konflikt interesów w rozumieniu art. 57 ust. 2 rozporządzenia finansowego, bez uszczerbku dla kwalifikowania ich jako nielegalnej działalności stanowiących podstawę do wykluczenia<sup>3</sup>, najczęściej przyjmują jedną z następujących form:

- 1) przyznanie sobie lub innym nieuzasadnionych, bezpośrednich lub pośrednich korzyści;
- 2) odmowę przyznania beneficjentowi praw lub korzyści, do których jest on uprawniony;
- 3) wykonanie czynności niewłaściwej lub stanowiącej nadużycie lub zaniechanie wykonania czynności, które są nakazane.

Więcej o konflikcie interesów w rozdziale 5.1.5

## 4.3. Korupcja

KE przyjęła definicję korupcji, według której korupcja to nadużycie stanowiska (publicznego) dla korzyści prywatnych. Płatności o charakterze korupcyjnym ułatwiają wiele innych rodzajów nadużyć finansowych, takich jak wystawianie fałszywych faktur, fikcyjne wydatki lub nie przestrzeganie specyfikacji zamówienia.

W rozumieniu art. 2 cywilnoprawnej konwencji o korupcji sporządzonej w Strasburgu dnia 4 listopada 1999 r. (Dz. U. Z 2004 r Nr 244, poz. 2443), korupcją jest żądanie, proponowanie, wręczanie lub przyjmowanie, bezpośrednio lub pośrednio, łapówki lub jakiegokolwiek innej nienależnej

---

<sup>3</sup> Na podstawie art. 141 Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 1268/2012 z dnia 29 października 2012 r., nielegalne działania stanowiące podstawę do wykluczenia z udziału w procedurach udzielania zamówień na podstawie art. 106 rozporządzenia finansowego są to wszelkie nielegalne działania szkodzące interesom finansowym Unii, a w szczególności:

- a) przypadki nadużyć finansowych, o których mowa w art. 1 Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich, ustanowionej aktem Rady z dnia 26 lipca 1995 r. (Dz. U. C 316 z 27.11.1995, s. 48.);
- b) przypadki korupcji, o których mowa w art. 3 Konwencji w sprawie zwalczania korupcji urzędników Wspólnot Europejskich i urzędników państw członkowskich Unii Europejskiej, ustanowionej aktem Rady z dnia 26 maja 1997 r. (Dz. U. C 195 z 25.6.1997, s. 1.);
- c) przypadki udziału w organizacji przestępczej określone w art. 2 decyzji ramowej Rady 2008/841/WSiSW (Dz. U. L 300 z 11.11.2008, s. 42.);

korzyści lub jej obietnicy, które wypacza prawidłowe wykonywanie jakiegokolwiek obowiązku lub zachowanie wymagane od osoby otrzymującej łapówkę, nienależną korzyść lub jej obietnicę.

Z kolei prawno-karna konwencja o korupcji sporządzona w Strasburgu dnia 27 stycznia 1999 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 29, poz. 249 oraz z 2014 r. poz. 981), nakłada na strony konwencji obowiązek przyjęcia odpowiednich środków ustawodawczych, koniecznych do uznania przez prawo wewnętrzne za przestępstwa zachowań związanych z przekupstwem czynnym lub biernym, jeśli dotyczą one:

- a) krajowych i zagranicznych funkcjonariuszy publicznych,
- b) funkcjonariuszy organizacji międzynarodowych,
- c) członków krajowych i zagranicznych zgromadzeń przedstawicielskich sprawujących władzę ustawodawczą lub wykonawczą,
- d) członków międzynarodowych zgromadzeń parlamentarnych,
- e) sędziów i funkcjonariuszy sądów międzynarodowych.

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

Korupcję można podzielić na dwie klasy:

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

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

#### 4.4. Falszerstwo dokumentów

Do przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów zaliczyć można zarówno fałszerstwo materialne, jak i intelektualne. Odpowiedzialność karna za przestępstwa przeciw wiarygodności dokumentów wynika z zapisów Kk.

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

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 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 Kk.

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

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

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

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

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

Poświadczenie nieprawdy nie jest przestępstwem przeciwko autentyczności dokumentu lecz stwierdzeniem faktów czy okoliczności niezgodnych z prawdą. Warunkiem pociągnięcia sprawcy do odpowiedzialności karnej za falszerstwo intelektualne jest wykazanie, że osoba poświadczająca nieprawdę miała świadomość faktu poświadczania nieprawdy. Popełnienie błędu, nawet rażącego, nie daje podstaw do pociągnięcia do odpowiedzialności karnej na podstawie przepisów Kk odnoszących się do przestępstw przeciw wiarygodności dokumentów. Działanie takie może skutkować odpowiedzialnością karną z tytułu niedopełnienia obowiązków lub odpowiedzialnością dyscyplinarną za naruszenie obowiązków pracowniczych.

Poświadczenie nieprawdy może polegać m.in. na potwierdzeniu okoliczności, które nie miały miejsca, na ich przeinaczeniu albo na zatajeniu.

## 5. Cykl zwalczania nadużyć finansowych

W Wytycznych KE rekomenduje się wdrażanie takich działań, służących zapobieganiu nadużyciom finansowym, które będą zgodne z cyklem zwalczania nadużyć finansowych. Cykl ten składa się z czterech głównych elementów: prewencji, wykrywania, korygowania i przekazywania spraw do organów ścigania. Wdrażanie w proporcjonalny sposób wszystkich ww. elementów ma na celu zapewnienie możliwie jak największej redukcji ryzyka wystąpienia nadużycia finansowego oraz skuteczne odstraszenie przed popełnianiem oszustw.

### 5.1.Prewencja

Pierwszym elementem cyklu jest prewencja. Jej istota polega na stworzeniu przejrzystego i silnego przekazu ze strony danej instytucji o braku zgody na nadużycia, które mogą pojawiać się w trakcie realizacji projektów w PO RYBY. Szczególną rolę w tym zakresie odgrywa kierownictwo poszczególnych instytucji, w myśl zasady, że przykład musi „iść z góry”. Przekaz ten może mieć formę werbalną, np. podczas kontaktów bezpośrednich, czy spotkań w ramach instytucji oraz formę bardziej sformalizowaną, w postaci korespondencji elektronicznej, czy informacji umieszczanych w systemach wewnętrznych np. intranecie, skierowanych do pracowników instytucji. Przekaz skierowany do pracowników powinien obejmować również zdecydowany sprzeciw kierownictwa

instytucji wobec działań mogących zostać uznanych jako forma odwetu przeciw pracownikom zgłaszającym podejrzenie wystąpienia nadużycia.

Rola prewencji jest o tyle istotna, że łatwiej jest zapobiegać negatywnym zjawiskom, niż po fakcie podejmować działania w celu naprawienia nadszarpniętej reputacji. Jest to jedyny czynnik w całym cyklu, który nie rozpoczyna swojego biegu po fakcie wystąpienia nadużycia, ale przed pojawieniem się negatywnych zjawisk. Dzięki temu stanowi on swego rodzaju zaporę przed nadużyciami i pozwala na uniknięcie angażowania zasobów instytucji w kolejne etapy cyklu. Działania prewencyjne – zapobiegawcze, aby były dostrzegalne, skuteczne oraz akceptowalne powinny być podejmowane przed wszystkim w sferze kształtowania świadomości społecznej w zakresie szkodliwości korupcji.

Wytyczne KE określają 4 rodzaje działań prewencyjnych, które są najbardziej skuteczne w zwalczaniu nadużyć: kultura etyki, system kontroli wewnętrznej, analiza ryzyka nadużyć finansowych oraz polityka, obowiązki, szkolenia, mechanizmy raportowania. Ich znaczenie i struktura zostały zobrazowane poniżej. KE podkreśla, że najbardziej optymalne efekty przynosi kompleksowe wdrażanie wszystkich tych działań.



#### 5.1.1. Kultura etyki

Kultura etyki jest pojęciem bardzo szerokim, tworzącym podwaliny pod zmniejszenie ryzyka wystąpienia wszelkich możliwych nadużyć. Jest jednocześnie niemierzalna, a kształtowanie pożądanych postaw jest procesem długotrwałym i obejmującym wiele płaszczyzn. Jednakże

zakorzeniona w instytucjach, wśród pracowników oraz w miarę możliwości beneficjentów, będzie przynosiła mierzalne i długoterminowe efekty.

