

**Polityka w zakresie wprowadzania mechanizmów przeciwdziałania i zwalczania
nadużyć finansowych**

Institucji Pośredniczącej

dla Działań 01.12 i 01.13

Priorytet: I Umiejętności

dla Działania 03.07

Priorytet: III Dostępność i usługi dla osób z niepełnosprawnościami

dla Działań 04.14 i 04.15

Priorytet: IV spójność społeczna i zdrowie

w ramach Programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027

**Ministerstwo Zdrowia
Warszawa, czerwiec 2024**

Spis treści	
Wykaz skrótów	3
Podstawy prawne:.....	3
Słownik pojęć.....	5
Rozdział 1 – Cel i zakres <i>Polityki</i>	9
Rozdział 2 - Zasady ogólne.....	10
Podrozdział 2.1 - Zakres odpowiedzialności	10
Rozdział 3 – Nadużycia finansowe w wykorzystaniu środków unijnych	11
Sekcja 3.1 - Przerabianie dokumentów (fałszerstwo)	11
Sekcja 3.2 - Konflikt interesów	11
Sekcja 3.3 - Korupcja.....	12
Rozdział 3.4 – Zmowy przetargowe	13
Rozdział 4 – Metody zwalczania nadużyć finansowych.....	20
Podrozdział 4.1 – Działania prewencyjne	20
Sekcja 4.1.1 - Kultura etyki	21
Sekcja 4.1.2 - System zarządzania i kontroli	25
Sekcja 4.1.3 - System kontroli wewnętrznej	25
Sekcja 4.1.4 - Przeciwdziałanie konfliktowi interesów	25
Sekcja 4.1.4 - Szkolenia i podnoszenie świadomości pracowników.....	31
Rozdział 5– Identyfikacja i zgłaszanie nadużyć finansowych	32
Podrozdział 5.1 - Informowanie, raportowanie i korygowanie.....	33
Rozdział 6 - Zarządzanie ryzykiem nadużyć finansowych	34
Rozdział 7 - Analiza ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych	35
Podrozdział 7.1 – Sposób przeprowadzania analizy ryzyka.....	35
Podrozdział 7.2 – Zespół ds. własnej oceny.....	36
Rozdział 8 – Postępowanie w przypadku zidentyfikowania podejrzenia nadużycia finansowego	37
Rozdział 9 – Ochrona sygnalistów	38

Wykaz skrótów

ABW - Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego;
CBA - Centralne Biuro Antykorupcyjne;
CBŚP – Centralne Biuro Śledcze Policji;
EFS – Europejski Fundusz Społeczny;
FERS – Program Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027;
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;
IP – Instytucja Pośrednicząca FERS;
IZ – Instytucja Zarządzająca FERS;
KE - Komisja Europejska;
MFiPR - Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej;
OECD - Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju;
OLAF - Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych;
RP – Rzeczpospolita Polska;
SKANER – aplikacja wchodząca w skład systemu teleinformatycznego, wykorzystywana w procesie weryfikacji informacji o podmiotach i osobach;
SWZ - Specyfikacja Warunków Zamówienia;
UE – Unia Europejska;
UOKiK - Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów;

Podstawy prawne:

W zakresie ustawodawstwa unijnego, m.in:

- 1) Artykuł 325 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Rozdział 6: Zwalczanie nadużyć finansowych (Dz. Urz. z 2004 Nr 90, poz. 864);
- 2) Konwencja o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich, sporządzona w Brukseli dnia 26 lipca 1995 r., Protokół do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 r., sporządzony w Dublinie dnia 27 września 1996 r., Protokół w sprawie interpretacji w trybie orzeczenia wstępnego przez Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 r., sporządzony w Brukseli dnia 29 listopada 1996 r., oraz Drugi Protokół do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 r., sporządzony w Brukseli dnia 19 czerwca 1997 r. (Dz. Urz. z 2009 r. Nr 208 poz. 1603);
- 3) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, EURATOM) nr 883/2013 z dnia 11 września 2013 r. dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzenie Rady (Euratom) nr 1074/1999 (Dz. Urz. UE L Nr 248 z 18 września 2013 r, str.1, z późn. zm.);
- 4) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i

Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (Dz. Urz. UE L Nr 231 z 30.6.2021 r., str. 159, z późn. zm.), zwane dalej: „rozporządzeniem ogólnym”;

- 5) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, EURATOM) nr 2018/1046 z dnia 18.07.2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE), (UE) 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 996/2012 (Dz. Urz. UE L 193/1 z 30.07.2018 r., str. 1, z późn. zm.), zwane dalej „rozporządzeniem finansowym”;
- 6) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1057 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+) oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 1296/2013 (Dz. Urz. UE L Nr 231 z 30.06.2021 r., str. 21, z późn. zm.);
- 7) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii (Dz. Urz. UE L Nr 198 z dnia 28 lipca 2017 r.);

W zakresie ustawodawstwa krajowego m.in.:

- 1) Ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027 (Dz. U. poz. 1079), zwana dalej: „ustawą wdrożeniową”;
- 2) Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. z 2024 r. poz. 17 z późn. zm.), zwana dalej: „Kk”;
- 3) Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 37, z późn. zm.), zwana dalej: „Kpk”;
- 4) Ustawa z dnia 10 września 1999 r. - Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2024 r. poz. 628, z późn. zm.), zwana dalej: „Kks”;
- 5) Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1872, z późn. zm.), zwana dalej: „Ufp”;
- 6) Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572), zwana dalej: „Kpa”;
- 6) Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 104. z późn. zm.);
- 7) Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2024 r. poz. 594), zwana dalej: „ustawą okik”;
- 8) Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233);
- 9) Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1720 z późn. zm.), zwana dalej: „ustawą Pzp”;
- 10) Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2023 r. poz. 1090);
- 11) Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2024 r. poz. 812);

12) Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 184);

13) 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 2006 r. Nr 126, poz. 873);

14) Ustawa z dnia 23 października 2013 r. o ratyfikacji Protokołu dodatkowego do Prawnokarnej konwencji o korupcji, sporządzonego w Strasburgu dnia 15 maja 2003 r. (Dz. U. poz. 1464) oraz Protokół dodatkowy do Prawnokarnej konwencji o korupcji sporządzony w Strasburgu dnia 15 maja 2003 r. (Dz. U. z 2014 r. poz. 982);

15) 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).

Słownik pojęć

Użyte w dokumencie pojęcia oznaczają:

Instytucje systemu wdrażania FERS – przez instytucje te rozumie się Instytucję Zarządzającą i Instytucje Pośredniczące;

Konflikt interesów - należy przez to rozumieć konflikt, o którym mowa w artykule 61 rozporządzenia finansowego, który stanowi, że:

„1. Podmiotom upoważnionym do działań finansowych w rozumieniu rozdziału 4 niniejszego tytułu oraz innym osobom, w tym również organom krajowym na dowolnym szczeblu, uczestniczącym w wykonaniu budżetu w ramach zarządzania bezpośredniego, pośredniego i dzielonego, w tym również w odnośnych działaniach przygotowawczych, a także w audycie lub kontroli, zakazuje się podejmowania jakichkolwiek działań, które mogą spowodować powstanie konfliktu ich interesów z interesami Unii. Podmioty te muszą również podejmować odpowiednie środki, aby zapobiegać powstaniu konfliktu interesów w ramach funkcji wchodzących w zakres ich odpowiedzialności oraz aby zareagować na sytuacje, które obiektywnie można postrzegać jako konflikt interesów.

2. W przypadku, gdy istnieje ryzyko konfliktu interesów w odniesieniu do członka personelu organu krajowego, dana osoba kieruje sprawę do swojego przełożonego. W przypadku gdy takie ryzyko istnieje w odniesieniu do pracowników objętych regulaminem pracowniczym, dana osoba kieruje sprawę do odpowiedniego delegowanego urzędnika zatwierdzającego. Odpowiedni przełożony lub delegowany urzędnik zatwierdzający potwierdzają na piśmie, czy stwierdzono konflikt interesów. W razie stwierdzenia istnienia konfliktu interesów organ powołujący lub odpowiedni organ krajowy zapewniają, aby dana osoba zaprzestała jakichkolwiek działań w danej kwestii. Odpowiedni delegowany urzędnik zatwierdzający lub odpowiedni organ krajowy zapewniają, aby wszelkie dalsze stosowne działania zostały podjęte zgodnie z mającym zastosowanie prawem.

3. Do celów ust. 1 konflikt interesów istnieje wówczas, gdy bezstronne i obiektywne pełnienie funkcji podmiotu upoważnionego do działań finansowych lub innej osoby, o których mowa w ust.

1, jest zagrożone z uwagi na względy rodzinne, emocjonalne, sympatie polityczne lub związki z jakimkolwiek krajem, interes gospodarczy lub jakiegokolwiek inne bezpośrednio lub pośrednio interesy osobiste”

Według Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju 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.

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 jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;

b) polegający na żądaniu lub przyjmowaniu przez osobę pełniącą funkcję publiczną bezpośrednio, lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;

c) popełniany w toku działalności gospodarczej, obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu, bezpośrednio lub pośrednio, osobie kierującej jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującej w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub na rzecz jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie;

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

Na potrzeby niniejszej *Polityki* przyjmuje się, że korupcja stanowi szczególny rodzaj nadużycia finansowego.

Nadużycie finansowe - w odniesieniu do wydatków zgodnie z art. 1 ust. 1 lit. a) Konwencji z dnia 26 lipca 1995 r. sporządzonej na mocy art. K.3 Traktatu o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz. U C 316 z dnia 27 listopada 1995 r.) jest to jakiegokolwiek celowe

działanie lub zaniechanie dotyczące:

- a) wykorzystania lub przedstawienia nieprawdziwych, niepoprawnych lub niepełnych oświadczeń lub dokumentów celem sprzeniewierzenia lub bezprawnego zatrzymania środków z budżetu ogólnego WE lub budżetów zarządzanych przez WE lub w ich imieniu,
- b) nieujawnienia informacji z naruszeniem określonych zobowiązań, w tym samym celu,
- c) niewłaściwego wykorzystania takich środków do celów innych niż te, na które zostały początkowo przyznane.

Zgodnie z art. 3 ust. 2 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii „za nadużycie naruszające interesy finansowe Unii uważa się:

- a) w odniesieniu do wydatków niewiązanych z zamówieniami publicznymi – działanie lub zaniechanie odnoszące się do:
 - wykorzystywania lub przedstawiania nieprawdziwych, niepoprawnych lub niepełnych oświadczeń lub dokumentów, skutkującego sprzeniewierzeniem lub bezprawnym zatrzymaniem środków finansowych lub aktywów z budżetu Unii lub z budżetów, którymi Unia zarządza lub którymi zarządza się w jej imieniu;
 - nieujawnienia informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku, z tym samym skutkiem; lub
 - niewłaściwego wykorzystania takich środków finansowych lub aktywów do celów innych niż te, na które pierwotnie zostały przyznane;
- b) w odniesieniu do wydatków związanych z zamówieniami publicznymi, co najmniej w przypadkach, w których dopuszczono się ich w celu uzyskania przez sprawcę lub inną osobę bezprawnych korzyści powodujących stratę w interesach finansowych Unii – działanie lub zaniechanie odnoszące się do:
 - wykorzystywania lub przedstawiania nieprawdziwych, niepoprawnych lub niepełnych oświadczeń lub dokumentów, skutkującego sprzeniewierzeniem lub bezprawnym zatrzymaniem środków finansowych lub aktywów z budżetu Unii lub z budżetów, którymi Unia zarządza lub którymi zarządza się w jej imieniu;
 - nieujawnienia informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku, z tym samym skutkiem; lub
 - niewłaściwego wykorzystania takich środków finansowych lub aktywów do celów innych niż te, na które pierwotnie zostały przyznane, ze szkodą dla interesów finansowych Unii”.

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

Z nadużyciem wiąże się często wykorzystanie oszustwa w celu uzyskania korzyści dla siebie,

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

Nieprawidłowość – zgodnie z art. 2 pkt 31 rozporządzenia ogólnego oznacza każde naruszenie mającego zastosowanie prawa, wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego, które ma lub może mieć szkodliwy wpływ na budżet Unii poprzez obciążenie go nieuzasadnionym wydatkiem;

Nieprawidłowość systemowa – zgodnie z art. 2 pkt 33 rozporządzenia ogólnego oznacza każdą nieprawidłowość, która może mieć charakter powtarzalny, o wysokim prawdopodobieństwie wystąpienia w podobnych rodzajach operacji, która wystąpiła na skutek poważnego uchybienia, w tym braku ustanowienia odpowiednich procedur zgodnie z ww. rozporządzeniem oraz z przepisami dotyczącymi poszczególnych funduszy;

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

Porozumienie - Porozumienie w sprawie realizacji Programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 zawarte pomiędzy IZ a IP na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy wdrożeniowej;

Potencjalny konflikt interesów - ma miejsce, gdy urzędnik publiczny ma takie interesy prywatne, które sprawiają, że konflikt interesów zaistniałby, gdyby dany urzędnik miał zaangażować się w odpowiednie (tj. sprzeczne) obowiązki urzędowe w przyszłości;

Pozorny konflikt interesów - to konflikt, o którym można powiedzieć, że istnieje, gdy wydaje się, że prywatne interesy urzędnika publicznego mogłyby niewłaściwie wpłynąć na wykonywanie przez niego swoich obowiązków, lecz w rzeczywistości tak się nie dzieje;

Rzeczywisty konflikt interesów - to konflikt pomiędzy obowiązkiem publicznym a interesami prywatnymi urzędnika publicznego, polegający na tym, że interesy urzędnika publicznego jako osoby prywatnej mogłyby niewłaściwie wpłynąć na wykonywanie przez niego swoich obowiązków i zadań publicznych.

