

Sprawozdanie specjalne

Konflikt interesów w wydatkowaniu funduszy polityki spójności i polityki rolnej UE

Ustanowiono ramy, lecz utrzymują się luki dotyczące przejrzystości i środków wykrywania



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Spis treści

	Punkty
Streszczenie	I-VI
Wprowadzenie	01-13
Konflikt interesów a budżet UE	01-06
Konflikty interesów i zarządzanie dzielone	07-10
Ryzyko konfliktu interesów i ochrona praworządności	11-13
Zakres kontroli i podejście kontrolne	14-17
Uwagi	18-82
Nie wdrożono jeszcze środków poprawiających przejrzystość i chroniących sygnalistów	18-48
Komisja oferuje wszechstronne szkolenia i wymaga składania stosownych oświadczeń, ale w jej procedurach dotyczących efektu drzwi obrotowych występują uchybienia	20-24
Komisja znajduje uchybienia w procedurach państw członkowskich dotyczących przeciwdziałania konfliktom interesów i przedstawia przydatne wytyczne	25-28
Państwa członkowskie posiadają ramy zapobiegania konfliktowi interesów, jednak ramy te nie zmieniły się od czasu przyjęcia nowej unijnej definicji	29-30
Państwa członkowskie wprowadziły procedury zarządzania konfliktem interesów, ale nadal występują w nich pewne uchybienia	31-42
Działania mające na celu zwiększenie przejrzystości informacji na temat beneficjentów funduszy UE są w toku	43-46
Opóźnienia w transpozycji dyrektywy o ochronie sygnalistów	47-48
Luki w środkach służących wykrywaniu, rozwiązywaniu i zgłaszaniu przypadków konfliktu interesów	49-82
Komisja koncentruje się na zgłoszonych przypadkach podejrzeń	51-58
Państwa członkowskie kładą znaczny nacisk na wykrywanie przypadków konfliktu interesów w zamówieniach publicznych, ale nie poświęcają wystarczającej uwagi niektórym sygnałom ostrzegawczym	59-64
Organy audytowe w państwach członkowskich stwierdziły uchybienia w zarządzaniu konfliktami interesów	65-66

Do wykrywania przypadków konfliktu interesów nie wykorzystuje się w wystarczającym stopniu metody eksploracji danych	67-73
Wdrożono mechanizmy zaradcze, ale procedury mogą być czasochłonne	74-77
Sprawozdawczość dotycząca konfliktu interesów jest niepełna	78-82
Wnioski i zalecenia	83-91
Wykaz akronimów	
Glosariusz	
Odpowiedzi Komisji	
Harmonogram	
Zespół kontrolny	

Streszczenie

I Konflikt interesów to nieprawidłowość wpływająca negatywnie na budżet UE, która może wiązać się z nadużyciami finansowymi. Jest on zdefiniowany w unijnym rozporządzeniu finansowym oraz w dyrektywach UE dotyczących zamówień publicznych.

II W 2018 r. w wyniku zmiany art. 61 rozporządzenia finansowego wyraźnie rozszerzono obowiązek unikania konfliktu interesów na osoby, które uczestniczą w zarządzaniu funduszami UE w państwach członkowskich w ramach zarządzania dzielonego. Konflikt interesów istnieje wówczas, gdy bezstronne i obiektywne pełnienie funkcji przez podmioty uczestniczące w wykonaniu budżetu UE 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.

III W ramach kontroli zbadano, w świetle zmienionych przepisów, najnowsze przypadki konfliktu interesów oraz interesy głównych zainteresowanych stron i opinii publicznej. Sprawdzono też, czy Komisja i państwa członkowskie odpowiednio uwzględniły kwestię konfliktu interesów we wspólnej polityce rolnej i polityce spójności. Kontrola miała też na celu wskazanie potencjalnych niedociągnięć w zarządzaniu konfliktem interesów na szczeblu Komisji i państw członkowskich oraz sformułowanie zaleceń dotyczących usprawnień.

IV Trybunał ocenił obowiązujące ramy i procedury służące zapobieganiu konfliktom interesów, a także środki, które pozwalają wykrywać, rozwiązywać i zgłaszać przypadki konfliktu interesów.

V Trybunał ustalił, że zarówno Komisja, jak i państwa członkowskie podjęły działania mające na celu rozwiązanie problemu konfliktu interesów, nadal jednak w praktykach tych istnieją luki. Pojawiają się one w szczególności w zakresie propagowania przejrzystości i – w państwach członkowskich – wykrywania sytuacji mogących prowadzić do konfliktu interesów. Problemy dotyczą też sprawozdawczości na temat przypadków konfliktu interesów, która powinna być na tyle kompleksowa, aby Komisja i organy państw członkowskich miały jasny obraz sytuacji.

VI Trybunał zaleca Komisji, aby podjęła działania, które pozwolą jej zwiększyć zdolność zapobiegania konfliktom interesów i ich wykrywania, a także propagować przejrzystość.

Wprowadzenie

Konflikt interesów a budżet UE

01 Konflikt interesów to nieprawidłowość wpływająca negatywnie na budżet UE, z którą mogą wiązać się nadużycia finansowe. Europejski Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że „konflikt interesów, obiektywnie i sam w sobie, stanowi poważną nieprawidłowość i nie ma potrzeby oceny intencji zaangażowanych stron ani dociekania, czy działały one w dobrej czy w złej wierze”¹. Konflikt interesów jest zdefiniowany w unijnym rozporządzeniu finansowym² oraz w dyrektywach UE dotyczących zamówień publicznych³.