Utworzenie kultury zwalczania nadużyć finansowych jest kluczowe zarówno w powstrzymaniu potencjalnych oszustów jak i w maksymalizowaniu zaangażowania personelu w zwalczanie nadużyć wewnątrz wszystkich instytucji w systemie realizacji PO RYBY. Kultura taka może być budowana poprzez połączenie szczególnych struktur i polityk zwalczania nadużyć finansowych, a także poprzez wdrażanie bardziej ogólnych mechanizmów i zachowań, tj.:

- 1) deklaracja misji - wyraźny przekaz dla wszystkich obserwatorów wewnętrznych i zewnętrznych, że wszystkie instytucje zaangażowane we wdrażanie PO RYBY dążą do osiągnięcia najwyższych norm etycznych;
- 2) sygnał z samej góry - ustne lub pisemne komunikaty z najwyższego szczebla wszystkich instytucji zaangażowanych we wdrażanie PO RYBY, że od personelu i beneficjentów oczekuje się najwyższych etycznych standardów zachowania;
- 3) kodeks postępowania - powinien być przestrzegany przez wszystkich pracowników instytucji zaangażowanych we wdrażanie PO RYBY oraz realizację projektów. Kodeks postępowania wskazuje pożądane wzory zachowań u pracowników instytucji i opiera się na poniższych zasadach:
  - zasada praworządności – oznacza wykonywanie obowiązków z zachowaniem najwyższej staranności, przestrzegając przepisów obowiązującego prawa unijnego i krajowego,
  - zasada rzetelności – oznacza sumienne wykonywanie obowiązków z wykorzystaniem posiadanej najlepszej wiedzy i umiejętności, opierając swoje działania na prawidłowo dokonanych ustaleniach oraz wykorzystując uzyskane informacje wyłącznie do celów służbowych i zgodnie z ich przeznaczeniem,
  - zasada bezstronności – oznacza traktowanie wszystkich wnioskodawców, beneficjentów oraz innych interesantów w sposób niedyskryminujący, pozbawiony uprzedzeń ze względu na kolor skóry, płeć, stan cywilny, pochodzenie etniczne, język, religię, orientację seksualną, niepełnosprawność, reputację lub pozycję społeczną,
  - zasada unikania konfliktu interesów – oznacza nieprzyjmowanie żadnych zobowiązań wynikających z pokrewieństwa, znajomości lub przynależności oraz niepodejmowanie żadnych prac ani zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z obowiązkami służbowymi. W przypadku zaistnienia konfliktu interesu w sprawach prywatnych i służbowych, pracownik zobowiązany jest do wyłączenia się z działań mogących wywołać podejrzenia o stronniczość lub interesowność,
  - zasada profesjonalizmu – oznacza dbałość o systematyczne podnoszenie kwalifikacji zawodowych, pełną znajomość aktów prawnych unijnych i krajowych, umiejętność merytorycznego i prawnego uzasadnienia podjętych decyzji i sposobu postępowania, a także profesjonalną współpracę wewnątrz i na zewnątrz instytucji,
  - zasada jawności – oznacza wykonywanie zadań w oparciu o przyjęte procedury, informując o sposobie postępowania zainteresowane strony, z zastrzeżeniem ochrony informacji prawnie chronionej,
  - zasada odpowiedzialności – oznacza nieuchylanie się od podejmowania trudnych rozstrzygnięć oraz od odpowiedzialności za swoje postępowanie, dzielenie się własnym doświadczeniem i wiedzą, dążenie do wzmacniania wiarygodności instytucji zaangażowanych we wdrażanie Programu.

Pracownicy wszystkich instytucji zaangażowanych we wdrażanie PO RYBY powinni przestrzegać zasad obiektywności, odpowiedzialności, uczciwości oraz postępować zgodnie z prawem. Jednocześnie kierownictwo instytucji powinno dawać pracownikom jasny sygnał, że w sytuacji zgłoszenia przypadku podejrzenia nadużycia finansowego będą podejmowane działania w sprawie

wyjaśnienia zgłoszonych podejrzeń. Wzmocni to zaufanie co do oczekiwań otrzymywanych przez pracowników „z samej góry” w odniesieniu do zachowania najwyższych etycznych standardów.

### 5.1.2. Polityka, obowiązki, szkolenia, mechanizmy raportowania

Drugim ważnym elementem prewencji jest odpowiedni podział obowiązków w instytucjach zaangażowanych we wdrażanie PO RYBY i realizację projektów oraz organizacja szkoleń i podnoszenie świadomości dotyczącej zapobiegania i zwalczania nadużyć oraz korupcji.

#### *Podział obowiązków*

KE zaleca, aby podział obowiązków był precyzyjny, dzięki czemu nie będą pojawiały się wątpliwości, co do odpowiedzialności za określone zadania, w tym również w zakresie zwalczania nadużyć. Pracownicy powinni być świadomi swoich obowiązków, aby mogli je artykułować wewnątrz i na zewnątrz.

System zarządzania i kontroli powinien gwarantować, że funkcje i zadania wykonywane przez instytucje będą dokładnie określone, podobnie zadania realizowane w ich obrębie, jak również spełniona będzie zasada rozdziału funkcji.

Podział zadań w PO RYBY został określony w dokumentach:

- 1) Porozumienie z IC – porozumienie w sprawie szczegółowych warunków współpracy między instytucją certyfikującą a instytucją zarządzającą w zakresie zarządzania środkami finansowymi pochodzącymi z Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego zawarte w dniu 26 czerwca 2017 r. pomiędzy Ministrem Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, wykonującym zadania instytucji zarządzającej PO RYBY a Ministrem Rozwoju i Finansów, wykonującym zadania instytucji certyfikującej PO RYBY.
- 2) Porozumienie z ARiMR - działając na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy o EFMR IZ powierzyła IP część zadań związanych z realizacją PO RYBY 2014-2020. Dokonując takiej delegacji, IZ zachowała odpowiedzialność za realizację PO RYBY 2014-2020. Delegacja odbyła się w drodze Porozumienia Nr 01/MGMIŻŚ/ARiMR zawartego w dniu 9 grudnia 2016 r. w Warszawie pomiędzy: Ministrem Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, stanowiącym Instytucję Zarządzającą, a Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa stanowiącą Instytucję Pośredniczącą.
- 3) Delegowanie zadań do SW - Działając na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy o EFMR IZ powierzyła IP część zadań związanych z realizacją PO RYBY 2014-2020. Dokonując takiej delegacji, IZ zachowała odpowiedzialność za realizację PO RYBY 2014-2020. Na podstawie delegacji ustawowej minister właściwy do spraw rybołówstwa określił rozporządzenie ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 19 października 2016 r. w sprawie warunków i sposobu wykonywania przez samorząd województwa zadań instytucji zarządzającej Programem Operacyjnym „Rybacktwo i Morze” oraz warunków finansowania samorządu województwa w związku z wykonywaniem tych zadań (Dz. U. z 2016 r. poz. 1768)

Powierzenie, w sposób przejrzysty działań instytucjom powoduje, że mogą one identyfikować konkretne zadania na poziomie poszczególnych pracowników. W szczególności KE w Wytycznych dla państw członkowskich dotyczących procedury desygnacji wymaga, aby pomiędzy IZ a IC istniał podział funkcji, który zapewnia w stosownych przypadkach poszanowanie rozdziału funkcji. W przypadku gdy IZ są beneficjentami projektów, konieczne jest także zapewnienie rozdzielności zadań i odpowiedzialności w zakresie pełnionych funkcji IZ oraz funkcji beneficjenta.

Na poziomie instytucji, pracownicy biorący udział w przeprowadzaniu weryfikacji wniosków o dofinansowanie lub płatność poszczególnych operacji nie powinni wykonywać czynności kontrolnych dotyczących tych samych operacji.



Na poziomie beneficjenta ważnym aspektem jest przejrzysty podział zadań personelu organizacji, formalnie zaangażowanego w działania projektowe. Pracownik zatrudniony w niepełnym wymiarze powinien na pracę w projekcie przeznaczyć tę część godzin, która została zapisana w umowie. Czas poświęcony na pracę przy projekcie należy w odpowiedni sposób rejestrować i udokumentować, z wyszczególnieniem czasu na wykonywanie zadań w ramach różnych linii budżetowych.