Podwójne finansowanie - oznacza w szczególności całkowite lub częściowe, więcej niż jednokrotne poświadczenie, zrefundowanie lub rozliczenie tego samego wydatku w ramach dofinansowania lub wkładu własnego tego samego lub różnych projektów współfinansowanych ze środków funduszy strukturalnych lub FS lub/oraz dotacji z krajowych środków publicznych.

Rozdział 1 – Cel i zakres *Polityki*

Zabezpieczenie budżetu UE przed negatywnymi skutkami wystąpienia nadużyć jest wymogiem stawianym przez Komisję Europejską wobec instytucji, które wdrażają programy. Celem *Polityki* jest wprowadzenie reguł stosowanych przez IP dla Działań 01.12, 01.13, 03.07, 04.14 i 04.15 w ramach Priorytetów: I Umiejętności, III Dostępność i usługi dla osób z niepełnosprawnościami i IV Spójność społeczna i zdrowie w ramach FERS w zakresie przeciwdziałania i zwalczania nadużyć finansowych oraz zapewnienie odpowiedniego poziomu zarządzania ryzykiem wystąpienia tych nadużyć.

Instytucja Pośrednicząca dla Działań 01.12, 01.13, 03.07, 04.14 i 04.15 w ramach Priorytetów: I Umiejętności, III Dostępność i usługi dla osób z niepełnosprawnościami i IV Spójność społeczna i zdrowie w ramach Programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 zobowiązuje się przestrzegać wysokich standardów prawnych, etycznych i moralnych oraz przestrzegania zasad prawości, obiektywności, odpowiedzialności i uczciwości. IP pragnie być postrzegana jako przeciwna nadużyciom i korupcji w sposobie prowadzenia swojej działalności. Ponadto, do zachowania takiego zobowiązuje się wszystkich pracowników IP. Celem *Polityki* jest zatem propagowanie kultury zniechęcającej do nieuczciwych zachowań oraz ułatwienie zapobiegania nadużyciom finansowym i ich wykrywania, a także stworzenie procedur, które pomogą prowadzić dochodzenia w sprawie nadużyć finansowych i powiązanych przestępstw oraz zapewnią podejmowanie właściwych działań w odpowiednim czasie na wypadek zaistnienia takich sytuacji.

Dodatkowo w art. 69 ust. 2 rozporządzenia ogólnego określono, że ustanowiony system zarządzania i kontroli musi zapewnić zapobieganie nieprawidłowościom, w tym nadużyciom finansowym, oraz ich wykrywanie i korygowanie, oraz odzyskiwanie kwot niezależnie wypłaconych wraz z odsetkami z tytułu zwrotu tych kwot po terminie.

Niniejszy dokument wskazuje podstawowe założenia realizacji obowiązków nałożonych ww. przepisami.

Głównym celem *Polityki* jest zapewnienie odpowiedniego poziomu zarządzania ryzykiem nadużyć finansowych przez IP w tym zakresie.

Dokumenty związane z *Polityką* są upubliczniane w celu zakomunikowania stanowiska IP w zakresie zapobiegania i zwalczania nadużyć finansowych.

Polityka zawiera postanowienia dotyczące:

- zapobieganie nadużyciom finansowym;
- wykrywanie i zgłaszanie nadużyć finansowych;
- informowanie, raportowanie i korygowanie w przypadku powzięcia podejrzeń popełnienia nadużycia finansowego (zidentyfikowania symptomu wystąpienia nadużycia finansowego).

Polityka będzie obowiązywać w okresie realizacji przez IP zadań w ramach Działań 01.12, 01.13, 03.07, 04.14 i 04.15 w ramach Priorytetów: I Umiejętności, III Dostępność i usługi dla osób z niepełnosprawnościami i IV Spójność społeczna i zdrowie w ramach Programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027.

Rozdział 2 - Zasady ogólne

W związku z realizacją obowiązków wynikających z art. 69 ust. 2 rozporządzenia ogólnego, IP zapewnia funkcjonowanie racjonalnego systemu zarządzania ryzykiem nadużyć finansowych oraz wprowadza proporcjonalne i skuteczne środki i procedury ich zwalczania, w celu ochrony interesów finansowych UE.

IP dla Działań 01.12, 01.13, 03.07, 04.14 i 04.15 w ramach Priorytetów: I *Umiejętności*, III *Dostępność i usługi dla osób z niepełnosprawnościami* i IV *Spójność społeczna i zdrowie* w ramach FERS kieruje się w swoich działaniach polityką absolutnego braku tolerancji dla nadużyć finansowych, zarówno w odniesieniu do swoich struktur organizacyjnych, jak i zachowań wnioskodawców i beneficjentów.

Zgodnie z zapisami Wytycznych KE, instytucje wdrażające programy w procesie zarządzania ryzykiem nadużyć finansowych stosują następujące zasady ogólne:

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

IP zapewnia skuteczną współpracę i koordynację działań pomiędzy instytucjami biorącymi udział w systemie realizacji FERS, organami dochodzeniowo-śledczymi oraz instytucjami zaangażowanymi w zwalczanie nadużyć finansowych.

Podrozdział 2.1 - Zakres odpowiedzialności

Poszczególne komórki organizacyjne realizujące zadania w Działaniach 01.12, 01.13, 03.07, 04.14 i 04.15 w ramach Priorytetów: I *Umiejętności*, III *Dostępność i usługi dla osób z niepełnosprawnościami* i IV *Spójność społeczna i zdrowie* w ramach FERS w Ministerstwie Zdrowia odpowiedzialne są za realizację zadań, związanych z zarządzaniem ryzykiem nadużyć finansowych, w zakresie określonym w Instrukcji Wykonawczej IP. W ramach zarządzania ryzykiem nadużyć finansowych realizowane są następujące zadania:

- 1) przeprowadzanie we współpracy z wyznaczonymi komórkami IP regularnej analizy ryzyka nadużyć finansowych przy pomocy zespołu ds. samooceny ryzyka;
- 2) wypracowanie skutecznej polityki zwalczania nadużyć finansowych i planów reagowania w tego typu sytuacjach przy pomocy zespołu ds. samooceny ryzyka;
- 3) zapewnienie, aby pracownicy IP byli świadomi problemu nadużyć finansowych, poprzez bieżące przekazywanie informacji na temat przyjętej *Polityki* zwalczania nadużyć finansowych;
- 4) zapewnienie, że w przypadku wykrycia nadużycia właściwa komórka organizacyjna IP

w zakresie swoich zadań niezwłocznie przekaże taką informację do Wydziału Obsługi Prawnej III w Departamencie Prawnym w celu dokonania zgłoszenia właściwym organom dochodzeniowo-śledczym;

- 5) określenie ram korygowania i usuwania skutków nadużyć finansowych zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

Rozdział 3 – Nadużycia finansowe w wykorzystaniu środków unijnych

Sekcja 3.1 - Przerabianie dokumentów (fałszerstwo)

Fałszerstwo materialne jest przestępstwem powszechnym (dotyczącym każdej osoby, a nie tylko funkcjonariuszy publicznych), polegającym na przerobieniu, podrobieniu lub użyciu sfałszowanego dokumentu (art. 270 Kk).

Podrobienie lub przerobienie dokumentu może także 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.

Naruszenia związane z fałszowaniem dokumentów mogą przybierać różne formy m.in.:

- a) przerobienia dokumentów umożliwiających ocenę spełniania przez projekt kryteriów wyboru projektów i posłużenie się nimi jako autentycznymi,
- b) poświadczenie nieprawdy w oświadczeniach o opłacaniu składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne;
- c) fałszowanie podpisów osób uczestniczących w projekcie i wystawienie sfałszowanych zaświadczeń, np. w celu spełnienia założonych rezultatów i produktów projektu;
- d) przedstawienie sfałszowanych/fikcyjnych dowodów księgowych poświadczających nabycie towarów lub wykonanie usług w celu rozliczenia otrzymanej zaliczki (fałszowanie zawieranych umów, faktur, rachunków potwierdzających poniesienie kosztów). Może to również obejmować znowę z osobami trzecimi lub z personelem instytucji dostarczającej towar/wykonującej usługę (np. w połączeniu z łapówką w celu ułatwienia realizacji tego planu).

W związku z identyfikowanym ryzykiem wystąpienia podejrzenia fałszerstwa dokumentów, IP podejmuje skuteczne działania mające na celu przeciwdziałanie stosowaniu i wykrywanie sfałszowanych dokumentów, w tym w szczególności do realizacji postanowień zawartych w zaleceniach wykonawczych, tj. przewodniku OLAF pt. 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.

Sekcja 3.2 - Konflikt interesów

Pojęcie konfliktu interesów zostało zdefiniowane w art. 61 rozporządzenia finansowego, który stanowi, że konflikt interesów istnieje wówczas, gdy „bezpłatne i obiektywne pełnienie funkcji podmiotu upoważnionego do działań finansowych lub innej osoby” uczestniczących w

wykonaniu budżetu „jest zagrożone z uwagi na względy rodzinne, emocjonalne, sympatie polityczne lub związki z jakimkolwiek krajem, interes gospodarczy lub jakiegokolwiek inne bezpośrednie lub pośrednie interesy osobiste”.

Z kolei bezpośredni i pośredni interes może również obejmować prezenty lub gościnność, interesy o charakterze nieekonomicznym lub wynikające z zaangażowania w działalność organizacji pozarządowych lub politycznych (nawet jeśli nie jest ono wynagradzane), konkurujące obowiązki lojalności między jednym podmiotem, wobec którego dana osoba jest zobowiązana, a inną osobą lub podmiotem, wobec którego dana osoba jest zobowiązana.

IP w przypadku zaistnienia sytuacji, która może być obiektywnie postrzegana jako konflikt interesów, dokona zbadania jej i rozwiązania w taki sposób, aby nie mogła być już obiektywnie postrzegana jako taka. W tym kontekście podmioty upoważnione do działań finansowych i inne osoby uczestniczące w wykonaniu budżetu UE muszą:

- a) wstrzymać się od podejmowania jakichkolwiek działań, które mogą spowodować powstanie konfliktu ich interesów osobistych z interesami UE (np. dana osoba nie może decydować o przyznaniu funduszy publicznych, oceniać, monitorować, kontrolować ani prowadzić audytu projektu, w który jest lub była zaangażowana ona sama lub najbliższa rodzina (tj. pracownik IP nie może pozostawać w związku małżeńskim, konkubinacie, w stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa do drugiego stopnia z beneficjentem lub członkami organów zarządzających lub organów nadzorczych beneficjenta)
- b) podejmować odpowiednie działania, aby zapobiegać powstaniu konfliktów interesów w ramach zadań, za które są odpowiedzialne (np. dana osoba musi powstrzymać się od podejmowania decyzji mających wpływ na przyznanie środków finansowych swoim własnym podmiotom lub podmiotom należącym do jej najbliższej rodziny),
- c) podejmować odpowiednie działania, aby zareagować na sytuacje, które obiektywnie można postrzegać jako konflikt interesów (np. dana osoba mogłaby wykluczyć się całkowicie z wykonania budżetu lub nie mieć już żadnego interesu gospodarczego lub innego interesu osobistego w rozumieniu art. 61 rozporządzenia finansowego w odniesieniu do podmiotu ubiegającego się o finansowanie unijne), tj. zerwać wszelkie stosunki z tym podmiotem lub powstrzymać się od udziału w podejmowaniu jakichkolwiek decyzji dotyczących przyznania finansowania unijnego danemu podmiotowi lub podmiot mógłby wycofać wniosek o dofinansowanie unijne.

Również Kodeks postępowania administracyjnego w art. 25 przewiduje katalog sytuacji, w których jest możliwość wyłączenia pracownika organu administracji publicznej od udziału w postępowaniu, jeśli dotyczy ono spraw, w których pracownik ten jest osobiście zainteresowany lub gdy może zachodzić podejrzenie takiego zainteresowania, a sprawa ta nie może być załatwiona z zachowaniem niezbędnej bezstronności.

Sekcja 3.3 - Korupcja

Na potrzeby *Polityki* przyjęto definicję pojęcia „korupcja” w rozumieniu ustawy z dnia 9 czerwca

2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Należy przy tym zauważyć, że ze względu na wielowątkowość i wieloaspektowość tego zjawiska, nie jest to jedyna definicja korupcji w prawie polskim i europejskim.

Przestępstwa określane potocznie jako korupcja w prawie karnym określa się mianem łapownictwa. W przepisach Kodeksu karnego wyróżniono dwa rodzaje tych przestępstw, a mianowicie:

Łapownictwo bierne (zwane także sprzedajnością) - zostało określone w art. 228 Kk, który stanowi, iż popełnia je każdy, kto w związku z pełnieniem funkcji publicznej przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę.