### ***Szkolenia i podnoszenie świadomości***

Szkolenia to kolejny ważny element budowania infrastruktury etycznej i moralnej w instytucjach PO RYBY. Instytucje powinny dążyć do przeszkolenia jak największej liczby pracowników w zakresie zapobiegania nadużyciom i korupcji, zarówno w teorii, jak i praktyce. Tego typu szkolenia spełniają rolę budowania świadomości etycznej pracowników oraz zapobiegają zawężonemu definiowaniu przez pracowników definicji korupcji do pojęcia łapówkarstwa. Istotny wpływ mają również praktyczne szkolenia zapewniające pracownikom instytucji PO RYBY bezpośredni kontakt z osobami zajmującymi się szeroko rozumianymi działaniami antykorupcyjnymi. Dają one możliwość m.in. wyjaśniania indywidualnych wątpliwości pracowników dotyczących identyfikacji i nazwania potencjalnych zachowań korupcyjnych w bieżących sprawach życia codziennego. Zakres szkoleń, co do zasady, powinien dotyczyć sposobów wykrywania nieprawidłowości i nadużyć, mechanizmów raportowania oraz postępowania w sytuacjach korupcyjnych. Pożądana tematyka szkoleń może być aktualizowana, w przypadku gdy wyniki samooceny ryzyka będą wskazywały na pojawienie się nowych negatywnych zjawisk, czy też zagrożeń korupcyjnych. W ten sposób będą one odpowiadały bieżącym potrzebom Programu.

W obszarze wykorzystywania środków unijnych korupcja może wystąpić praktycznie na każdym etapie, od naboru i selekcji, poprzez fazę realizacji, na kontroli kończąc. W związku z powyższym zaleca się, aby każdy pracownik zaangażowany we wdrażanie Programu oraz realizację projektów mógł skorzystać ze szkolenia. Zaleca się także, aby tematyka szkolenia była dostosowana do bieżących potrzeb pracownika i zadań przydzielonych do konkretnego stanowiska. Pracownicy instytucji powinni korzystać również z dostępnych opracowań organów powołanych do wykrywania korupcji, np. po polskiej stronie ww. opracowania i poradniki dostępne są na stronach Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

Oprócz szkoleń, budowaniu świadomości pracowników sprzyja również prowadzona na bieżąco komunikacja wewnętrzna dotycząca etyki i zapobieganiu korupcji. Powinna być ona wielopoziomowa i wielokierunkowa. Może ona odbywać się poprzez wszelkiego rodzaju systemy intranetowe, wewnętrzne portale informacyjne, pocztę elektroniczną, fora dyskusyjne, biuletyny elektroniczne, itp. Zaleca się korzystanie z jak największej liczby ww. kanałów w celu kształtowania pożądanych postaw i edukowania pracowników.

### **5.1.3. Systemy kontroli wewnętrznej**

Kontrola wewnętrzna ma bardzo duże znaczenie w zakresie zapobiegania nieprawidłowościom. Dodatkowo, jako jedyny środek prewencyjny może zminimalizować samo pojawienie się okazji do popełnienia nadużycia. Dzięki temu może przyczynić się do ochrony zarówno prawidłowości systemu, jak i dobrego imienia pracownika, czy beneficjenta. W niniejszym podrozdziale opisano proces identyfikacji stanowisk wrażliwych oraz procedur ustanowionych w ich zakresie.

### ***Cel i zakres kontroli wewnętrznej***

Wytyczne KE wskazują, że najbardziej skuteczną metodą przeciwko potencjalnym nadużyciom jest system kontroli wewnętrznej. Powyższe potwierdza Nota informacyjna dotycząca przesłanek nadużyć finansowych dla EFRR, EFS i FS KE, gdzie wskazuje się, że do powodów popełnienia nadużycia można wskazać 3 główne elementy, określane jako „trójkąt nadużyć”. Są to: okazja (sam motyw nie wystarcza, tzn., aby popełnić nadużycie musi pojawić się okazja ku temu), racjonalizacja (usprawiedliwianie nadużycia poprzez racjonalizację), motyw/presja finansowa (chciwość, ludzkie

słabości). Rozbicie tego trójkąta nadużyć, według KE, jest kluczowe dla zapobiegania nadużyciom. Wśród wymienionych czynników największy wpływ instytucje mają na zaistnienie, bądź nie okazji do nadużycia. Dlatego tak ważny jest system kontroli wewnętrznej, który wyklucza pojawienie się takiej okazji. Przykładowe słabości systemu, które mogą do niej dopuścić to braki związane z: nadzorem i przeglądem, rozdzieleniem obowiązków, zatwierdzaniem przez kierownictwo, kontrolami systemu. Należy jednocześnie zaznaczyć, że osoba, która ma okazję i znalazła się w sytuacji pokusy, jest z założenia w sytuacji niekomfortowej i nieprzyjemnej dla siebie. System kontroli wewnętrznej eliminując tego typu sytuacje, broni więc również pracownika przed niezręczną sytuacją i stawia poza wszelkimi podejrzeniami.

W celu zapobieżenia tego typu sytuacjom, system kontroli wewnętrznej obejmuje:

- 1) bieżącą kontrolę wewnątrz instytucji (weryfikacja realizacji zadań przez przełożonych, weryfikacja dokumentacji w oparciu o zasadę „dwóch par oczu”),
- 2) kontrole projektów, w tym projektów pomocy technicznej (zarówno weryfikacja administracyjna, jak i kontrola na miejscu),
- 3) kontrole krzyżowe,
- 4) podział funkcji IZ i IC,
- 5) rozdzielenie funkcji IZ i IC oraz funkcji pełnionych w związku z rolą beneficjenta pomocy technicznej PO RYBY,
- 6) bieżącą analizę danych gromadzonych w systemie teleinformatycznym,
- 7) identyfikowanie tzw. stanowisk wrażliwych oraz wprowadzanie mechanizmów kontrolnych w celu eliminowania związanych z nimi ryzyk.

### *Stanowiska wrażliwe*

Projektując system zarządzania i kontroli dla Programu dokonano analizy, w wyniku której zidentyfikowano zadania, przy wykonywaniu których pracownicy mogą być szczególnie podatni na czynniki o negatywnym wpływie na funkcjonowanie systemu. Należy do nich zaliczyć ryzyko wystąpienia zachowań korupcyjnych oraz konfliktu interesów, które w konsekwencji mogą prowadzić do pojawienia się nadużyć finansowych. Zadania te w szczególności dotyczą pracowników mających bezpośredni związek z obsługą beneficjentów oraz takich, wśród których niewłaściwe wykonywanie obowiązków może mieć niekorzystny wpływ na integralność i funkcjonowanie Programu.

Zidentyfikowane zadania wrażliwe:

- 1) wybór operacji do dofinansowania,
- 2) proces zawierania, wprowadzania zmian oraz rozwiązywania umów o dofinansowanie,
- 3) weryfikacja poniesionych wydatków,
- 4) przeprowadzanie kontroli,
- 5) odzyskiwanie środków od beneficjenta,
- 6) poświadczanie wydatków do KE,
- 7) administrowanie systemem teleinformatycznym.

Stanowiska, które w zakresie powierzonych im obowiązków, posiadają któreś z ww. zadań, należy uznać za stanowiska wrażliwe.

W związku z ryzykiem niewłaściwego wykonywania obowiązków, co może mieć niekorzystny wpływ na integralność i funkcjonowanie Programu, na tego typu stanowiskach, będą obowiązywały stosowne formy zabezpieczenia, stanowiące mechanizmy kontrolne:

- 1) podpisywanie odpowiednich deklaracji o bezstronności (jeżeli proces tego wymaga),
- 2) stosowanie zasady „dwóch par oczu”,
- 3) weryfikowanie i zatwierdzanie zadań i efektów pracy przez bezpośredniego przełożonego,
- 4) zapewnienie odpowiedniego podziału zadań,
- 5) odpowiednie szkolenia zwiększające poziom świadomości pracowników w tym obszarze.

Zaleca się, aby wszystkie instytucje programowe, w przypadku braku wewnętrznych uregulowań, identyfikowały stanowiska wrażliwe na podstawie wskazanych powyżej kryteriów oraz stosowały wykazane formy zabezpieczenia.

Powyższe zapewni, że ryzyko nadużyć związane ze stanowiskami wrażliwymi będzie ograniczone do minimum, a zadania, które to ryzyko wywołują będą poddane wzmożonemu nadzorowi.

#### 5.1.4. Analiza ryzyka nadużyć finansowych

Działania prewencyjne ustanowione w celu ochrony przed potencjalnymi nadużyciami mogą ograniczać ryzyko ich występowania, jednakże nie wyeliminują go całkowicie. Dlatego też KE zaleca przeprowadzanie analizy ryzyka w celu wskazania obszarów i działań, które mogą być objęte największym zagrożeniem. W celu ułatwienia przeprowadzenia tego procesu KE stworzyła narzędzie do samooceny ryzyka, które stanowi załącznik nr 1 do Wytocznych KE. Należy podkreślić, że funkcją tego typu narzędzi nie jest wykrycie zaistniałych już zjawisk korupcyjnych, ale oszacowanie ich wystąpienia. W niniejszej procedurze, wspomniane narzędzie samooceny analizy ryzyka nadużyć finansowych zostało ujęte w Załączniku nr 1. Instytucje pośredniczące, w przypadku gdy nie wdrożyły wewnętrznych regulacji w ww. zakresie, mogą je wykorzystać przy przeprowadzaniu samooceny.

#### *Narzędzie do samooceny ryzyka*

KE na bazie poprzednich perspektyw finansowych stworzyła narzędzie zawierające specyficzne ryzyka nadużyć, które mogą pojawić się na 3 głównych etapach wdrażania Programu, tj.:

- 1) naboru wniosków o dofinansowanie,
- 2) realizacji projektów przez beneficjentów, w tym w szczególności zamówienia publiczne i koszty pracy,
- 3) certyfikacji i płatności.

Ww. katalog może zostać uzupełniony o ryzyka specyficzne dla Programu na podstawie analizy ryzyk otrzymanych przez IZ od instytucji zaangażowanych we wdrażanie Programu i zobowiązanych do przeprowadzania analizy ryzyka na swoim poziomie.

Kompletna analiza ryzyka będzie przeprowadzana, co do zasady, raz do roku. W uzasadnionych przypadkach, gdy poziom ryzyka jest bardzo niski oraz nie zidentyfikowano żadnego przypadku próby nadużycia finansowego w roku poprzednim, IZ może podjąć decyzję o przeprowadzeniu samooceny raz na dwa lata. W przypadku gdy pojawią się w Programie okoliczności, mogące skutkować pojawieniem się nowych ryzyk i zagrożeń, zespół ds. samooceny ryzyka może, częściej aniżeli raz w roku, przeprowadzić dodatkową analizę w tym zakresie.

Powstały w powyższy sposób dokument posłuży jako wkład do przygotowania Roczego Planu Kontroli IZ na kolejny rok obrachunkowy. Konieczne będzie uwzględnienie w nim zidentyfikowanych ryzyk, zwłaszcza ryzyka znacznego i krytycznego, o ile takie wystąpi.

Metodologia przeprowadzania analizy ryzyka przebiega, z uwzględnieniem 5 głównych kroków:

- 1) ilościowego określenia ryzyka wystąpienia danego typu nadużycia finansowego w oparciu o ocenę wpływu i prawdopodobieństwa (ryzyko całkowite);
- 2) oceny skuteczności obecnych kontroli w celu ograniczenia ryzyka całkowitego;
- 3) oceny ryzyka rezydualnego po uwzględnieniu wpływu obecnych kontroli i ich skuteczności, czyli sytuacji w momencie dokonywania oceny ryzyka (rezydualnego);
- 4) oceny wpływu planowanych kontroli ograniczających ryzyko na ryzyko rezydualne;
- 5) określenia ryzyka docelowego, czyli poziomu ryzyka, które zespół ds. samooceny ryzyka uważa za dopuszczalny po skutecznym wdrożeniu wszelkich mechanizmów kontrolnych.

Za przygotowanie analizy odpowiedzialny jest zespół ds. samooceny ryzyka. W procesie analizy ryzyka zespół ten uwzględnia sprawozdania z audytów i kontroli (jeżeli zostały sporządzone

w badanym okresie), zgłoszenia nadużyć oraz własne oceny kontroli. Dodatkowo, będzie mógł korzystać z materiałów przygotowanych na potrzeby, m.in. kontroli zarządczych, czy innego rodzaju dokumentów, które mogą być pomocne w opracowaniu analizy. Od przedstawicieli zespołu ds. samooceny ryzyka zależy identyfikacja procesów, które należy poddać ocenie ryzyka. Jednocześnie, dzięki powołaniu ww. zespołu pojawia się mechanizm potencjalnie zapobiegający arbitralności wyboru oraz szacowania ryzyk w poszczególnych komórkach wydziałach i instytucjach odpowiedzialnych za wdrażanie Programu.

Zespół ds. samooceny ryzyka oceni ryzyko związane z zagrożeniem wystąpienia nadużyć finansowych, analizując poszczególne działania będące elementami całego procesu wdrażania Programu.

Proces analizy będzie dokumentowany w sposób umożliwiający przegląd wyciągniętych w jej ramach wniosków. Wynik oceny będzie przedstawiany ministrowi właściwemu do spraw rybołówstwa oraz Dyrektorowi Generalnemu Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej. Jednocześnie, w przypadku gdy będzie to uzasadnione wynikiem ww. oceny, zespół przedstawi również rekomendacje wprowadzenia skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych.

### *Zespół ds. samooceny*

Zadaniem zespołu ds. samooceny ryzyka jest przygotowywanie analizy ryzyka zgodnie z Wytycznymi KE. Istotnym aspektem prawidłowej realizacji ww. zadania jest skład zespołu. Obszarami o kluczowym znaczeniu pod względem stopnia narażenia na określone rodzaje ryzyka nadużyć finansowych zachodzących w ramach Programu są w szczególności etapy wyboru wnioskodawców, realizacji i weryfikacji działań oraz poświadczania i płatności. Jednakże etap wyboru wnioskodawców, ze względu na zadania IZ, obejmuje nie tylko wybór wnioskodawców ale również takie działania jak np. opracowywanie warunków i możliwości ubiegania się o pomoc ze środków Programu, opracowywanie kryteriów wyboru operacji. Stąd też zaleca się, aby – w przypadku IZ – skład zespołu objął również osoby zaangażowane w realizację zadań Programu w ww. obszarach. W ten sposób skład zespołu zapewni możliwie jak najszersze zidentyfikowanie ryzyk, które mogą pojawić się na poszczególnych etapach wdrażania Programu.

Zespół będzie powołany przez każdą instytucję wdrażającą PO RYBY. Zostaną określone jego skład, zadania oraz regulamin pracy.

W skład zespołu wchodzić będą pracownicy zaangażowani w realizację zadań Programu.

Za udział w pracach zespołu jego członkowie nie otrzymują dodatkowego wynagrodzenia z tego tytułu.

Spotkania zespołu będą zwoływane przez przewodniczącego. Przed spotkaniem, każdy członek przekazuje przewodniczącemu propozycje w zakresie wyodrębnionych rodzajów ryzyk nadużyć, jeśli ryzyka nie były uwzględnione w poprzednio dokonanej analizie, a które powinny podlegać samoocenie oraz propozycje innych zagadnień, które powinny być przedmiotem prac zespołu.

Głównym zadaniem zespołu ds. samooceny ryzyka jest dokonywanie okresowej lub bieżącej oceny ryzyka nadużyć finansowych. Samoocena nie może być dokonywana przez podmioty zewnętrzne, bowiem wymaga ona dobrej znajomości systemu zarządzania i kontroli, a także wiedzy na temat wnioskodawców i beneficjentów Programu.

Do zakresu zadań zespołu ds. samooceny ryzyka należy ponadto:

- 1) wskazywanie obszarów, które powinna objąć kontrola systemowa w poszczególnych instytucjach, jeżeli taka potrzeba będzie wynikała z przeprowadzanych analiz,

- 2) analiza mechanizmów zgłaszania nadużyć obowiązujących w Programie oraz przebiegu procesów opisanych w niniejszej Procedurze;
- 3) przygotowywanie rekomendacji odnośnie do tematyki i zakresu szkoleń oraz innych działań informacyjnych,
- 4) udzielanie informacji i pomoc pracownikom instytucji w zakresie interpretacji postanowień niniejszej Procedury.

### 5.1.5. Zapobieganie konfliktowi interesów

Problem konfliktu interesów został podkreślony przez KE w ramach perspektywy finansowej 2014-2020 w Decyzji C (2013) 9527 z dnia 19.12.2013 r. 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. Ww. dokument określa korektę finansową w wysokości 100%, w przypadku gdy wystąpi konflikt interesów ze strony beneficjentów lub instytucji zamawiającej. Powyższa korekta dotyczy zamówień publicznych, ale obrazuje ona podejście KE do tego zagadnienia. Tym bardziej, że korekta została określona na najwyższym poziomie, bez możliwości jej obniżenia. Należy jednak podkreślić, że samo pojawienie się konfliktu interesów nie stanowi naruszenia, jednakże zaniechanie powiadomienia o tym fakcie stosownych osób i wyłączenia osób, w stosunku do których konflikt ten istnieje, z wykonywania zadań, jest już za nie uznawana.

#### Informacje ogólne i definicje

Pojęcie konfliktu interesów nie jest zharmonizowane. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) zaproponowała następującą definicję<sup>4</sup>: „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.”