Łapownictwo czynne (zwane także przekupstwem) - zostało określone w art. 229 Kk, który stanowi, iż przestępstwo popełnia każdy, kto udziela albo obiecuje udzielić korzyści majątkowej lub osobistej osobie pełniącej funkcję publiczną w związku z pełnieniem tej funkcji.

Pozostałe najczęściej spotykane działania o charakterze korupcyjnym to:

- a) wykorzystywanie środków budżetowych i majątku publicznego do celów prywatnych lub osobistych korzyści,
- b) płatna protekcja,
- c) handel wpływami, np. poparcie w wyborach lub finansowanie partii politycznej w zamian za zdobycie wpływów,
- d) nieprawidłowości dot. zamówień publicznych, kontraktów, koncesji czy decyzji sądów,
- e) uchylanie się przed obowiązkiem celnym, podatkowym itp.,
- f) świadome, niezgodne z prawem dysponowanie środkami z budżetu państwa i majątkiem, który jest dobrem publicznym,
- g) faworyzowanie,
- h) nepotyzm, kumoterstwo.

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

Rozdział 3.4 – Zmowy przetargowe

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy oik, zakazane są porozumienia, których celem lub skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku właściwym, polegające na ustalaniu, bezpośrednio lub pośrednio, cen i innych warunków zakupu lub sprzedaży towarów. Art. 6 ust. 1 punkt 7 stanowi natomiast, że zmowa przetargowa polega 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.

Regulacje odnoszące się do instytucji zmowy przetargowej występują także w systemie prawa Unii Europejskiej. W regulacjach dotyczących zamówień publicznych znajdują się przepisy sygnalizujące możliwości wystąpienia działań niekonkurencyjnych na rynku zamówień. Dlatego

m.in. w motywie 59 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych znalazły się postanowienia odnoszące się wprost do tego rodzaju zagrożeń. Ustawodawca unijny wskazuje bowiem, że agregacja i centralizacja zakupów powinny jednak być uważnie monitorowane w celu uniknięcia nadmiernej koncentracji siły nabywczej i zmony oraz w celu zachowania przejrzystości i konkurencji, jak również możliwości dostępu do rynku dla MŚP. Dodatkowo, w treści art. 26 ust. 4 dyrektywy 2014/24 przewencyjnie określono, jakie zachowania przy wyborze procedury udzielenia zamówienia są niedopuszczalne na konkurencyjnym rynku zamówień publicznych. Zgodnie z przyjętym podejściem, za nieprawidłowe uznaje się w szczególności sytuacje, które dotyczą sposobu złożenia oferty, niezgodnie z dokumentacją zamówienia, złożonej po terminie, w przypadku, gdy istnieją dowody na znowę lub korupcję, czy też oferty, które instytucja zamawiająca uznała za rażąco tanie. Podobna regulacja funkcjonuje również w art. 35 ust. 5 dyrektywy 2014/24 w zakresie postanowień określających reguły zastosowania aukcji elektronicznej. Za znowę przetargową należy więc uznać porozumienie przedsiębiorców, które prowadzi do zaniechania działań konkurencyjnych na rzecz niejawniej współpracy przy składaniu ofert w zakresie wysokości ceny lub jakości towarów lub usług.

Wyróżnić można dwa główne typy znow przetargowych:

- a) znowa pozioma (horyzontalna) lub kartel – jest to porozumienie ograniczające konkurencję między przedsiębiorcami, którzy powinni między sobą rywalizować. Zmony tego rodzaju mogą przybierać wiele form, lecz zawsze mają na celu osłabienie konkurencji między potencjalnymi wykonawcami, co ostatecznie może prowadzić do zawyżenia ceny lub pogorszenia jakości towarów lub usług,
- b) znowa pionowa (wertikalna) – rozumiana, jako porozumienie pomiędzy podmiotami działającymi na różnych szczeblach obrotu (np. pomiędzy producentem i dystrybutorem lub zamawiającym i wykonawcą). Zmony te polegają najczęściej na uzgodnieniu warunków przetargu lub treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SWZ) między zamawiającym a jednym z potencjalnych wykonawców, w celu wykluczenia z udziału w przetargu innych wykonawców.

Głównym efektem i jednocześnie główną korzyścią znowiania się przedsiębiorców jest zazwyczaj wzrost ceny przy jednoczesnym spadku jakości oferowanych produktów. Zatem zmony przetargowe pozbawiają nabywców i podatników środków pieniężnych, przyczyniają się do obniżenia poziomu zaufania publicznego w stosunku do konkurencyjnych praktyk, jak również osłabiają korzyści wynikające z konkurencyjności na rynku. Dzieje się tak ponieważ w wyniku znow może dojść do wyboru oferty mniej korzystnej ekonomicznie lub zakupu towaru o znacznie gorszej jakości niż ta, którą mógłby wybrać, gdyby konkurencja w przetargu funkcjonowała prawidłowo. Zjawisko to ujemnie wpływa na pozostałych uczestników rynku, którzy muszą pokrywać różnicę między ceną ustaloną przez znowiających się przedsiębiorców, a taką która ukształtowałaby się w wyniku nieskrępowanej gry rynkowej oraz na jakość towarów i usług dostarczanych po wyższej cenie. Zmony przetargowe uznawane są za najcięższe ograniczenia konkurencji. W krajach należących do OECD są uznawane za działanie niezgodne z prawem i podlegają ściganiu, a także sankcjom zgodnie z regułami i prawem konkurencji. W wielu krajach należących do OECD praktyka ta jest przestępstwem (Austria,

Niemcy, Włochy). Także polski ustawodawca dostrzegł wysoką szkodliwość zmów przetargowych, co znalazło odzwierciedlenie w następujących aktach prawnych:

- a) art. 305 § 1 Kk, zakazującym zawierania porozumień na szkodę osób lub instytucji, na rzecz których przetarg jest dokonywany;
- b) art. 226 ust. 1 pkt 7 ustawy Pzp, zgodnie z którym na zamawiającym spoczywa ustawowy obowiązek odrzucenia oferty, której złożenie stanowi czyn nieuczciwej konkurencji;
- c) art. 6 ust. 1 pkt 7 ustawy UOKiK, dotyczący zakazu uzgadniania przez przedsiębiorców warunków ofert składanych w przetargu, w tym zakresu prac lub ceny. Zakaz ten jest egzekwowany przez Prezesa UOKiK.

Ustawa uokik zawiera także przykładowy katalog porozumień, które zostaną uznane za znowę, a zatem sprzeczne z prawem, tj.:

- a) ustalanie, bezpośrednio lub pośrednio, cen i innych warunków zakupu lub sprzedaży towarów;
- b) ograniczanie lub kontrolowanie produkcji lub zbytu oraz postępu technicznego lub inwestycji;
- c) podział rynków zbytu lub zakupu;
- d) stosowanie w podobnych umowach z osobami trzecimi uciążliwych lub niejednorodnych warunków umów, stwarzających tym osobom zróżnicowane warunki konkurencji;
- e) uzależnianie zawarcia umowy od przyjęcia lub spełnienia przez drugą stronę innego świadczenia, niemającego rzeczowego ani zwyczajowego związku z przedmiotem umowy;
- f) ograniczanie dostępu do rynku lub eliminowaniu z rynku przedsiębiorców nieobjętych porozumieniem;
- g) uzgadnianie przez przedsiębiorców przystępujących do przetargu lub przez tych przedsiębiorców i przedsiębiorcę będącego organizatorem przetargu warunków składanych ofert, w szczególności zakresu prac lub ceny.

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

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

- a) składanie ofert kurtuazyjnych (ang. cover bidding) – zwanych także ofertami podkładowymi czy zabezpieczającymi, polega na uzgodnieniu, że potencjalny konkurent złoży ofertę, która będzie celowo mniej korzystna dla zamawiającego od oferty wytypowanej na zwycięską. Oferta kurtuazyjna ma na celu uwiarygodnienie konkurencyjności przetargu lub też wywołanie wrażenia, że cena z oferty wspieranej jest względnie korzystna. Zawiera ona często warunki, które nie mogą zostać zaakceptowane przez zamawiającego lub błędy formalne.

Z tą formą zmowy najczęściej można się zetknąć przy okazji przetargów, dla ważności których konieczne jest, by wpłynęła więcej niż jedna oferta.

b) ograniczanie ofert (ang. bid-suppression) - w tym przypadku strony porozumienia uzgadniają, że jeden lub kilka podmiotów zainteresowanych przetargiem nie weźmie w nim udziału. Innym wariantem mechanizmu ograniczania ofert jest umówienie się w kwestii wycofania przed rozstrzygnięciem przetargu już złożonej oferty, lub jakiegokolwiek innego działania, które spowoduje, że dana oferta w praktyce nie będzie mogła być brana pod uwagę jako najkorzystniejsza (wykonawca ją składający zostanie wykluczony, lub oferta zostanie odrzucona). Mechanizm ten jest czasem metodą realizacji szerszego celu podziału rynku (pod względem geograficznym, przedmiotowym lub podmiotowym);

c) rozstawianie i wycofywanie ofert - to wariant mechanizmu oferty kurtuazyjnej połączony z ograniczaniem. Może być skutecznie wykorzystywany przez grupy przedsiębiorców, nawet, jeśli zмова nie obejmuje wszystkich potencjalnych uczestników przetargu, czyli nawet wtedy, gdy poza uczestnikami zmowy na rynku działają „outsiderzy”, których nie udaje się lub nie opłaca zaangażować w zmovę.

W pierwszym etapie następuje uzgodnienie treści ofert, w szczególności cen. Poszczególne oferty są „rozstawiane” – oferowane przez przedsiębiorców ceny są odpowiednio różnicowane tzn. przez poszczególnych uczestników zmowy składane są oferty znacznie różniące się ceną. Następnie, jeśli po otwarciu i upublicznieniu ofert lub po dokonaniu wyboru najkorzystniejszej oferty okazuje się, że oferty członków kartelu zajmują dwa pierwsze miejsca, oferta najkorzystniejsza jest „wycofywana”. Analogicznie, jeśli oferty członków kartelu zajmują trzy pierwsze miejsca, wycofywane są dwie najkorzystniejsze oferty;

a) systemowy podział rynku (market allocation) - polega na wytypowaniu i uzgodnieniu przetargów (wyodrębnionych na podstawie kryteriów geograficznych, przedmiotowych lub podmiotowych), w jakich poszczególni uczestnicy porozumienia będą brać udział i wygrywać, a w jakich w ogóle nie będą składać ofert lub będą składać jedynie oferty zabezpieczające.

Powyższe techniki są czasami łączone, mogą powstawać ich nowe warianty. Istnieją również inne mechanizmy. Na przykład, w przetargu ograniczonym członkowie kartelu mogą w pierwszym etapie wzajemnie użyczyć sobie potencjału. Dzięki temu uzyskują oni maksymalne oceny i zapewniają sobie grupowo awans do drugiego etapu, eliminując z niego outsiderów. W drugim etapie członkowie porozumienia mogą zastosować, np. mechanizm ograniczania ofert, aby podzielić między siebie części przetargu.

Przykłady z mów przetargowych oraz metod zapobiegania im i wykrywania zostały opisane w publikacji UOKiK pt. Zmowy przetargowe oraz w broszurze OECD pt. Wytyczne dotyczące zwalczania z mów przetargowych, OECD.

Zgodnie z treścią publikacji UOKiK pt. Zmowy przetargowe, przy organizowaniu przetargu nie można mieć pewności, że biorące w nim udział firmy będą uczciwie rywalizować. Jednak podejmując określone kroki i zwracając uwagę na pewne fakty, można ograniczyć ryzyko zmowy

przetargowej na każdym etapie postępowania.

Przygotowanie do postępowania przetargowego:

Wykonawcy dobrze znają rynek, na którym działają. Aby skutecznie zapobiegać znikom przetargowym, zamawiający również musi dokonać rozpoznania rynku, w szczególności powinien:

- a) zidentyfikować dostępne rodzaje usług/produktów oraz cechy usług/produktów istotne z punktu widzenia zamawiającego;
- b) sprawdzić firmy, które mogą być potencjalnymi wykonawcami zamówienia;
- c) poznać zakres cen obowiązujących w danym momencie na własnym i sąsiednich rynkach. Dobrym źródłem powyższych informacji mogą być inni zamawiający, którzy zamawiali podobne towary/usługi w przeszłości na tym samym lub sąsiednich rynkach geograficznych.

Ponadto do dobrych praktyk należy:

- a) gromadzenie i okresowe analizowanie danych o przebiegu i wynikach przetargów;
- b) przeprowadzanie szkoleń dla pracowników prowadzących postępowania z zakresu zapobiegania i wykrywania zmów przetargowych.

Właściwe określenie warunków zamówienia:

Treść SWZ ma kluczowe znaczenie dla zapobiegania znikom i osiągnięcia korzystnego wyniku przetargu. Oto najważniejsze zalecenia UOKiK dla zamawiających dotyczące konstruowania SWZ:

- a) nie należy określać wygórowanych i nieuzasadnionych warunków dopuszczenia do przetargu, zwłaszcza w zakresie wielkości obrotów przedsiębiorcy;
- b) trzeba możliwie szeroko określać przedmiot zamówienia – tak, by do przetargu mogło przystąpić jak najwięcej oferentów;
- c) tam, gdzie to możliwe i uzasadnione, powinno się stosować dodatkowe kryteria poza najniższą ceną;
- d) potrzeby zamawiającego muszą być opisane szczegółowo, w sposób niebudzący wątpliwości, gdyż niejasno sprecyzowany przedmiot zamówienia może zniechęcić potencjalnych wykonawców.