IZ dąży do tego, aby wszelkie decyzje związane z jego wdrażaniem były podejmowane w sposób obiektywny i bezstronny. Jednakże mogą pojawiać się sytuacje, w których bezstronność i obiektywizm pracownika może zostać zachwiana poprzez wystąpienie określonych okoliczności.

Działania, które mogą spowodować konflikt interesów w rozumieniu art. 57 ust. 2 rozporządzenia finansowego, bez uszczerbku dla kwalifikowania ich jako nielegalnej działalności stanowiących podstawę do wykluczenia<sup>5</sup>, najczęściej przyjmują jedną z następujących form:

- a) przyznanie sobie lub innym nieuzasadnionych, bezpośrednich lub pośrednich korzyści;
- b) odmowę przyznania beneficjentowi praw lub korzyści, do których jest on uprawniony;
- c) wykonanie czynności niewłaściwej lub stanowiącej nadużycie lub zaniechanie wykonania czynności, które są nakazane.

<sup>4</sup> Wytyczne OECD pt. „Managing Conflict of Interest in the Public Service”, s. 24-25

<sup>5</sup> Na podstawie art. 141 Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 1268/2012 z dnia 29 października 2012 r., nielegalne działania stanowiące podstawę do wykluczenia z udziału w procedurach udzielania zamówień na podstawie art. 106 rozporządzenia finansowego są to wszelkie nielegalne działania szkodzące interesom finansowym Unii, a w szczególności:

- d) przypadki nadużyć finansowych, o których mowa w art. 1 Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich, ustanowionej aktem Rady z dnia 26 lipca 1995 r. (Dz. U. C 316 z 27.11.1995, s. 48.);
- e) przypadki korupcji, o których mowa w art. 3 Konwencji w sprawie zwalczania korupcji urzędników Wspólnot Europejskich i urzędników państw członkowskich Unii Europejskiej, ustanowionej aktem Rady z dnia 26 maja 1997 r. (Dz. U. C 195 z 25.6.1997, s. 1.);
- f) przypadki udziału w organizacji przestępczej określone w art. 2 decyzji ramowej Rady 2008/841/WSiSW (Dz. U. L 300 z 11.11.2008, s. 42.);
- g) przypadki prania pieniędzy określone w art. 1 dyrektywy 2005/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz. U. L 309 z 25.11.2005, s. 15.);
- h) przypadki przestępstw terrorystycznych, przestępstw związanych z działalnością terrorystyczną oraz
- i) przypadki podżegania, pomocnictwa, współsprawstwa lub usiłowania popełnienia takich przestępstw, jak określono w art. 1, 3 i 4 decyzji ramowej Rady 2002/475/WSiSW (Dz. U. L 164 z 22.6.2002, s. 3.).

Inne działania mogące stanowić konflikt interesów to działania, które mogą zagrozić bezstronnemu i obiektywnemu wykonywaniu przez daną osobę jej obowiązków, takich jak udział w komisji oceniającej w procedurze udzielania zamówień publicznych lub dotacji, jeśli osoba ta może bezpośrednio lub pośrednio czerpać korzyści finansowe w wyniku tych procedur.

Domniemanie konfliktu interesów istnieje również wtedy, gdy wnioskodawca, kandydat lub oferent jest pracownikiem objętym regulaminem pracowniczym, z zastrzeżeniem uprzedniego uzyskania zgody przełożonego na udział w danej procedurze.

O konflikcie tym mówimy wówczas, gdy urzędnik podejmujący rozstrzygnięcie w określonej sferze spraw publicznych lub uczestniczący w przygotowaniu tego rozstrzygnięcia, ma lub może mieć osobisty interes w sposobie załatwienia danej sprawy. Do konfliktu dochodzi nie tylko wtedy, gdy urzędnik w danej sprawie działa w osobistym interesie, ale także, gdy istnieje choćby tylko teoretyczna możliwość, że interes ten przeważy nad troską o interes publiczny. W tym ujęciu konflikt interesów dotyczy w szczególności relacji między podmiotami prywatnymi a publicznymi i oznacza działanie nie tylko we własnym interesie, ale także w interesie osoby bliskiej lub osoby trzeciej, przy założeniu priorytetowości traktowania interesu prywatnego w stosunku do publicznego. Działania takie podejmowane są przez pracownika we własnym lub cudzym interesie, a nie w zgodzie z interesem publicznym. Mogą być także podejmowane w zgodzie z interesem publicznym, ale przy jednoczesnym pierwszeństwie dla realizacji własnych (cudzych) interesów.

Zgodnie z ustawą Pzp, obowiązek wyłączenia z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego osób, wobec których istnieją wątpliwości co do ich bezstronności, spoczywa na zamawiającym. Art. 7 ust. 2 ustawy Pzp nakłada na zamawiających obowiązek przeprowadzania czynności związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przez osoby zapewniające bezstronność i obiektywizm.

Za konflikt interesów należy w szczególności uznać sytuacje, gdy pomiędzy beneficjentem a dostawcą/wykonawcą istnieją powiązania kapitałowe, osobowe, rodzinne. Powiązania rodzinne to stosunek małżeństwa, pokrewieństwa, powinowactwa. Powiązania osobowe dotyczą sytuacji, gdy ta sama osoba pełni funkcje zarządzające, kontrolne lub nadzorcze w różnych podmiotach albo też gdy pomiędzy podmiotami a osobami pełniącymi w nich powyższe funkcje zachodzą powiązania wynikające ze stosunku pracy, o charakterze rodzinnym lub powiązania majątkowe.

Mając na uwadze powyższe oraz to, że środki pochodzące z funduszy wspólnotowych, aby mogły zostać uznane za kwalifikowalne, muszą być ponoszone z zachowaniem zasady uczciwej konkurencji, efektywności, jawności, przejrzystości oraz równego traktowania wykonawców, wnioskodawca i beneficjent nie może dokonać zakupu towarów lub usług od podmiotów powiązanych z nim osobowo lub kapitałowo, ponieważ stanowi to wystąpienie konfliktu interesów.

Ocena występowania konfliktu interesów w realizowanych projektach wymaga każdorazowo analizy konkretnego przypadku, tj. czy wybór dostawcy/wykonawcy został dokonany z zachowaniem obowiązujących zasad określonych w ustawie Pzp, jak również zasad wydatkowania środków europejskich.

Regulacje zawarte w art. 57 ust. 1 rozporządzenia finansowego wskazują również procedury postępowania w przypadku zidentyfikowania konfliktu interesów, zgodnie z którymi wszystkim podmiotom upoważnionym do działań finansowych oraz wszystkim innym osobom uczestniczącym w wykonywaniu budżetu oraz zarządzaniu budżetem, w tym w działaniach przygotowawczych, a także w audycie lub kontroli budżetu zakazuje się podejmowania jakichkolwiek działań, które mogą spowodować powstanie konfliktów ich interesów z interesami Unii. W razie wystąpienia zagrożenia wystąpienia konfliktu interesów, dana osoba rezygnuje z wykonywania tych działań i przekazuje

sprawę delegowanemu urzędnikowi zatwierdzającemu, który stwierdza, czy istnieje konflikt interesów. O wystąpieniu tych okoliczności ww. osoba informuje również swojego przełożonego. W razie stwierdzenia istnienia konfliktu interesów, dana osoba zaprzestaje wszelkich działań w danej sprawie. Delegowany urzędnik zatwierdzający osobiście podejmuje dalsze właściwe działania. W celu przeciwdziałania temu zjawisku w ramach instytucji zaangażowanych we wdrażanie PO RYBY będzie funkcjonował podział zadań pomiędzy poszczególnymi pracownikami, zgodny z zasadą rozdziału funkcji kluczowych i mający odzwierciedlenie w opisach stanowisk pracy.

### *Przeciwdziałanie konfliktowi interesów*

Wdrażanie PO RYBY oraz realizacja projektów może rodzić różnego rodzaju sytuacje, w których jest możliwe wystąpienie konfliktu interesów, np.: w procesie naboru wniosków, rekrutacji pracowników i ekspertów, zamówień publicznych. W związku z powyższym, zaleca się, aby instytucje prowadziły działania w zakresie przeciwdziałania konfliktowi interesu, obejmujące w szczególności jego wykrywanie.

Przykładowymi działaniami w zakresie przeciwdziałania konfliktowi interesu są:

- 1) stosowaniu zasady „dwóch par oczu” w ramach prowadzonych działań, co oznacza, że zadania są przeprowadzane przez co najmniej dwie osoby,
- 2) zobowiązaniu pracowników do bezzwłocznego poinformowania bezpośredniego przełożonego o:
  - możliwości wystąpienia konfliktu interesów,
  - wszelkich przypadkach podejrzenia lub powzięcia informacji o wystąpieniu nieprawidłowości związanych z wydatkowaniem środków finansowych w ramach Programu,
- 3) składaniu przez pracowników instytucji oświadczeń o braku konfliktu interesu<sup>6</sup> przy wykonywaniu swoich obowiązków, jeżeli proces tego wymaga,
- 4) składaniu innych oświadczeń wynikających z prawa krajowego, np. po polskiej stronie wsparcia składanie oświadczeń, o których mowa w art. 17 ustawy Prawo Zamówień Publicznych oraz wyłączenia z prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zgodnie z ww. ustawą w przypadku zaistnienia tych okoliczności,
- 5) uczestniczeniu w szkoleniach, spotkaniach, konferencjach, grupach roboczych oraz zapoznawaniu się z dokumentami lub materiałami w celu podnoszenia świadomości pracowników w zakresie zapobiegania konfliktowi interesów oraz korupcji,
- 6) wydaniu kodeksu postępowania, który będzie miał zastosowanie do wszystkich aspektów pracy pracowników, z których znaczna część zawsze wiąże się z kontaktami ze społeczeństwem, środkami finansowymi lub obszarami, w których niezbędne jest sprawiedliwe traktowanie wszystkich podmiotów.

Przeciwdziałanie konfliktowi interesów ma szczególne znaczenie dla zachowania zasad przejrzystości, równego traktowania oraz niedyskryminacji w zamówieniach publicznych.

W przypadku zidentyfikowania zagrożenia konfliktem interesów lub gdy konflikt interesów został zgłoszony, czy wykryty przed postępowaniem lub w jego trakcie, w oparciu o stosowne prawodawstwo krajowe, należy podjąć odpowiednie środki w celu zabezpieczenia postępowania

---

<sup>6</sup>Przez „oświadczenie o braku konfliktu interesu” należy rozumieć również inne oświadczenie, deklarację lub dokument, w którym pracownik poświadczają brak przesłanek do jego wyłączenia od udziału w danej czynności. W przypadku gdy instytucja stosuje dokumenty o innych nazwach, przy czym ich celem jest uzyskanie poświadczenia pracownika o braku podstaw do jego wykluczenia, to postanowienia niniejszej procedury dotyczące „oświadczenia o braku konfliktu interesu” należy stosować odpowiednio do tych dokumentów.

o udzielenie zamówienia. W zależności od obecności oświadczenia o braku konfliktu interesów, charakteru konfliktu interesów oraz etapu postępowania należy rozważyć następujące kroki:

- 1) w stosownych przypadkach omówienie okoliczności faktycznych z zainteresowaną osobą, aby wyjaśnić sytuację,
- 2) wyłączenie zainteresowanej osoby z postępowania o udzielenie zamówienia, bez względu na to, czy jest pracownikiem, czy ekspertem zewnętrznym,
- 3) zmianę podziału obowiązków i zakresu odpowiedzialności wśród personelu,
- 4) anulowanie postępowania o udzielenie zamówienia.

Wyłączenie pracownika lub eksperta z postępowania należy rozważać nie tylko w przypadku, gdy istnieje rzeczywisty konflikt interesów, ale też w każdym przypadku, w którym istnieją podstawy do wątpliwości co do ich bezstronności. W wyjątkowych przypadkach wyłączenie urzędnika lub eksperta może być niemożliwe z powodu braku zasobów lub ekspertów specjalizujących się w określonych obszarach. Wtedy, zamawiający powinien dopilnować, żeby jego decyzja była w pełni przejrzysta, określić precyzyjne granice wkładu pracownika/eksperta w postępowanie oraz zagwarantować, że ostateczna decyzja jest oparta na przejrzystych i uczciwych dowodach.

Podpisanie oświadczenia o braku konfliktu interesów powinno nastąpić, kiedy tylko dana osoba przystąpi do udziału w postępowaniu. Jest to obowiązek, który musi być spełniony niezwłocznie, aby chronić postępowanie i daną osobę.

Oświadczenie o braku konfliktu interesów powinno zawierać definicję konfliktu interesów oraz wszystkie wymogi kodeksu postępowania lub etyki mające zastosowanie do danego procesu i związane z konfliktem interesów, a także odniesienie do sankcji dyscyplinarnych, administracyjnych lub karnych za złożenie fałszywego oświadczenia.

Oświadczenie powinno umożliwić podpisującemu oficjalne zadeklarowanie:

- czy według jego wiedzy znajduje się on w pozornym, potencjalnym lub rzeczywistym konflikcie interesów związanym z przedmiotowym postępowaniem o udzielenie zamówienia,
- czy według jego wiedzy istnieją okoliczności, które mogłyby stawiać go w pozornym, potencjalnym lub rzeczywistym konflikcie interesów w najbliższej przyszłości,
- oraz, że zobowiązuje się on do zgłoszenia niezwłocznie każdego potencjalnego konfliktu interesów w przypadku wystąpienia jakichkolwiek okoliczności, które mogą prowadzić do takiego wniosku.

Występowanie konfliktu interesów samo w sobie nie musi być niezgodne z prawem. Sprzeczne z prawem jest jednak branie udziału w danym procesie, gdy konflikt interesów występuje. Konieczne jest zatem ujawnienie każdego potencjalnego konfliktu interesów przed rozpoczęciem realizacji danego procesu i wydaniu decyzji oraz podjęcie odpowiednich środków zapobiegawczych.

W celu ograniczenia przypadków wystąpienia konfliktu interesów w związku z – innymi niż postępowanie o udzielenie zamówienia – działaniami prowadzonymi przez pracowników zaangażowanych w realizację Programu, będą składane oświadczenia woli o braku konfliktu interesów/deklaracje bezstronności.

Złożone oświadczenie o braku konfliktu interesów podlega weryfikacji przez bezpośredniego przełożonego pracownika składającego to oświadczenie. Weryfikacja oświadczenia obejmuje analizę przedstawionych w nim informacji pod względem zgodności z zakresem czynności powierzonych i podejmowanych przez pracownika, których to oświadczenie dotyczy. W przypadku posiadania informacji wskazujących na możliwość wystąpienia konfliktu interesów zastosowanie mają



odpowiednio zapisy rozdziału 5.1.5. niniejszej Procedury dotyczące wystąpienia zagrożenia wystąpienia konfliktu interesów. Złożone oświadczenia podlegają rejestracji, w komórce właściwej ze względu na zakres zadań, w związku z realizacją których zostały złożone (np. dotyczące kontroli u danego beneficjenta w Wydziale Kontroli).

## **5.2. Identyfikowanie nadużyć finansowych**

Techniki zapobiegania nadużyciom finansowym nie mogą zapewnić pełnej ochrony przed wystąpieniem takich zjawisk, wobec czego instytucje zaangażowane we wdrażanie PO RYBY są również zobowiązane do posiadania mechanizmów pozwalających na wykrywanie nadużyć finansowych, które powinny obejmować m.in. procedury analityczne dotyczące realizacji programu, mechanizmy informowania o nieprawidłowościach i podejrzaniach nadużyć finansowych oraz rzetelną analizę ryzyka nadużyć finansowych.

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

### **5.2.1. System kontroli PO RYBY**

System, zgodnie z obowiązującymi rozporządzeniami instytucji unijnych, obejmuje niezależne i wzajemnie się dopełniające procesy kontroli instytucji zaangażowanych we wdrażanie PO RYBY oraz audytów Instytucji Audytowej.

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

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

Instytucja Zarządzająca lub Instytucje Pośredniczące, realizują czynności kontrolne i weryfikacyjne. Podstawowymi celami kontroli, za które odpowiada IZ (a także instytucje, którym powierzyła realizację swoich zadań) jest:

- 1) weryfikacja, czy współfinansowane towary i usługi zostały rzeczywiście dostarczone,
- 2) weryfikacja, czy wydatki zadeklarowane przez beneficjentów na pokrycie poszczególnych operacji zostały rzeczywiście poniesione, w sposób zgodny z zasadami wspólnotowymi i krajowymi.

Szczegółowe założenia systemu kontroli projektów określone są w OFIP oraz w procedurach IP.

### **5.2.2. Mechanizmy wspomagające system kontroli**

W pkt 4.2.1 opisany został system zarządzania i kontroli, który pozwala na wykrycie nieprawidłowości na każdym etapie wdrażania Programu. Jednakże ramy instytucjonalne systemu powinny być wypełnione przez dodatkowe mechanizmy kontrolne, które będą wspomagały ten proces. W szczególności jest to odpowiednia postawa i wiedza na temat możliwych nadużyć wśród osób, które wykonują zadania kontrolne.