Dobra organizacja przetargu:

- a) przetarg należy ogłaszać możliwie szeroko;
- b) powinno się żądać od oferentów – i to już na etapie procedury przetargowej – podawania danych o ewentualnych podwykonawcach, których zamierzają zatrudnić;
- c) trzeba dać wykonawcom odpowiednio dużo czasu na przygotowanie oferty i dokumentacji;
- d) tam, gdzie to możliwe, warto dzielić przetarg na części, jeśli umożliwi to udział większej liczby wykonawców. Dobrze jest jednak unikać dzielenia zamówienia na części zbliżone pod względem wielkości, aby nie ułatwiać znowy dotyczącej podziału rynku;
- e) jeśli to możliwe, należy unikać organizowania wspólnych spotkań z wykonawcami, aby nie dawać okazji do komunikowania się między nimi, natomiast wątpliwości związane z warunkami przetargu należy wyjaśniać z każdym zainteresowanym indywidualnie. Aby

zwiększyć prawdopodobieństwo wykrycia nielegalnego porozumienia wykonawców, należy uważnie przyglądać się podmiotom stającym do przetargu, analizować ich zachowanie w danym przetargu, jak i innych postępowaniach przetargowych oraz wnikliwie badać składaną przez nich dokumentację.

Poniżej przedstawiono możliwe symptomy zmowy występujące w treści ofert:

- a) identyczne oferty lub jednakowe niektóre parametry w ofertach;
- b) nieuzasadnione parametry w ofertach (np. te same koszty transportu oferowane przez lokalnego wykonawcę i wykonawcę, którego siedziba jest oddalona);
- c) jednakowy sposób kalkulacji przyjęty w ofertach;
- d) takie same fragmenty ofert lub pism;
- e) odwoływanie się w ofertach lub pismach do treści ofert innych wykonawców;
- f) duża różnica w cenie pomiędzy ofertą najkorzystniejszą, a innymi ofertami;
- g) mało szczegółowe, napisane jakby niestarannie lub bez rzeczywistej intencji wzięcia udziału w przetargu dokumenty złożone przez niektórych wykonawców i wyraźnie dokładniejsza, rzetelna oferta wykonawcy typowanego na wygrywającego przetarg;
- h) tam, gdzie w przetargu bierze udział przedsiębiorca spoza grupy wykonawców, których dotyczy podejrzenie, porównanie jego oferty z innymi ofertami (może to ujawnić anomalie, zbieżności, błędy w ofertach itp.).

Symptomy zmowy dotyczące formy ofert:

- a) ten sam charakter pisma w ofertach lub pismach;
- b) jednakowe błędy obliczeniowe, ortograficzne, gramatyczne lub stylistyczne zawarte w ofertach lub pismach;
- c) jednakowy wygląd graficzny ofert lub pism;
- d) ten sam numer telefonu, faksu nadawcy lub adres do korespondencji podany w ofertach lub pismach;
- e) jednakowy stempel pocztowy ofert wykonawców mających oddalone siedziby;
- f) jednakowe formularze, blankiety, materiały papiernicze;
- g) liczne podobne poprawki (np. wprowadzane odręcznie).

Symptomy zmowy dotyczące cech przedsiębiorców:

- a) więzy rodzinne;
- b) powiązania kapitałowe;
- c) powiązania gospodarcze;
- d) często zawierane wzajemne umowy, np. o podwykonawstwo;
- e) powiązania organizacyjne;
- f) powiązania osobowe.

Informacje na temat zachowania przedsiębiorców:

- a) ustne bądź pisemne informacje pochodzące od przedsiębiorców sugerujące, iż zawarli oni niedozwolone porozumienie;
- b) częste kontakty między przedsiębiorcami biorącymi udział w przetargu;
- c) jednoczesne pobranie dokumentacji przetargowej;
- d) pobranie dokumentacji przetargowej przez określonego wykonawcę również dla innych

firm biorących udział w przetargu;

- e) złożenie ofert w tym samym czasie przez kilku wykonawców;
- f) złożenie ofert kilku wykonawców przez jednego wykonawcę;
- g) nieoczekiwana rezygnacja z uczestnictwa w przetargu firmy, która złożyła najkorzystniejszą ofertę, zwłaszcza w przypadku, gdy kolejny potencjalny zwycięzca przetargu ma zawrzeć z tą firmą umowę podwykonawstwa;
- h) zawarcie przez wykonawcę, który złożył zwycięską ofertę, umowy podwykonawstwa z wykonawcą, który nie złożył najkorzystniejszej oferty lub też wycofał swoją ofertę;
- i) zachowanie przedsiębiorcy (przedsiębiorców) wskazujące na znajomość ofert konkurentów;
- j) zachowanie wykonawcy (wykonawców), które sugeruje pewność co do wyniku przetargu;
- k) oferta konsorcjum złożona przez przedsiębiorców, którzy mają wystarczający potencjał, by wziąć udział w przetargu samodzielnie.

Porównanie zachowania przedsiębiorców w danym przetargu do ich zachowań w innych procedurach przetargowych:

- a) udział w przetargach bądź składanie najkorzystniejszej oferty stale przez te same firmy w danych regionach geograficznych lub w przetargach organizowanych przez danych zamawiających;
- b) nieskładanie nigdy najkorzystniejszych ofert przez określonych wykonawców regularnie uczestniczących w przetargach;
- c) inne zależności, schematy, wzory w składaniu najkorzystniejszej oferty w grupie określonych przedsiębiorców;
- d) niezłożenie ofert przetargowych przez „stałych wykonawców”, po których można było się spodziewać, iż będą w nim uczestniczyć;
- e) otrzymanie od określonych firm w danym przetargu znacznie droższych ofert niż: (i) ich oferty w innych przetargach, (ii) ich oferty cennikowe;
- f) złożenie przez „znanego” wykonawcę oferty znacznie korzystniejszej cenowo w stosunku do jego wcześniejszych ofert;
- g) po złożeniu oferty przez nowego wykonawcę, nieuczestniczącego lub rzadko uczestniczącego we wcześniejszych przetargach.

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

Wymienione niżej instrumenty IP może wykorzystać w celu przeciwdziałania zmomom przetargowym:

- weryfikacja przy użyciu źródeł ogólnodostępnych (Krajowy Rejestr Sądowy czy Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej) lub przy pomocy dedykowanych aplikacji (wywiadownia gospodarcza lub aplikacja SKANER) czy

- oferenci są ze sobą powiązani;
- monitorowanie cen rynkowych;
- dokładna weryfikacja dokumentów wykonawców;
- badanie rażąco niskiej ceny;
- stosowanie przejrzystych zasad dotyczących ustanawiania kryteriów oceny ofert;
- weryfikacja czy przedsiębiorstwa uczestniczące w przetargu, stają się następnie wykonawcami lub podwykonawcami zwycięskiego oferenta;
- zwracanie uwagi na symptomy zмовы występujące w treści lub w formie ofert;
- mechanizm anonimowego zgłaszania nieprawidłowości;
- szkolenie pracowników odpowiedzialnych za udzielenie zamówienia w zakresie
- symptomów zмовы przetargowych;
- analiza ryzyka;
- porównanie zachowania przedsiębiorców w danym przetargu do ich zachowań w innych przetargach;
- możliwość skierowania wniosku do UOKIK o kontrolę.

Rozdział 4 – Metody zwalczania nadużyć finansowych

Zgodnie z Wytocznymi KE w celu skutecznego rozwiązania problemu nadużyć zaleca się wypracowanie uporządkowanego podejścia do zwalczania nadużyć finansowych. Na cykl zwalczania nadużyć finansowych składają się cztery podstawowe elementy: zapobieganie, wykrywanie, korygowanie i ściganie. Jedynie dokładna ocena ryzyka nadużyć finansowych w połączeniu z odpowiednimi środkami służącymi zapobieganiu i wykrywaniu oraz skoordynowanymi dochodzeniami, przeprowadzanymi w porę przez właściwe organy, mogą znacznie ograniczyć ryzyko nadużyć finansowych i odpowiednio im przeciwdziałać.

W IP funkcjonuje uporządkowany system w zakresie skutecznego przeciwdziałania problemowi nadużyć finansowych. System ten składa się z trzech podstawowych procesów wzajemnie zależnych od siebie i przenikających się:

- 1) zapobieganie (IP określa sposoby zapobiegania i przeciwdziałania potencjalnym zjawiskom korupcyjnym, nadużyciom finansowym i wszelkim tego typu nieprawidłowościom);
- 2) wykrywanie i zgłaszanie (IP określa sposoby wykrywania i zgłaszania zdarzeń korupcyjnych, wszelkich incydentów związanych z nadużyciami i nieprawidłowościami);
- 3) informowanie, raportowanie i korygowanie (IP określa zasady przekazywania informacji na temat nadużyć finansowych i nieprawidłowości właściwym organom oraz zasady współpracy z organami ścigania i instytucjami zaangażowanymi w zwalczanie nadużyć finansowych).

Podrozdział 4.1 – Działania prewencyjne

IP mając na uwadze potencjalne koszty wystąpienia nadużyć finansowych, ustanawia system zapobiegania wystąpieniu nadużyć finansowych oparty na następujących środkach prewencyjnych:

- 1) zdefiniowanie zasad kultury etycznej, do których przestrzegania są zobowiązani wszyscy pracownicy instytucji realizujący Działania 01.12, 01.13, 03.07, 04.14 i 04.15 w ramach Priorytetów: I Umiejętności, III Dostępność i usługi dla osób z niepełnosprawnościami i IV Spójność społeczna i zdrowie w ramach FERS ustanowienie systemu zarządzania i kontroli, opartego na przejrzystym podziale obowiązków wewnątrz IP;
- 2) wdrożenie rzetelnych systemów kontroli wewnętrznej, zapewniających zminimalizowanie ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych, w oparciu o uprzednio dokonaną ocenę ryzyka przez zespół ds. samooceny ryzyka;
- 3) weryfikacja prawidłowości funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli - w tym w zakresie nadużyć finansowych - obowiązujących w IP, w odniesieniu do wyników przeprowadzanych przez IZ kontroli systemowych oraz kontroli wewnętrznych funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli;
- 4) prowadzenie kompleksowych szkoleń i działań podnoszących poziom świadomości na temat nadużyć finansowych - rekomendacje dotyczące zakresu szkoleń oraz innych działań informacyjnych będą opracowywane podczas rocznego spotkania roboczego zespołu ds. samooceny ryzyka. Zgodnie z Wytycznymi KE szkolenia i podnoszenie świadomości mogą stanowić element ogólnej strategii organizacji w dziedzinie zarządzania ryzykiem. Szkolenia, w tym praktyczne i teoretyczne, mogą obejmować wszystkich pracowników, nie tylko podnosząc ich świadomość w kwestii realizowanej przez IP *Polityki*, ale również pomagają im w rozpoznawaniu oznak wystąpienia nadużyć finansowych i reagowaniu na tego typu działania. Szkolenia mogą obejmować wszystkie aspekty *Polityki*, poszczególne zadania i obowiązki oraz mechanizmy zgłaszania nadużyć. Szkolenia, w tym praktyczne i teoretyczne, powinny obejmować wszystkich pracowników IP realizujących Działania 01.12, 01.13, 03.07, 04.14 i 04.15 w ramach Priorytetów: I Umiejętności, III Dostępność i usługi dla osób z niepełnosprawnościami i IV Spójność społeczna i zdrowie w ramach FERS. Szkoleniami mogą również zostać objęte osoby uczestniczące w ocenie merytorycznej wniosków o dofinansowanie (eksperti zewnętrzni);

Sekcja 4.1.1 - Kultura etyki

Zwalczanie nadużyć finansowych jest kluczem zarówno do zapobiegania potencjalnym oszustwom, jak i zwiększania zaangażowania pracowników w zwalczanie nadużyć finansowych w IP. IP oczekuje stosowania najwyższych standardów etycznych przez pracowników zaangażowanych we wdrażanie Działań 01.12, 01.13, 03.07, 04.14 i 04.15 w ramach Priorytetów: I Umiejętności, III Dostępność i usługi dla osób z niepełnosprawnościami i IV Spójność społeczna i zdrowie w ramach Programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027. Ponadto należy mieć na uwadze, że dokumentem regulującym wymagania etyczne wobec urzędników korpusu służby cywilnej są *Wytyczne w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej* przyjęte Zarządzeniem nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. (M.P. Nr 93 poz. 953).

W tym celu przyjmuje się następujące zasady postępowania:

- 1) zasada praworządności - oznacza wykonywanie obowiązków z zachowaniem najwyższej

staranności, przestrzegając przepisów obowiązującego prawa;

- 2) zasada rzetelności - oznacza sumienne wykonywanie obowiązków z wykorzystaniem posiadanej wiedzy i umiejętności, opierając swoje działania na prawidłowo dokonanych ustaleniach oraz wykorzystując uzyskane informacje wyłącznie do celów służbowych i zgodnie z ich przeznaczeniem. Ponadto, zasada rzetelności oznacza podejmowanie racjonalnych decyzji, uznanie popełnionych błędów i naprawy ich konsekwencji oraz kierowanie się przepisami prawa i przyjętymi procedurami;
- 3) zasada bezstronności - oznacza traktowanie wszystkich wnioskodawców/beneficjentów w sposób niedyskryminujący, pozbawiony uprzedzeń ze względu na kolor skóry, płeć, stan cywilny, pochodzenie etniczne, język, religię, orientację seksualną, niepełnosprawność, reputację lub pozycję społeczną. Ponadto, oznacza lojalne i rzetelne wykonywanie zadań, zgodnie z przyjętymi procedurami, bez względu na własne przekonania i poglądy polityczne oraz nieprzyjmowanie, w związku ze swoją pracą, żadnych korzyści materialnych ani osobistych, nienadużywanie władzy, a także nieuleganie wpływom i naciskom;
- 4) 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;
- 5) zasada profesjonalizmu - oznacza dbałość o systematyczne podnoszenie kwalifikacji zawodowych, pełną znajomość aktów prawnych, umiejętność merytorycznego i prawnego uzasadnienia podjętych decyzji i sposobu postępowania, a także profesjonalną współpracę wewnątrz i na zewnątrz instytucji;
- 6) zasada jawności - oznacza wykonywanie zadań w oparciu o przyjęte procedury, informując o sposobie postępowania zainteresowane strony, z zastrzeżeniem ochrony informacji prawnie chronionej;
- 7) 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 IP.

Określone powyżej zasady są zobowiązani stosować wszyscy pracownicy zaangażowani we wdrażanie Działania 01.12, 01.13, 03.07, 04.14 i 04.15 w ramach Priorytetów: I Umiejętności, III Dostępność i usługi dla osób z niepełnosprawnościami i IV Spójność społeczna i zdrowie w ramach FERS. IP zwraca szczególną uwagę na problem zapobiegania i zwalczania zjawisk korupcyjnych. Ze względu na charakter zadań wykonywanych przez IP pracownicy zatrudnieni w tych instytucjach są narażeni na zjawiska korupcyjne. Mając na uwadze, że pracownicy IP są funkcjonariuszami publicznymi, zobowiązani są do przestrzegania najwyższych standardów zachowań w celu uniknięcia wszelkich podejrzeń odnośnie do prawidłowości realizowanych przez siebie zadań. W szczególności pracownicy IP nie mogą przyjmować jakichkolwiek korzyści w związku z wykonywanymi przez siebie zadaniami.

W sytuacji, gdy pracownik IP lub ekspert oceniający wniosek o dofinansowanie, spotka się z próbą korupcji, zobowiązany jest do:

- 1) zdecydowanej odmowy przyjęcia propozycji korupcyjnej;
- 2) niezwłocznego zgłoszenia informacji o zaistniałej sytuacji bezpośrednio

przełożonemu lub innej osobie z kierownictwa oraz zawiadomienie właściwych organów ścigania;

- 3) opisanie zdarzenia w notatce służbowej;
- 4) współpracy z organami ścigania w celu wyjaśnienia okoliczności zdarzenia.

Szczegółowe zasady postępowania dotyczące zjawisk korupcyjnych obowiązujące nie tylko w IP, ale też i w całym Ministerstwie Zdrowia znajdują się na stronie internetowej pod adresem: <https://www.gov.pl/web/zdrowie/przeciwdzialanie-korupcji>.

Jednocześnie należy mieć na uwadze, że w Ministerstwie Zdrowia funkcjonuje szereg rozwiązań organizacyjnych mających charakter antykorupcyjny, które pomimo, że nie są ujęte w jednym dokumencie i są regulowane odrębnymi aktami bez wątpienia łącznie tworzą system antykorupcyjny Ministerstwa Zdrowia. W szczególności są to:

- 1) Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 24 listopada 2023 r. w sprawie prowadzenia prac legislacyjnych w Ministerstwie Zdrowia (Dz. Urz. Min. Zdrowia poz. 107);
- 2) Zarządzenie Nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (M.P. Nr 93 poz. 953);
- 3) Zarządzenie nr 26 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Zdrowia z dnia 25 marca 2019 r. w sprawie procedury postępowania z prezentami w Ministerstwie Zdrowia;
- 4) Zarządzenie nr 6 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Zdrowia z dnia 16 marca 2017 r. w sprawie procedury postępowania w sytuacjach korupcyjnych;
- 5) Zarządzenie nr 23 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Zdrowia z dnia 24 listopada 2014 r. w sprawie trybu powoływania, zadań oraz zasad funkcjonowania w Ministerstwie Zdrowia koordynatorów działań antykorupcyjnych. Na mocy, którego do obowiązków koordynatorów działań antykorupcyjnych (wyznaczonych w komórkach organizacyjnych Ministerstwa Zdrowia, w których prowadzone są prace legislacyjne) należy m.in.:
 - analizowanie i opiniowanie projektów aktów prawnych przygotowywanych w komórce organizacyjnej, w której pełni funkcje, w zakresie przeciwdziałania korupcji oraz konfliktowi interesów;
 - wypełnienie metryki projektu aktu prawnego poprzez jego podpisanie w odpowiednich rubrykach zgodnie z Zarządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 24 listopada 2023 r. w sprawie prowadzenia prac legislacyjnych w Ministerstwie Zdrowia (Dz. Urz. Min. Zdrow. poz. 107);
 - pomoc oraz doradzanie osobom zatrudnionym w tej samej komórce organizacyjnej w zakresie rozstrzygnięcia wątpliwości oraz rozwiązywania sytuacji problematycznych z zakresu korupcji oraz konfliktu interesów;
- 6) Zarządzenie nr 1 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Zdrowia z dnia 9 lutego 2022 r. w sprawie odbywania służby przygotowawczej w Ministerstwie Zdrowia (z późn. zm.¹);
- 7) Zarządzenie nr 2 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Zdrowia z dnia 12 lutego 2015 r. w sprawie sposobu postępowania pracowników Ministerstwa Zdrowia wobec działań podejmowanych przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingsową oraz

¹ Zarządzenie nr 9 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Zdrowia z dnia 18 kwietnia 2022 r. oraz Zarządzenie nr 43 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Zdrowia z dnia 23 grudnia 2022 r. zmieniające zarządzenie w sprawie odbywania służby przygotowawczej w Ministerstwie Zdrowia.

podmioty wykonujące bez wpisu do rejestru czynności z zakresu zawodowej działalności lobbingsowej;

- 8) Procedura przyjmowania klientów zewnętrznych w Ministerstwie Zdrowia z dnia 6 sierpnia 2013 r.;
- 9) Funkcjonowanie w Ministerstwie Zdrowia doradcy etycznego;
- 10) Umieszczanie informacji dotyczących problemu korupcji na stronie internetowej oraz w intranecie Ministerstwa Zdrowia;
- 11) Skrzynka mailowa antykorupcja@mz.gov.pl, na którą można przysyłać informacje o przypadkach korupcji;
- 12) Procedury antykorupcyjne stosowane w ramach funduszy europejskich;
- 13) Regulamin przyznawania patronatu honorowego Ministra Zdrowia oraz uczestnictwa Ministra Zdrowia w Komitecie honorowym wydarzenia lub przedsięwzięcia.

Ponadto regulacjami mającymi zapobiegać zagrożeniom korupcyjnym i nadużyciom finansowym są także:

- 1) Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 10 września 2019 r. w sprawie instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych dysponenta głównego środków budżetowych części 46 – Zdrowie (Dz. Urz. Min. Zdrowia poz. 73);
- 2) Instrukcja wewnętrzna Departamentu Budżetu i Finansów Ministerstwa Zdrowia z dnia 08 stycznia 2024 r., znak: BFG.300.1.2024– Procedura obiegu dokumentów finansowo – księgowych w zakresie środków budżetowych części - 46 Zdrowie i środków pozabudżetowych oraz zasady sporządzania przez Wydziały Departamentu Budżetu i Finansów zbiorczych sprawozdań budżetowych i pozabudżetowych oraz przekazywania sprawozdań do właściwych odbiorców w zakresie budżetu państwa;
- 3) Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 12 września 2023 r. w sprawie zasad (*Polityki*) rachunkowości Ministerstwa Zdrowia dysponenta głównego środków budżetowych części 46 – Zdrowie (Dz. Urz. Min. Zdrowia poz. 79);
- 4) Instrukcja wewnętrzna Departamentu Budżetu i Finansów z dnia 14 marca 2024 r., znak: BFN.321.29.2024.WK, w sprawie prowadzenia postępowań dotyczących dochodzenia lub zwrotu należności budżetu państwa w ramach działu 46 - Zdrowie, określająca następujące procedury:
 - Część I. Postępowanie administracyjne obowiązujące przy określaniu należności budżetowych, ich windykacji lub umorzeniu.
 - Część II. Postępowanie administracyjne obowiązujące przy określaniu należności budżetowych stanowiących środki budżetu UE.
 - Część III. Postępowanie w sprawach cywilnoprawnych należności budżetowych, ich windykacji oraz udzielaniu ulgi w spłacie przez umarzenie, rozkładanie na raty oraz odraczanie terminów ich płatności.
 - Część IV. Przeciwdziałanie zagrożeniu korupcyjnemu przy określaniu należności budżetu państwa.

Procedury przyjęte w Ministerstwie Zdrowia i sposób realizacji powierzonych mu zadań mają zapewnić maksymalną uczciwość, skuteczność i transparentność prac. Rozwiązania o charakterze antykorupcyjnym przyjęte w Ministerstwie Zdrowia są wieloaspektowe. To pozwala sądzić, że urząd zidentyfikował obszary działalności, które są najbardziej narażone na wystąpienie korupcji.

Sekcja 4.1.2 - System zarządzania i kontroli

IP ustanawia przejrzysty system zarządzania i kontroli funkcjonujący dla Działań 01.12, 01.13, 03.07, 04.14 i 04.15 w ramach Priorytetów: I Umiejętności, III Dostępność i usługi dla osób z niepełnosprawnościami i IV Spójność społeczna i zdrowie w ramach FERS, na który składa się zarówno system instytucjonalny, jak i system procedur i dokumentów programowych określający sposób działania instytucji zaangażowanej w realizację FERS. System zarządzania i kontroli FERS, opiera się na procedurach zapewniających właściwą ścieżkę audytu, pozwalającą odtworzyć proces decyzyjny. Ponadto, zapewnia wdrożenie sprawnie i skutecznie działającego skomputeryzowanego systemu przekazywania wiarygodnych i aktualnych informacji CST.

W celu zapewnienia właściwego systemu zarządzania i kontroli, zmierzającego do eliminowania i zwalczania nadużyć finansowych, IP zapewnia rozdzielność funkcji. Powyższe rozwiązanie zostało odzwierciedlone w obowiązujących IP procedurach zawartych w *Opisie Systemu Zarządzania i Kontroli* oraz *Instrukcjach Wykonawczych*. W strukturach organizacyjnych IP przewidziano i zapewniono zarazem jasny podział kompetencji i odpowiedzialności za realizację powierzonych pracownikom zadań, który ma na celu wyeliminowanie dowolności w określeniu sposobu pracy i procedowania. Szczególną uwagę zwraca się na zapewnienie prawidłowej rozdzielności funkcji odnośnie do procesów związanych z oceną projektów i kontrolą projektów.

Sekcja 4.1.3 - System kontroli wewnętrznej

Zgodnie z Wytycznymi KE, najbardziej efektywnym mechanizmem zapobiegania wystąpieniu nadużyć finansowych jest dobrze zaprojektowany i wdrożony system kontroli wewnętrznej. Podstawą prawidłowego skonstruowania systemu kontroli wewnętrznej jest analiza ryzyka, która determinuje konieczność podjęcia określonych działań kontrolnych, a także decyduje o ich zakresie, intensywności oraz częstotliwości.

Za prowadzenie analizy ryzyka nadużyć finansowych odpowiedzialny jest zespół ds. samooceny ryzyka, o którym mowa w rozdziale 7.

Sekcja 4.1.4 - Przeciwdziałanie konfliktowi interesów

IP deklaruje, że przyjęte w *Polityce* regulacje dotyczące kwestii przeciwdziałania konfliktowi interesów są zgodne z *Zaleceniami w zakresie wprowadzania mechanizmów przeciwdziałania i zwalczania nadużyć finansowych w ramach FERS 2021-2027, Zasadami kontroli FERS* oraz *Wytycznymi dotyczącymi kontroli realizacji programów polityki spójności na lata 2021-2027*.

Konflikt interesów istnieje wówczas, gdy bezstronne i obiektywne pełnienie funkcji podmiotu działającego w sferze finansów lub innej osoby uczestniczącej w wykonaniu budżetu, zarządzaniu budżetem, audycie lub kontroli budżetu, jest zagrożone z uwagi na względy rodzinne, emocjonalne, sympatie polityczne lub przynależność państwową, interes gospodarczy lub jakiegokolwiek inne bezpośrednio lub pośrednio interesy osobiste”.