Wszystkie osoby zaangażowane we wdrażanie Programu oraz realizację projektów mogą dostrzec potencjalne sygnały nieuczciwej działalności i są zobowiązane do odpowiedniego na nie reagowania.

Pożądaną cechą w tym zakresie jest myślenie krytyczne, w szczególności w przypadku osób wykonujących zadania kontrolne. Oznacza ono, że podczas wykonywania zadań, w tym przygotowywania i przeprowadzania kontroli, należy zachować zdrowy sceptycyzm i brać pod uwagę ryzyko, że informacje uzyskane w związku z pełnionymi zadaniami mogą być mylące i nieprawdziwe. Nadużycia są działaniami umyślnymi, przez co są trudniejsze do wykrycia niż reszta nieprawidłowości. Osoby ich dokonujące mają swój interes w tym, aby nie zostały wykryte. Dlatego też pracownicy powinni być na bieżąco uświadamiani, gdzie można doszukać się sygnałów ostrzegających o potencjalnych nadużyciach finansowych.

### **Sygnaty ostrzegawcze nadużyć finansowych**

Sygnaty ostrzegawcze (inaczej określane również jako czerwone flagi), o których mowa powyżej, mogą wskazywać na nieuczciwe zachowanie, wymagające natychmiastowej reakcji w celu sprawdzenia, czy konieczne jest podjęcie dalszych działań. W Wytycznych KE stwierdza się, że przesłanki nadużyć mogą występować w szczególności w takich obszarach, jak zamówienia publiczne czy obliczanie kosztów pracy.

Jeżeli w trakcie realizacji Programu będą pojawiały się sygnaty ostrzegawcze, zaleca się, aby były one rozpowszechniane wśród pracowników, np. poprzez wysyłkę e-mailową. Pomoże to wskazać reszcie pracowników możliwe symptomy nadużyć. Jest to o tyle istotne, że nadużycia mogą przybierać różne formy. Potrzebna jest więc zarówno świadomość ich występowania, np. w formie wertykalnych i horyzontalnych zmów przetargowych, czy też fałszowania i podrabiania dokumentów, jak również sposoby ich wykrywania.

KE przygotowała i udostępniła publikacje, które mogą pomóc w tym zakresie pracownikom, w szczególności zajmującym się kontrolą beneficjentów oraz zaleca zapoznanie się z nimi:

- 1) COCOF 09/0003/00 z dnia 18.2.2009 r. – Nota informacyjna dotycząca przesłanek nadużyć finansowych dla EFRR, EFS i FS, (ang. Information Note on Fraud Indicators for ERDF, ESF and FS),
- 2) Praktyczny przewodnik OLAF dotyczący konfliktu interesów „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” (ang. Identifying conflicts of interests in public procurement procedures for structural actions. A practical guide for managers),
- 3) Praktyczny przewodnik OLAF dotyczący wykrywania przerobionych dokumentów „Wykrywanie przerobionych dokumentów w dziedzinie działań strukturalnych”, Detection of forged documents in the fields of structural actions. A practical guide for managing authorities).

Sygnaty ostrzegawcze, które pojawią się w danym roku, będą uwzględniane przy przeprowadzaniu analizy ryzyka wystąpienia nadużycia finansowego.

### **5.2.3. Analiza dostępnych danych**

KE wskazuje, że coraz bardziej zaawansowane metody gromadzenia, przechowywania i analityki danych stwarzają nowe możliwości w obszarze zwalczania nadużyć finansowych. Na tym etapie, w granicach stosownego ustawodawstwa poszczególnych państw członkowskich oraz przy uwzględnieniu tych granic, za sprawą analityki danych można znacznie wzbogacić proces oceny ryzyka, weryfikować dane z danymi innych organizacji sektora publicznego lub prywatnego (np. organów podatkowych, organów sprawdzających zdolność kredytową) oraz wykrywać sytuacje o potencjalnie wysokim ryzyku nawet przed przyznaniem finansowania. Przykładowy sposób postępowania, w tym przykładowe pytania kontrolne, w sytuacji powzięcia informacji o postępowaniach prowadzonych np. przez wspomniane organy kontroli państwowej, podatkowej, skarbowej, ochrony konkurencji, przedstawia Załącznik nr 2 do procedury.

Zgodnie z powyższym zaleca się, aby instytucje Programu wykorzystywały dane publicznie dostępne, gromadzone w różnych systemach informatycznych poszczególnych państw członkowskich (przykładowo po polskiej stronie wsparcia są to Krajowy Rejestr Sądowy, czy bazy informacji gospodarczych), do wykrywania nadużyć finansowych.

Dodatkowym źródłem danych zapewniającym wymianę, między instytucjami Programu, informacji na temat zdarzeń związanych z wystąpieniem podejrzenia nadużycia finansowego będą zestawienia o wystąpieniu takich nadużyć lub ich podejrzeniu. Zestawienie będzie przekazywane przez IP do IZ w terminach odpowiadających zgłoszeniom nieprawidłowości zgodnie z RION RYBY, opracowanym na podstawie procedury MF-R pt.: „Realizacja obowiązku informowania KE o nieprawidłowościach stwierdzonych w ramach wykorzystania funduszy UE.<sup>7</sup>”. Wzór ww. zestawienia danych o nadużyciach finansowych lub ich podejrzeniach określono w Załączniku nr 3.

Uwzględniając ochronę danych osobowych, jest możliwe rozważenie wykorzystania analizy tych danych do wzbogacenia procesu oceny ryzyka, weryfikacji danych z innymi organizacjami sektora publicznego i prywatnego oraz wykrywania potencjalnych sytuacji wysokiego ryzyka na każdym etapie wdrażania projektu, nawet przed podpisaniem umowy o dofinansowanie.

### 5.3.Korygowanie

#### *Informowanie KE o podejrzeniu nadużyć*

Zgodnie z art. 122 rozporządzenia ogólnego każde państwo członkowskie zobowiązane jest do informowania KE o stwierdzonych nieprawidłowościach, w tym o podejrzeniach nadużyć finansowych, jeśli wkład z funduszy polityki spójności w ramach danej nieprawidłowości przekracza 10 000 EUR oraz o istotnych faktach dotyczących przebiegu prowadzonych postępowań.

Nieprawidłowości powinny być monitorowane przez państwa członkowskie do momentu zakończenia sprawy. Stwierdzenie wystąpienia nieprawidłowości (tj. dokonanie tzw. wstępnego ustalenia administracyjnego lub sądowego) wiąże się z koniecznością podjęcia działań korygujących, polegających na pomniejszeniu wydatków kwalifikowalnych we wniosku.

IZ wprowadziła w systemie zarządzania i kontroli środki zapobiegające nienależytej wypłacie środków poprzez wyłączenie wydatków nieprawidłowych z wniosków o płatność, co do których toczy się postępowanie wyjaśniające w danym momencie, a który może zostać w przyszłości uznany za wydatek kwalifikowalny.

#### *Odzyskiwanie środków*

W przypadku gdy środki UE w Programie zostaną wydatkowane w nieuczciwy sposób, IZ i IP będą wymagały od beneficjentów zwrotu nienależnych płatności. Odzyskiwanie nieprawidłowo wydatkowanych środków polega na podjęciu działań zmierzających do tego, by beneficjent zwrócił nieprawidłowo wydatkowane środki lub by zostały one potrącone z kolejnych płatności na rzecz beneficjenta po wyrażeniu przez niego zgody na pomniejszenie kolejnych płatności. Postanowienie to dotyczy także wszelkich nadużyć finansowych. Beneficjenci będą zobowiązani do zwrotu środków wraz z odsetkami. Szczegółowe procedury w tym zakresie zostały zawarte w odpowiednich dokumentach PO RYBY.

---

<sup>7</sup> Procedura Pełnomocnika Rządu do Spraw Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej. Pełnomocnik Rządu realizuje swoje zadania przy pomocy komórki organizacyjnej w Ministerstwie Finansów, tj. MF-R.

## 5.4. Przekazywanie spraw do organów ścigania

System kontroli oraz towarzyszące mu mechanizmy służą skutecznemu wykrywaniu nieprawidłowości, w tym nadużyć finansowych. Informacje o nadużyciach mogą się pojawiać wewnątrz systemu, jak również z innych źródeł, w tym z innych instytucji, z prasy czy od tzw. sygnalistów. W niniejszym rozdziale zostały opisane wszystkie zidentyfikowane źródła, z których instytucje Programu mogą czerpać wiedzę na temat pojawiających się negatywnych zjawisk. Ponadto, została opisana ścieżka postępowania, jaką należy zastosować w momencie pojawienia się tego typu informacji.