Zidentyfikowano następujące procesy w szczególności narażone na wystąpienie rzeczywistego konfliktu interesów, tj.:

- a) przeprowadzanie zamówień publicznych;
- b) wybór projektów do dofinansowania;
- c) rozpatrywanie środków odwoławczych (np. ryzyko wydania decyzji korzystnej dla beneficjenta w wyniku wystąpienia konfliktu interesów);
- d) prowadzenie kontroli (np. ryzyko ograniczania zastrzeżeń w wynikach kontroli wskutek wystąpienia konfliktu interesów);
- e) informowanie o nieprawidłowościach (np. ryzyko nieuznania danej sytuacji za nieprawidłową, pomimo istnienia do tego przesłanek, ze względu na konflikt interesów);
- f) wydawanie decyzji administracyjnych w przedmiocie zwrotu środków oraz rozpatrywanie odwołań od decyzji administracyjnych w przedmiocie zwrotu środków (np. ryzyko uchylecia decyzji wskutek wystąpienia konfliktu interesów);
- g) weryfikacja wniosków o płatność, poświadczeń i deklaracji wydatków (certyfikacja wydatków niedostatecznie zweryfikowanych lub niekwalifikowalnych w wyniku wystąpienia konfliktu interesów).
- h) postępowanie z informacjami otrzymanymi od sygnalistów (pracowników, obywateli, beneficjentów, oferentów, wykonawców).

IP stosuje następujące mechanizmy zapobiegające wystąpieniu konfliktu interesów w procesach, w których jako IP realizuje swoje obowiązki, tj.:

- a) podpisywanie odpowiednich deklaracji/oświadczeń o bezstronności;
- b) podpisywanie oświadczeń o zaistnieniu lub nieistnieniu okoliczności, o których mowa w art. 56 ust. 2 ustawy Pzp oraz oświadczeń o braku konfliktu interesów;
- c) zobowiązaniu pracowników do bezzwłocznego poinformowania bezpośredniego przełożonego o możliwości wystąpienia konfliktu interesów, celem ewentualnego wyłączenia pracownika z wykonywania danej czynności służbowej;
- d) stosowanie zasady „dwóch par oczu”;
- e) weryfikowanie i zatwierdzanie zadań przez bezpośredniego przełożonego;
- f) zapewnienie odpowiedniego podziału zadań w instytucji;
- g) odpowiednie szkolenia zwiększające poziom świadomości pracowników w tym obszarze;
- h) wykorzystywanie zarówno dedykowanych (np.: aplikacja Skaner) jak i ogólnie dostępnych (np.: Krajowym Rejestrze Sądowym czy Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej) narzędzi eksploracji danych mających na celu wykrywanie podejrzeń wystąpienia konfliktu interesów.

Powyższe mechanizmy wynikają wprost ze stosowanych przez IP procedur zawartych w *Opisie Systemu Zarządzania i Kontroli oraz Instrukcjach Wykonawczych*.

Ponadto, w celu zapewnienia właściwego systemu zarządzania i kontroli, zmierzającego do eliminowania i zwalczania nadużyć finansowych, IP zapewnia rozdzielność funkcji. W strukturach organizacyjnych IP wdrożono skuteczne rozwiązania służące zapobieganiu wystąpienia konfliktu interesów. Powyższe możliwe będzie poprzez:

- a) zdefiniowanie potencjalnych zagrożeń i ciągłe ich monitorowanie;

- b) bezwzględne przeciwdziałanie potencjalnym, pozornym i rzeczywistym konfliktom interesów;
- c) stałe edukowanie pracowników w zakresie przeciwdziałania konfliktom interesów oraz promowanie postaw etycznych;
- d) bieżące rozwiązywanie sytuacji problemowych;
- e) zachęcanie do informowania o zaistniałych problemach i podejrzeniach wystąpienia konfliktów interesów;
- f) zachęcanie do podnoszenia świadomości w zakresie wykrywania i przeciwdziałania występowaniu ww. konfliktów.

Zgodnie z postanowieniem art. 17 ust. 1 lit. 3 ustawy Pzp, czynności związane z przygotowaniem oraz przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wykonują osoby zapewniające bezstronność i obiektywizm. Natomiast art. 56 ust. 4 stanowi, że osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia składają, pod rygorem odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania, pisemne oświadczenie w zakresie określonym w art. 56 ust. 2, który stanowi, że osoby te podlegają wyłączeniu, jeżeli:

- a) ubiegają się o udzielenie tego zamówienia;
- b) pozostają w związku małżeńskim, w stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa w linii prostej, pokrewieństwa lub powinowactwa w linii bocznej do drugiego stopnia, lub są związane z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli albo pozostają we wspólnym pożyciu z wykonawcą, jego zastępcą prawnym lub członkami organów zarządzających lub organów nadzorczych wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia;
- c) w okresie 3 lat przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia pozostawały w stosunku pracy lub zlecenia z wykonawcą, otrzymywały od wykonawcy wynagrodzenie z innego tytułu lub były członkami organów zarządzających lub organów nadzorczych wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia;
- d) pozostają z wykonawcą w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że istnieje uzasadniona wątpliwość co do ich bezstronności lub niezależności w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia z uwagi na posiadanie bezpośredniego lub pośredniego interesu finansowego, ekonomicznego lub osobistego w określonym rozstrzygnięciu tego postępowania, oraz w zakresie art. 56 ust. 3 ustawy Pzp, który stanowi, że osoby te podlegają wyłączeniu z dokonywania tych czynności, jeżeli zostały prawomocnie skazane za przestępstwo popełnione w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia.

Obowiązek złożenia oświadczenia w zakresie określonym w art. 56 ust. 2 ustawy Pzp składa się niezwłocznie po powzięciu wiadomości o ich istnieniu, a oświadczenie o braku istnienia tych okoliczności nie później niż przed zakończeniem postępowania o udzielenie zamówienia. Natomiast oświadczenie o braku lub istnieniu okoliczności, o których mowa w art. 56 ust. 3,

składa się przed rozpoczęciem wykonywania czynności związanych z przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia.

Powyżej przytoczone przepisy Pzp kreują zatem po stronie zamawiającego obowiązek zapewnienia, aby czynności przygotowawcze, jak i czynności w ramach wszczętego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, były wykonywane przez osoby zapewniające bezstronność i obiektywizm. Po stronie zamawiającego istnieje, obowiązek zapewnienia, aby osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego złożyły stosowne oświadczenie. W praktyce obowiązek ten spoczywa na kierowniku zamawiającego albo na pracowniku zamawiającego, któremu kierownik zamawiającego powierzył pisemnie wykonywanie zastrzeżonych dla niego czynności, określonych w ustawie Pzp (art. 52 ust. 2 ustawy Pzp).

Zgodnie ze stanowiskiem UZP, niewyłączenie z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego osoby podlegającej wyłączeniu z takiego postępowania na podstawie art. 56 ust. 2 i 3 ustawy Pzp stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 17 ust. 5 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 104). Podobnie naruszenie dyscypliny finansów publicznych stanowi niezłożenie przez kierownika zamawiającego, członka komisji przetargowej oraz inne osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego po stronie zamawiającego lub mogące mieć wpływ na wynik tego postępowania oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności powodujących wyłączenie z tego postępowania (art. 17 ust. 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych).

W sytuacji, gdy pracownik posiada wiedzę, iż może wystąpić konflikt interesów zagrażający jego bezstronności lub niezależności w ramach danego postępowania, bezzwłocznie informuje o tym fakcie przełożonego i wnioskuje o wyłączenie z postępowania.

Należy jak najwcześniej zażądać złożenia oświadczenia przez pracownika (i zaktualizować je, gdy tylko nastąpi zmiana sytuacji konfliktu interesów). 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 następuje niezwłoczne wyłączenie pracownika z realizacji danego procesu.

W odniesieniu do konfliktu interesów należy zwrócić uwagę na zawartą w art. 109 ust. 1 pkt 6 PZP przesłankę wykluczenia wykonawcy postępowania o udzielenie zamówienia. Powyższe dotyczy sytuacji, gdy występuje konflikt interesów w rozumieniu art. 56 ust. 2 PZP, którego nie można skutecznie wyeliminować w inny sposób niż przez wykluczenie wykonawcy. W tym przypadku brane są pod uwagę związki pomiędzy wykonawcą lub osobami pełniącymi określone funkcje u wykonawcy a zamawiającym i osobami wykonującymi określone czynności w postępowaniu lub w inny sposób mogącymi wpłynąć na jego przebieg.

Przykładami wystąpienia konfliktu interesów w zamówieniach publicznych mogą być:

- skorzystanie przez oferenta z usług podwykonawcy, zaangażowanego wcześniej przez zamawiającego do przygotowania zamówienia lub jego elementów;

- zatrudnienie przez wybranego wykonawcę pracownika, który wcześniej pracował u zamawiającego oraz brał udział w udzieleniu zamówienia;
- powiązania dostawcy usług w zakresie obsługi zamówień z podmiotem, któremu u dzielono zamówienia,
- udzielenie zamówienia osobie, która jednocześnie pełni funkcje nadzorcze u beneficjenta.

Stanowiska wrażliwe

Stanowiska wrażliwe to stanowiska związane z wdrażaniem FERS, na których pracownicy, w związku z wykonywanymi czynnościami, mogą być w sposób szczególny narażeni na ryzyko wystąpienia zachowań korupcyjnych, takich jak: przekupstwo, sprzedajność, protekcja, kupczenie wpływami, nadużywanie władzy lub stanowiska, bezprawne wykorzystywanie informacji służbowych, zaniechanie czynności urzędniczych. Ponadto, stanowiska wrażliwe są związane z realizacją tych zadań, przy których wydawana decyzja jest związana z dużym stopniem uznaniowości urzędnika oraz których nieprawidłowe wykonanie może w sposób znaczący rzutować na prawidłowość realizacji FERS.

Obszary wrażliwe:

- Wybór projektów - (możliwy konflikt interesów przy ocenie wniosków o dofinansowanie, fałszywe dokumenty/ oświadczenia, ryzyko korupcji);
- Realizacja projektów - (nieujawnione konflikty interesów lub łapówki i nielegalne prowizje, ryzyko korupcji);
- Certyfikacja wydatków i przekazywanie środków - (konflikty interesów w instytucji pośredniczącej);
- Udzielanie zamówień (pominięcie wymaganej procedury konkurencyjnej, manipulowanie procedurą konkurencyjną nieujawnione konflikty interesów lub łapówki i nielegalne prowizje, ryzyko korupcji).

Ww. obszarach wrażliwych, identyfikuje się następujące zadania wrażliwe:

- Wybór projektów:
 - przyjmowanie wniosków o dofinansowanie;
 - ocena wniosków o dofinansowanie;
 - zatwierdzanie list ocenionych projektów;
 - zatwierdzanie list rankingowych;
 - obsługa wnioskodawców;
 - rozpatrywanie protestów od oceny wniosku o dofinansowanie.
- Realizacja projektów:
 - obsługa wnioskodawców/beneficjentów;
 - przygotowanie i podpisywanie umów z wnioskodawcami;
 - przygotowanie i podpisywanie aneksów do umów o dofinansowanie;
 - weryfikacja wniosków o płatność;
 - kontrola projektów;

- stwierdzanie nieprawidłowości;
- dokonywanie korekt finansowych;
- wydawanie decyzji o zwrocie środków;
- prowadzenie postępowania egzekucyjnego.
 - Certyfikacja wydatków i przekazywanie środków:
- realizacja płatności;
- deklarowanie wydatków;
 - Udzielanie zamówień:
- przygotowanie dokumentacji:
 - ✓ opis przedmiotu zamówienia,
 - ✓ szacowanie wartości zamówienia, do kwoty 130 000 zł netto, powyżej 130 000 zł netto (rozeznanie rynku, dobór kryteriów oceny ofert, warunków udziału w postępowaniu),
- realizacja zawartych umów, w tym zmiany umów.

Identyfikacja stanowisk wrażliwych

Przyjmuje się, że stanowiskami wrażliwymi związanymi z wdrażaniem i kontrolą projektów są stanowiska:

- decyzyjne dyrektora, z-cy dyrektora, naczelnika oraz stanowiska od specjalisty do radcy, na których pracownicy mają bezpośredni związek m.in. z weryfikacją wniosków beneficjenta, pogłębioną weryfikacją wniosków o płatność, kontrolą projektów, z procesem organizowania naborów, zawierania umów, z rozpatrywaniem odwołań, z procesem legislacji, procesem zamówień publicznych, związanymi z obsługą finansową;
- gdzie występuje ryzyko konfliktu interesów czy podwójnego finansowania oraz korupcji np.: opracowywaniem warunków konkursów, weryfikowaniem osoby/podmiotu ubiegających się o wsparcie, opracowywaniem treści zawieranych umów o dofinansowanie/aneksów, odpowiadają za prawidłowość zawieranych umów i udzielanie zamówień.

Zapobieganie występowaniu zjawisk niepożądanych na stanowiskach wrażliwych

W celu zapobiegania niepożądanym zjawiskom, na stanowiskach wrażliwych stosowane są następujące mechanizmy zabezpieczające:

- składanie deklaracji bezstronności i poufności przez pracowników IP wykonujących zadania wrażliwe;
- w przypadku zaistnienia możliwości wystąpienia konfliktu interesów wyłączenie się pracownika od udziału w danej sprawie. O przyczynach powodujących wyłączenie pracownik zobowiązany jest niezwłocznie powiadomić bezpośredniego przełożonego;
- przestrzeganie zapisów dotyczących przeciwdziałania przypadkom konfliktu interesów;

- prawidłowe określenie odpowiedzialności i uprawnień w zakresach obowiązków pracownika;
- zapewnienie przejrzystości procesu decyzyjnego (np. poprzez jednoznaczne wyznaczenie zakresów kompetencji, zapisy instrukcji wykonawczych, odpowiedni system informatyczny);
- pouczenie nowozatrudnionych pracowników o konsekwencjach zachowań korupcyjnych oraz zwrócenie uwagi na zagrożenie korupcją;
- okresowe pouczanie pracowników o szczególnych uwarunkowaniach wykonywania zadań wrażliwych (m.in. zagrożenie korupcją, uznaniowość decyzji, wpływ nieprawidłowej realizacji zadań na wdrażanie programu, itp.).

Monitorowanie i kontrola stanowisk wrażliwych

Kontrola i monitoring prawidłowości wykonywania zadań na stanowiskach wrażliwych realizowane są poprzez:

- 1) stosowanie zasady „dwóch par oczu”, która polega na weryfikowaniu wykonania danej czynności przez drugiego pracownika (bezpośredniego przełożonego), np. weryfikacja wniosków o płatność dokonywana jest przez pracownika i bezpośredniego przełożonego/osobę wyznaczoną, a także polega na rozdzieleniu czynności/obowiązków między pracowników w obszarze ryzyka korupcyjnego, tak żeby nie wszystko zależało od jednej osoby, jako element kontroli wewnętrznej oraz współpracy lub kontroli kilku pracowników przy wykonywaniu zadań. Zasada ma zastosowanie w procesach: wybór projektów do dofinansowania, weryfikacja wniosków o płatność beneficjenta, kontrole prawidłowości wydatkowania środków;
- 2) zapewnienie prawidłowej ścieżki audytu pozwalającej prześledzić proces decyzyjny m.in. poprzez dokładną i pełną dokumentację procesu, sprawozdawczość, rejestrowanie danych w systemach informatycznych.

Sekcja 4.1.4 - Szkolenia i podnoszenie świadomości pracowników

Kompleksowe działania szkoleniowe mające na celu podnoszenie świadomości na temat nadużyć finansowych, odgrywają kluczową rolę w zapobieganiu wystąpienia nadużyć finansowych. IP w celu zapewnienia odpowiedniego poziomu realizacji obowiązków szkoleniowo-informacyjnych podejmuje następujące zadania:

- 1) przeprowadza szkolenia/działania informacyjne, na podstawie ustaleń i ewentualnych rekomendacji zespołu ds. samooceny ryzyka, w zakresie dotyczącym nadużyć finansowych;
- 2) informuje pracowników o przyjętych zasadach zwalczania nadużyć finansowych poprzez wewnętrzne systemy komunikacji (m.in. intranet, spotkania kadry kierowniczej, spotkania z pracownikami) w celu podniesienia świadomości w kwestii realizowanej przez IP *Polityki* zwalczania nadużyć finansowych oraz rozpoznawania oznak nadużyć finansowych i reagowania na tego typu działania;
- 3) publikuje informacje skierowane do wnioskodawców/beneficjentów dotyczące *Polityki* zwalczania nadużyć finansowych na stronie internetowej;

- 4) informuje wnioskodawców/beneficjentów o przyjętej *Polityce* zwalczania nadużyć finansowych podczas spotkań roboczych oraz szkoleniowych.

Przeszkolone powinny zostać zwłaszcza osoby nowozatrudnione i/lub realizujące zadania w newralgicznych obszarach, tj. wybór i realizacja projektów, kontrola oraz zatwierdzanie i certyfikacja wydatków.

Oprócz szkoleń, budowaniu świadomości pracowników sprzyja również prowadzona na bieżąco komunikacja wewnętrzna dotycząca etyki i zapobieganiu korupcji. Podnoszenie świadomości w omawianym obszarze może odbywać się też w sposób mniej formalny, np. poprzez udostępnianie na stronach internowanych katalogu opracowań, publikacji, szkoleń e-learningowych na temat zapobiegania nadużyciom, a także poprzez włączanie tematu etyki i walki z nadużyciami do agendy spotkań, konferencji, szkoleń dla wnioskodawców.

Rozdział 5– Identyfikacja i zgłaszanie nadużyć finansowych

Odpowiedzialność za dostrzeganie potencjalnych sygnałów nieuczciwej działalności i odpowiednie na niereagowanie spoczywa na wszystkich osobach zaangażowanych w realizację FERS. Zgodnie z art. 304 § 1 ustawy Kpk każdy dowiedziawszy się o popełnieniu przestępstwa ściągane z urzędu ma społeczny obowiązek zawiadomić o tym prokuratora lub Policję. Biorąc powyższe pod uwagę należy przyjąć, że w sytuacji, gdy pracownicy IP w związku z realizacją powierzonych zadań dowiedzą się o popełnieniu takiego czynu, to spoczywa na nich obowiązek prawny związany z powiadomieniem odpowiednich organów ścigania. Niedopełnienie tego obowiązku może zostać potraktowane jako niedopełnienie obowiązku, tj. czyn z art. 231 Kk.

IP jest odpowiedzialna za utworzenie i upowszechnienie przejrzystych mechanizmów wykrywania i zgłaszania nadużyć finansowych. Mechanizmy te poddane będą analizie podczas spotkań roboczych zespołu ds. samooceny ryzyka a następnie w sytuacji, kiedy zajdzie taka potrzeba mogą podlegać zmianom i modyfikacjom.

IP jest zobowiązana brać pod uwagę wszelkie sygnały dotyczące podejrzenia wystąpienia nadużycia finansowego i podjąć stosowne kroki w celu zweryfikowania uzyskanej informacji. W szczególności źródłem informacji na temat nadużyć finansowych może być:

- 1) IP, która w zakresie powierzonych zadań jest odpowiedzialna za wykrywanie nadużyć finansowych w realizacji projektów FERS w trakcie prowadzonych przez siebie czynności kontrolnych na podstawie art. 74 ust. 1 lit. a rozporządzenia ogólnego. Czynności te przyjmują formę przede wszystkim weryfikacji administracyjnych w odniesieniu do składanych przez beneficjentów wniosków o płatność oraz kontroli na miejscu realizacji projektów.
- 2) Instytucja lub organ zewnętrzny. Źródłem informacji o podejrzeniu nieprawidłowości lub nadużycia finansowego w realizacji projektów FERS może być instytucja lub organ, zarówno uczestniczący, jak i nieuczestniczący w procesie zarządzania i kontroli FERS, w szczególności:
 - Komisja Europejska, Europejski Urząd ds. zwalczania nadużyć finansowych, Europejski Trybunał Obrachunkowy,
 - Urząd Celno-Skarbowy – Izba Administracji Skarbowej,

- Najwyższa Izba Kontroli,
 - Urząd Zamówień Publicznych,
 - Właściwe wspólnotowe lub krajowe organy ścigania przestępstw
 - inne instytucje kontrolne.
- 3) Pozostałe źródła. Informacja o podejrzeniu nadużycia finansowego może zostać otrzymana od dowolnego podmiotu w formie informacji anonimowej, prasowej lub innej niepotwierdzonej informacji. W takiej sytuacji, IP (w zakresie swoich kompetencji) przeprowadza postępowanie sprawdzające w celu potwierdzenia otrzymanej informacji. Ponadto, IP informuje na swojej stronie internetowej wnioskodawców i inne podmioty w jaki sposób mogą przekazać posiadaną informację o podejrzeniu nadużycia finansowego.

W przypadku powzięcia informacji o podejrzeniu nadużycia finansowego IP zgłasza ją do właściwych organów dochodzeniowo-śledczych celem wszczęcia postępowania administracyjnego lub sądowego.

Podrozdział 5.1 - Informowanie, raportowanie i korygowanie

IP, która wykryła lub uzyskała informację o podejrzeniu nadużycia zgłasza przedmiotową informację do właściwych organów dochodzeniowo-śledczych celem wszczęcia postępowania administracyjnego lub sądowego na poziomie krajowym w celu stwierdzenia zamierzonego działania. Przed zgłoszeniem do organów dochodzeniowo-śledczych, IP weryfikuje uzyskane informacje o podejrzeniu nadużycia finansowego, zgodnie z przyjętymi procedurami określonymi w pkt 9.8 (*Postępowanie IP w sytuacji wykrycia nadużycia finansowego i/lub korupcji (w trakcie kontroli, weryfikacji wniosków o płatność, w wyniku otrzymania skargi lub zgłoszenia, podczas prowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego)*) obowiązujących Instrukcji Wykonawczych. IP zobowiązana jest do przekazania zgłoszenia organom ścigania, jeśli zebrany materiał dowodowy uprawdopodobni podejrzenie nadużycia finansowego. Ponadto, IP po otrzymaniu informacji o podejrzeniu nadużycia finansowego może podjąć dodatkowe działania weryfikacyjne w tym zakresie (np. przeprowadzić kontrolę doraźną).

W przypadku, gdy podejrzenie nadużycia finansowego zostało zgłoszone do organów ścigania przez IP, jest ona również zobowiązana do powiadomienia o zaistniałym zdarzeniu niezwłocznie w formie pisemnej IZ.

Zgodnie z art. 69 ust. 2 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. Po wykryciu podejrzenia nadużycia finansowego i zgłoszeniu go IZ, IP uruchamia procedurę odzyskiwania środków. Procedury przygotowywane są z uwzględnieniem *Wytycznych dotyczących sposobu korygowania nieprawidłowości na lata 2021-2027*.

Do powiadamiania KE o nieprawidłowościach służy IMS (Irregularity Management System) – elektroniczny system uruchomiony przez KE w celu umożliwienia państwom członkowskim wywiązywania się z obowiązku informowania o nieprawidłowościach.

W celu zapewnienia wymiany informacji o potencjalnie ryzykownych podmiotach oraz innych

zidentyfikowanych ryzykach system IMS zawiera dodatkową gałąź (IMS signals), w której możliwe jest rejestrowanie sygnałów o nadużyciach finansowych² lub podejrzeniu popełnienia nadużycia finansowego³ oraz odczyt tych sygnałów przez właściwe instytucje z różnych programów operacyjnych, w tym Instytucje wdrażania FERS.

IP niezwłocznie przekazuje do IZ informacje o:

- złożonych do właściwych organów ścigania oraz UOKiK zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa wobec podmiotu, z którym dana IP zawarła umowę/decyzję o dofinansowanie.
- wszczęciu (albo o odmowie) postępowania wyjaśniającego lub sądowego w celu stwierdzenia zamierzonego działania, w szczególności nadużycia finansowego.

Przekazywane informacje/ zgłaszane sygnały powinny być wstępnie zweryfikowane przez IP (tj. należy wykazać powiązanie z FERS/działaniem/projektem oraz określić ewentualne skutki dla programu) oraz powinny zawierać:

- nazwę beneficjenta;
- numer projektu;
- opis przypadku.

Po wykryciu podejrzenia nadużycia finansowego i zgłoszeniu go IZ, IP uruchamia procedurę odzyskiwania środków. Procedury przygotowywane są z uwzględnieniem *Wytycznych dotyczących sposobu korygowania nieprawidłowości na lata 2021-2027*.

Następnie IP wzywa beneficjenta do zwrotu środków na podstawie art. 207 ust. 8 Ufp. W przypadku niewypełnienia przez beneficjenta powyższego wezwania IP wydaje na podstawie art. 207 ust. 9 Ufp decyzję określającą kwotę do zwrotu i termin, od którego nalicza się odsetki oraz sposób zwrotu środków. Niezależnie od wydania decyzji o zwrocie, przed stwierdzeniem czy przypadek stanowi nieprawidłowość o charakterze nadużycia finansowego, IP może wstrzymać płatności w ramach projektu do czasu ostatecznego wyjaśnienia sprawy.

Ponadto, w przypadku niezwrócenia środków w terminie na podstawie art. 207 ust. 4 pkt. 1, 3 i 4 Ufp, beneficjent zostaje wykluczony z możliwości otrzymania środków UE.

Rejestr podmiotów wykluczonych na podstawie art. 207 Ufp, prowadzi Minister Finansów.

Rozdział 6 - Zarządzanie ryzykiem nadużyć finansowych

Wspierającym elementem systemu zwalczania nadużyć finansowych jest wykorzystanie w praktyce informacji uzyskanych w wyniku przeprowadzanej na bieżąco oceny ryzyka nadużyć finansowych w postaci oceny wpływu poszczególnych typów ryzyka oraz identyfikacji najczęściej występujących nadużyć wraz z oszacowaniem prawdopodobieństwa ich wystąpienia. IP na bieżąco monitoruje i reaguje na wykryte w trakcie kontroli ryzyko wystąpienia nadużyć finansowych, w formie podejmowania działań naprawczych, których celem byłaby przede wszystkim redukcja zidentyfikowanego ryzyka oraz wdrażanie skutecznych i efektywnych działań naprawczych. Działania IP powinny zmierzać do minimalizowania wpływu zidentyfikowanego ryzyka nadużyć poprzez wprowadzenie skutecznych mechanizmów

² Przypadki, w których postępowanie zostało zakończone wyrokiem sądu lub wydana została decyzja antymonopolowa.