### 5.4.1. Źródła informacji o nadużyciach finansowych

Informacje, dotyczące nadużyć mogą pochodzić z różnych źródeł, które można podzielić na 3 poniższe grupy:

- 1) **Pracownicy.** Informacje od pracowników instytucji, pozyskane w trakcie wykonywania zadań służbowych oraz kontroli, w szczególności weryfikacji administracyjnych i kontroli na miejscu.
- 2) **Instytucja lub organ zewnętrzny.** Źródłem informacji może być instytucja lub organ, zarówno uczestniczący, jak i nieuczestniczący w realizacji Programu, m.in.:
  - KE,
  - OLAF,
  - Europejski Trybunał Obrachunkowy,
  - Instytucja Audytowa,
  - Krajowe instytucje kontrolne (przykładowo po polskiej stronie wsparcia: Najwyższa Izba Kontroli, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Urząd Zamówień Publicznych, Regionalna Izba Obrachunkowa),
  - Właściwe wspólnotowe i krajowe organy ścigania przestępstw,
  - Inne instytucje kontrolne (przykładowo po polskiej stronie wsparcia: Urząd Skarbowy, Służba Celna, Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego/Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego).
- 3) **Pozostałe źródła.** Informacja o podejrzeniu nadużycia finansowego może zostać uzyskana od dowolnego podmiotu w formie informacji anonimowej, prasowej lub innej niepotwierdzonej informacji. Informacje mogą pochodzić od tzw. sygnalistów. Mogą zostać również pozyskane ze środków masowego przekazu przez pracowników.

### 5.4.2. Ścieżka postępowania z podejrzeniami nadużyć finansowych pochodzącymi z poszczególnych źródeł

Zgodnie z pkt 5.4.1 informacje o nadużyciach mogą docierać do instytucji zaangażowanych w realizację Programu z różnych źródeł. W przypadku podejrzenia nadużycia i po jego prawidłowym zgłoszeniu państwo członkowskie musi przekazać sprawę właściwemu organowi państwa członkowskiego w celu objęcia jej dochodzeniem. Ważną kwestią w tej procedurze jest zapewnienie osobom zgłaszającym nadużycia, tzw. sygnalistom, odpowiedniego bezpieczeństwa, aby nie ponosili w związku ze zgłoszeniem żadnych negatywnych skutków.

#### *Informacje przekazane przez pracowników*

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

W każdym przypadku powzięcia istotnych informacji świadczących o możliwości wystąpienia podejrzenia nadużycia finansowego, wszyscy pracownicy instytucji Programu są zobowiązani do powiadomienia o tym fakcie odpowiednie organy krajowe.

Jeżeli pracownik powziął podejrzenie nadużycia, może on powiadomić właściwe krajowe organy ścigania o podejrzeniu popełnienia przestępstwa poprzez:

**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 lub złożone w siedzibie uprawnionego organu**

Zawiadomienie o przestępstwie można wysłać mailem, pocztą, faxem 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 (lub innego uprawnionego krajowego organu ścigania). Ta forma pozwala na przesłuchanie osoby zawiadamiającej w charakterze świadka.

**Bezpośrednie zgłoszenie do OLAF**

Dodatkowo, oprócz możliwości zawiadomienia krajowych organów ścigania, każdy obywatel ma możliwość bezpośredniego poinformowania OLAF o podejrzeniu nadużycia finansowego lub innej poważnej nieprawidłowości, które mogą mieć potencjalnie negatywny wpływ na interesy finansowe Unii Europejskiej. Przekazane informacje powinny być w miarę możliwości dokładne, a dokumenty sprawy również przekazane do OLAF.

W tym kontekście kluczową rolę odgrywa oficerów łącznikowych w krajowych służbach dochodzeniowych, z którymi OLAF współpracuje w państwach członkowskich.

Ze służbami OLAF można się skontaktować we wszystkich językach urzędowych Unii Europejskiej:

- 1) za pomocą elektronicznego Systemu Powiadamiania o Nadużyciach - FNS (Fraud Notification System) dostępnego na stronie internetowej: <https://fns.olaf.europa.eu/>
- 2) pocztą, kierując korespondencję na adres OLAF – European Anti-Fraud Office, European Commission, Rue de la Loi, 200, 1049 Bruxelles/Brussel, Belgique/België;
- 3) e-mailem na adres poczty [OLAF-FMB-SPE@ec.europa.eu](mailto:OLAF-FMB-SPE@ec.europa.eu).

Szczegółowe informacje w tym zakresie dostępne są na stronie internetowej: [https://ec.europa.eu/anti-fraud/investigations\\_pl](https://ec.europa.eu/anti-fraud/investigations_pl)

**Informacje pozyskane od organów ścigania**

Wszystkie instytucje w systemie realizacji Programu 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 krajowe organy ścigania.

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, IC w Programie jest zobowiązana do wstrzymania certyfikacji wydatków oraz raportowania o podejrzeniu nadużycia finansowego do KE.

Wszystkie instytucje w systemie realizacji Programu są zobowiązane do niezwłocznego przekazywania IZ informacji odnoszących się do prowadzonych postępowań. Będą one służyć kierownictwu IZ do kierowania odpowiednich „sygnałów z góry”, wskazujących na potencjalnie zagrożone nadużyciami obszary. Będą one również istotną informacją dla zespołu ds. samooceny ryzyka nadużyć przy przygotowywaniu kolejnych analiz ryzyka.

#### *Informacje pozyskane z innych źródeł*

W momencie otrzymania informacji o możliwości wystąpienia nieprawidłowości w odniesieniu do realizowanego w ramach Programu projektu (tj. informacji otrzymanej od osoby trzeciej lub 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 są zobowiązani do skierowania odpowiedniego zawiadomienia do krajowych organów ścigania.

W przypadku informacji kierowanych równoległe również do policji, należy zwrócić się do odpowiedniego organu z prośbą o informację o podjętych działaniach w danej sprawie.

W momencie pozyskania z prasy informacji o prowadzonym postępowaniu przez organy ścigania, należy każdorazowo wystąpić do odpowiedniego organu z prośbą o potwierdzenie danych oraz o ewentualne ich uzupełnienie.

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.

#### *Sygnaliści*

Wśród informacji pozyskiwanych z innych źródeł wyróżniamy, m.in. te, które są zgłaszane przez tzw. sygnalistów. Sygnaliści to osoby, które działając w dobrej wierze i w trosce o dobro publiczne, ujawniają nieprawidłowości, w tym możliwość wystąpienia nadużyć finansowych. Sygnały takie w ramach Programu mogą dotyczyć wystąpienia nieprawidłowości, które dotyczą przedstawicieli instytucji programowych, jak również podmiotów zaangażowanych w realizację projektów, np. beneficjenci.

W celu ułatwienia kontaktu z IZ oraz dla ochrony anonimowości osób zgłaszających nieprawidłowości na stronie internetowej<sup>8</sup> Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej stworzony zostały formularz<sup>9</sup>, poprzez który można zgłaszać zastrzeżenia lub podejrzenie wystąpienia nieprawidłowości czy nadużycia finansowego. Informacje mogą być przekazywane w języku polskim lub angielskim.

IZ zobowiązuje się do rozpatrywania każdego zgłoszenia zgodnie z procedurami obowiązującymi w Programie oraz przepisami prawa powszechnie obowiązującego.

Każde zgłoszenie, które zostanie dostarczone poprzez formularz na stronie internetowej MGMiŻŚ, będzie podlegało ochronie przed udostępnieniem osobom nieuprawnionym. Informacje objęte zgłoszeniem, które mogłyby umożliwić identyfikację osoby dokonującej zgłoszenie, będą chronione zarówno na etapie wyjaśniania sprawy, podczas prowadzenia ewentualnych działań zapobiegawczych, jak również po ich zakończeniu.

Powyższe zapewni również pracownikom instytucji zaangażowanym we wdrażanie Programu możliwość anonimowego zgłoszenia w przypadku podejrzenia wystąpienia nadużycia finansowego, co wykluczy zastosowanie wobec nich wewnętrznych sankcji.

### Załączniki:

- 1) narzędzie samooceny analizy ryzyka nadużyć finansowych (przykładowe do ewentualnego wykorzystania);
- 2) schemat postępowania w sytuacji powzięcia informacji o postępowaniach prowadzonych przez inne podmioty;
- 3) zestawienie danych o nadużyciach finansowych lub ich podejrzeniach.

---

<sup>8</sup> W zakładce: Rybołówstwo » Program operacyjny Rybactwo i Morze 2014-2020 (PO RYBY 2014-2020)» Nadużycia Finansowe.

<sup>9</sup> <https://mgm.gov.pl/bez-kategorii/naduzycia-finansowe-formularz/>