³ Przypadki podejrzeń nadużyć finansowych na wcześniejszym etapie o ile z wiedzy IZ wynika, że dana sprawa może mieć wpływ na inne programy (np. podejrzenie nadużycia dotyczy fałszowania dokumentów przez wykonawcę umowy w projekcie FERS, który mógł również być wykonawcą innych umów realizowanych w ramach innych programów).

kontrolnych dostosowanych do systemu realizacji FERS.

W następstwie oceny ryzyka, IP opracowuje metodologię wyznaczania specyficznych wskaźników nadużyć finansowych (tzw. czerwonych flag). Jest to element lub zbiór elementów, które mają nietypowy charakter lub odbiegają od zwykłego działania. Jest to sygnał wskazujący na zaistnienie nietypowego zdarzenia, które wymaga dalszego zbadania.

Zarządzanie ryzykiem nadużyć finansowych skoncentrowane jest na procesach najbardziej narażonych na wystąpienie nadużyć finansowych. Największym ryzykiem obarczone są zatem następujące procesy:

- nabór, ocena i wybór projektów do dofinansowania,
- wdrażanie projektów przez beneficjentów, ze szczególnym uwzględnieniem ryzyk związanych z udzielaniem zamówień publicznych i angażowaniem personelu projektu;
- zatwierdzanie wydatków i ich certyfikacja.

Rozdział 7 - Analiza ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych

IP powołuje *Zespół ds. samooceny ryzyka* składający się z przedstawicieli wyodrębnionych wydziałów IP, który dokonuje okresowej samooceny ryzyka nadużyć finansowych. Oceny ryzyka dokonuje zespół pracowników IP, który składa się z pracowników, w szczególności komórek odpowiedzialnych za realizację zadań dotyczących wyboru projektów do dofinansowania, wydatkowania środków, kontroli projektów, poświadczania i certyfikacji wydatków oraz odpowiedzialnych za udzielanie zamówień publicznych realizowanych w ramach pomocy technicznej.

Celem przeprowadzenia analizy ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych jest:

- a) zidentyfikowanie ryzyka danego typu nadużycia finansowego oraz określenie prawdopodobieństwa wystąpienia takiego ryzyka i jego wpływu na realizację programu;
- b) ocena prawdopodobieństwa i siły poszczególnych ryzyk;
- c) zidentyfikowanie instrumentów zarządzania ryzykami w programie;
- d) ocena skuteczności instrumentów zarządzania ryzykami.

Opisane w podrozdziale 7.1 narzędzie do oceny ryzyka nadużyć finansowych ma za zadanie ułatwić dokonywanie samooceny wpływu i prawdopodobieństwa wystąpienia określonych przypadków nadużyć. Dalsza część rozdziału zawiera opis metodologii przeprowadzania samooceny, szczegółowe informacje dotyczące zakresu i trybu działania zespołu ds. samooceny ryzyka oraz częstotliwości dokonywania samooceny.

Podrozdział 7.1 – Sposób przeprowadzania analizy ryzyka

Zgodnie z Wytycznymi KE, stosowana przez *zespół ds. samooceny* metodologia szacowania ryzyka nadużyć finansowych opiera się na pięciu podstawowych działaniach:

- 1) ilościowym określeniu ryzyka wystąpienia danego typu nadużycia finansowego w oparciu o ocenę wpływu i prawdopodobieństwa (ryzyko całkowite);
- 2) ocenie skuteczności obecnych kontroli w celu ograniczenia ryzyka całkowitego;

- 3) ocenie ryzyka rezydualnego po uwzględnieniu wpływu obecnych kontroli i ich skuteczności, czyli sytuacji w momencie dokonywania oceny ryzyka (rezydualnego);
- 4) ocenie wpływu planowanych kontroli ograniczających ryzyko na ryzyko rezydualne;
- 5) określeniu ryzyka docelowego, czyli poziomu ryzyka, które IP uważa za dopuszczalny po skutecznym wdrożeniu wszelkich mechanizmów kontrolnych.

W przypadku każdego rodzaju ryzyka ogólnym celem jest ocena ryzyka całkowitego wystąpienia danego przypadku nadużycia finansowego, a następnie określenie i ocena skuteczności działających kontroli ograniczających ryzyko wystąpienia nadużyć albo zapewnienie ich wykrywalności. Po dokonaniu tej oceny otrzymywane jest bieżące ryzyko rezydualne, na podstawie którego, o ile jego stopień określono jako wysoki lub krytyczny, wprowadza się wewnętrzny plan działania w celu usprawnienia kontroli i dodatkowego ograniczenia negatywnych skutków ryzyka (czyli podjęcie dodatkowych, skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne).

Podrozdział 7.2 – Zespół ds. własnej oceny

Zespół ds. samooceny ryzyka składa się z przedstawicieli wytypowanych z poszczególnych komórek IP. Skład zespołu tworzą osoby, posiadające różne zadania i kompetencje, tj. wybór projektów, kontrola administracyjna i na miejscu, certyfikacja, zamówienia publiczne. Przewiduje się również, że będą to osoby pełniące funkcje kierownicze/koordynatorzy lub pracujące na stanowisku Głównego/Starszego Specjalisty, w celu zapewnienia możliwie największej rzetelności i precyzyjności oceny, a także sprawnego jej przeprowadzania.

Głównym zadaniem *zespołu ds. samooceny* ryzyka jest dokonywanie regularnej (okresowej) oceny ryzyka nadużyć finansowych oraz przygotowywanie planów reagowania (odpowiednich kontroli) w tego typu sytuacjach. Samoocena nie będzie dokonywana przez podmioty zewnętrzne, bowiem wymaga ona dobrej znajomości systemu zarządzania i kontroli FERS a także wiedzy na temat beneficjentów.

Do zakresu zadań *zespołu ds. samooceny* należy ponadto:

- wskazywanie obszarów, które powinny podlegać weryfikacji (np. kontroli na miejscu) poprzez stworzenie „planów reagowania”, zapewniających prewencję, wykrywanie czy ograniczanie nadużyć finansowych,
- przygotowywanie rekomendacji odnośnie do tematyki i zakresu szkoleń oraz innych działań informacyjnych prowadzonych w IP,
- ocena przejrzystości podziału obowiązków w zakresie funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli,
- analiza mechanizmów zgłaszania nadużyć obowiązujących w IP.

Zespół ds. samooceny ryzyka co do zasady dokonuje kompletnej oceny nadużyć finansowych raz w roku, w terminie nie później niż w ostatnim miesiącu poprzedzającym zakończenie roku. Podczas okresowej oceny podejmowane są także inne decyzje będące w zakresie zadań *zespołu ds. samooceny* ryzyka. Wyniki samooceny są uwzględniane przez IP podczas sporządzania Rocznych Planów Kontroli na kolejny rok obrachunkowy. W szczególności, IP jest zobowiązana do uwzględnienia podczas planowania kontroli (ich zakresu, metodologii doboru próby oraz wielkości próby) ryzyk zidentyfikowanych przez *zespół ds. samooceny*.

Rozdział 8 – Postępowanie w przypadku zidentyfikowania podejrzenia nadużycia finansowego

Informacje o podejrzeniu nadużycia finansowego mogą pochodzić z różnych źródeł. Źródła te można podzielić na trzy rodzaje:

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

IP niezwłocznie dokona przekazania do IZ informacji odnoszących się zarówno do składanych zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, jak i o podjętej przez właściwe organy decyzji o postanowieniu wszczęcia śledztwa lub dochodzenia (albo o odmowie ich wszczęcia).

W momencie stwierdzenia wystąpienia podejrzenia nadużycia finansowego, IP dokonuje ustaleń, czy posiada wszystkie informacje niezbędne przynajmniej do określenia potencjalnego wpływu nadużycia finansowego na projekt oraz podejmuje odpowiednie działania mające na celu wyjaśnienie wpływu nadużycia na realizację projektu. W sytuacjach tego wymagających, IP wstrzymuje certyfikację danego wydatku oraz informuje o podejrzeniu nadużycia finansowego do KE, zgodnie z Wytycznymi dotyczącymi sposobu korygowania nieprawidłowości na lata 2021-2027.

W momencie otrzymania informacji o możliwości wystąpienia nieprawidłowości w odniesieniu do realizowanego w ramach FERS projektu (tj. tzw. informacji od osoby trzeciej lub informacji otrzymanej bezpośrednio od beneficjenta), IP każdorazowo dokonuje analizy, czy dane zdarzenie może stanowić podejrzenie wystąpienia nadużycia finansowego. W przypadku wystąpienia przesłanek świadczących o wystąpieniu podejrzenia popełnienia przestępstwa, ze względu na fakt, iż bardzo często podejrzenie wystąpienia nadużycia finansowego wiąże się ściśle z podejrzeniem wystąpienia popełnienia czynu zabronionego⁴ zgodnie z art. 304 § 2 Kpk, pracownicy IP są zobowiązani do niezwłocznego zawiadomienia o tym fakcie prokuratury lub policji, zgodnie z postanowieniami zawartymi w dalszej części niniejszego rozdziału.

Jeżeli w trakcie wykonywania obowiązków służbowych zaistnieje podejrzenie wystąpienia nadużycia finansowego, w celu wykonania obowiązków, o których mowa w art. 304 § 2 Kpk, może pojawić się konieczność zabezpieczenia miejsca zdarzenia i/lub dokumentacji, tak aby nie dopuścić do zatarcia, zniekształcenia śladów i innych dowodów popełnienia przestępstwa.

⁴ definiowanego jako zachowanie (działanie lub zaniechanie), którego znamiona zostały określone w ustawie karnej (art. 115 § 1 KK), czyli mogące stanowić przestępstwo lub wykroczenie.

Działania te w praktyce polegać mogą, np. na zamknięciu pomieszczenia, zabezpieczeniu dokumentu lub dowodu rzeczowego czynu, odseparowaniu ujętego sprawcy z jednoczesnym powiadomieniem policji lub prokuratora o jego ujęciu.

IP zobowiązuje się do:

- zachowania poufności i nieujawniania informacji dotyczących danych osób zgłaszających informacje o możliwości wystąpienia nieprawidłowości lub nadużycia finansowego;
- powstrzymania się od ustalania personaliów osoby, która przekazała zgłoszenie o podejrzeniu wystąpienia nieprawidłowości lub nadużyciu finansowym w sposób anonimowy;
- zabezpieczenia danych sygnalisty i informacji o zgłoszeniu przed dostępem osób nieuprawnionych;
- rozpatrzenia zgłoszenia, poinformowania sygnalisty o podjętych działaniach.

Rozdział 9 – Ochrona sygnalistów

Sygnaliści to osoby, które działając w dobrej wierze i w trosce o dobro publiczne, ujawniają nieprawidłowości, w tym podejrzenia nadużyć finansowych, które dotyczą przedstawicieli instytucji systemu wdrażania FERS lub podmiotów zaangażowanych w realizację projektów (np. beneficjentów). Sygnalista to ktoś kto działając w dobrej wierze zgłasza informacje o podejrzeniu działań nielegalnych lub nieetycznych kierując się dobrem swojego miejsca pracy, troską o interes organizacji czy też interesem publicznym.

Skuteczność mechanizmu sygnalizacyjnego zależy z jednej strony od poczucia bezpieczeństwa osób zgłaszających podejrzenie nadużycia finansowego, z drugiej zaś strony od przekonania tych osób, że przekazana informacja nie zostanie zignorowana, lecz przyczyni się do podjęcia stosownych działań, mających na celu przeciwdziałanie nadużyciom finansowym.

Pracownicy jak i inne osoby powiązane z realizacją FERS z powodu zgłoszenia przez nich w dobrej wierze, swoich wątpliwości odnoszących się do prawidłowości funkcjonowania instytucji systemu wdrażania FERS lub też przekazania zgłoszenia o podejrzeniu wystąpienia nieprawidłowości lub podejrzenia nadużyć finansowych powinni być chronieni przed działaniami odwetowymi, takimi jak np.:

- wywieranie presji (zastraszanie, nierówne traktowanie, obrażanie czy stosowanie przemocy),
- bezpodstawne naruszenie stabilności stosunku pracy (zwolnienie, zawieszenie w obowiązkach służbowych, przymusowy urlop, degradacja, obniżenie wynagrodzenia lub uchylene dodatków, zmiana zakresu obowiązków),
- ograniczanie możliwości rozwoju zawodowego (wstrzymanie awansu, wyłączenie z udziału w szkoleniach, wystawianie zaniżonych opinii o wykonywanej pracy),
- nieuzasadnione stosowanie środków dyscyplinarnych.

Do zasadniczych elementów ochrony prawnej zalicza się ochronę tożsamości osoby sygnalizującej. Dane umożliwiające identyfikację sygnalistów, ujawniających możliwość

wystąpienia nadużycia finansowego mogą zostać udostępnione wyłącznie za zgodą zainteresowanego, a osoby sygnalizujące są informowane o okolicznościach, w których ujawnienie ich tożsamości stanie się konieczne (np. w razie wszczęcia postępowania karnego).

Małgorzata Iwanicka-Michałowicz

Instytucja Pośrednicząca
z up. Ministra Zdrowia
/dokument podpisany elektronicznie/