02 W wyniku zmiany art. 61 rozporządzenia finansowego, której dokonano w 2018 r., wyraźnie rozszerzono obowiązek unikania konfliktu interesów na osoby uczestniczące w zarządzaniu funduszami UE w państwach członkowskich. Artykuł ten ma również zastosowanie do osób uczestniczących w podejmowaniu decyzji dotyczących działań przygotowawczych związanych z programami wydatkowania, takich jak członkowie rządów. Zgodnie z art. 61 ust. 3 konflikt interesów istnieje wówczas, gdy bezstronne i obiektywne pełnienie funkcji osoby uczestniczącej w wykonaniu budżetu UE jest zagrożone z uwagi na względy rodzinne, emocjonalne, sympatie polityczne lub związki z jakimkolwiek krajem, interes gospodarczy lub jakiekolwiek inne bezpośrednie lub pośrednie interesy osobiste.

03 W razie stwierdzenia domniemanego lub rzeczywistego konfliktu interesów odpowiedni organ musi zapewnić, aby dana osoba zaprzestała jakichkolwiek działań w kwestii, której dotyczy konflikt. W art. 36 ust. 3 rozporządzenia finansowego zawarto wymóg dotyczący skutecznej kontroli wewnętrznej wykonania budżetu UE, opartej na najlepszych praktykach międzynarodowych i obejmującej unikanie przypadków konfliktu interesów.

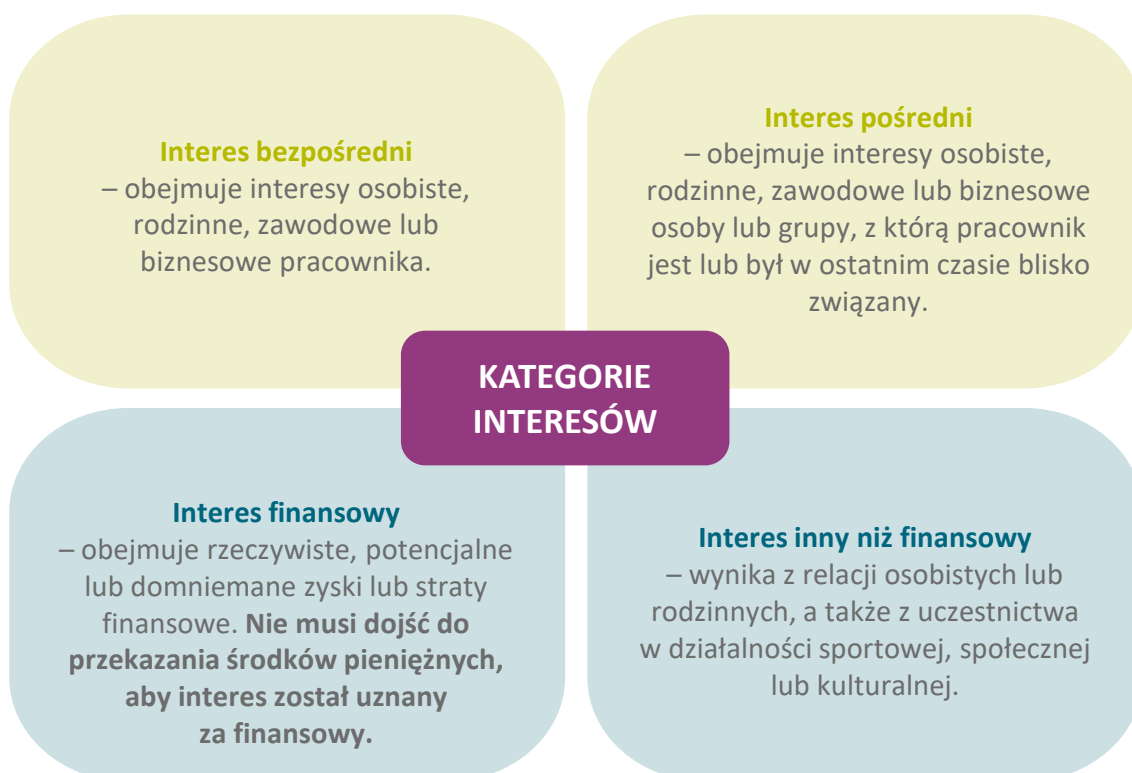
¹ Ismeri Europa Srl przeciwko Trybunałowi Obrachunkowemu Wspólnot Europejskich.

² Unijne rozporządzenie finansowe, art. 61.

³ Art. 35 dyrektywy 2014/23/UE, art. 24 dyrektywy 2014/24/UE i art. 42 dyrektywy 2014/25/UE.

04 Do celów niniejszego sprawozdania Trybunał definiuje „interes” jako zobowiązanie, obowiązek, powinność lub cel związane z określoną rolą społeczną i gospodarczą lub określoną praktyką. Interes tego rodzaju może skłaniać do uprzywilejowania lub niekorzystnego potraktowania pewnych osób lub grup. Interesy można podzielić na bezpośrednie lub pośrednie oraz finansowe lub niefinansowe (zob. [rys. 1](#)).

Rysunek 1 – Kategorie interesów

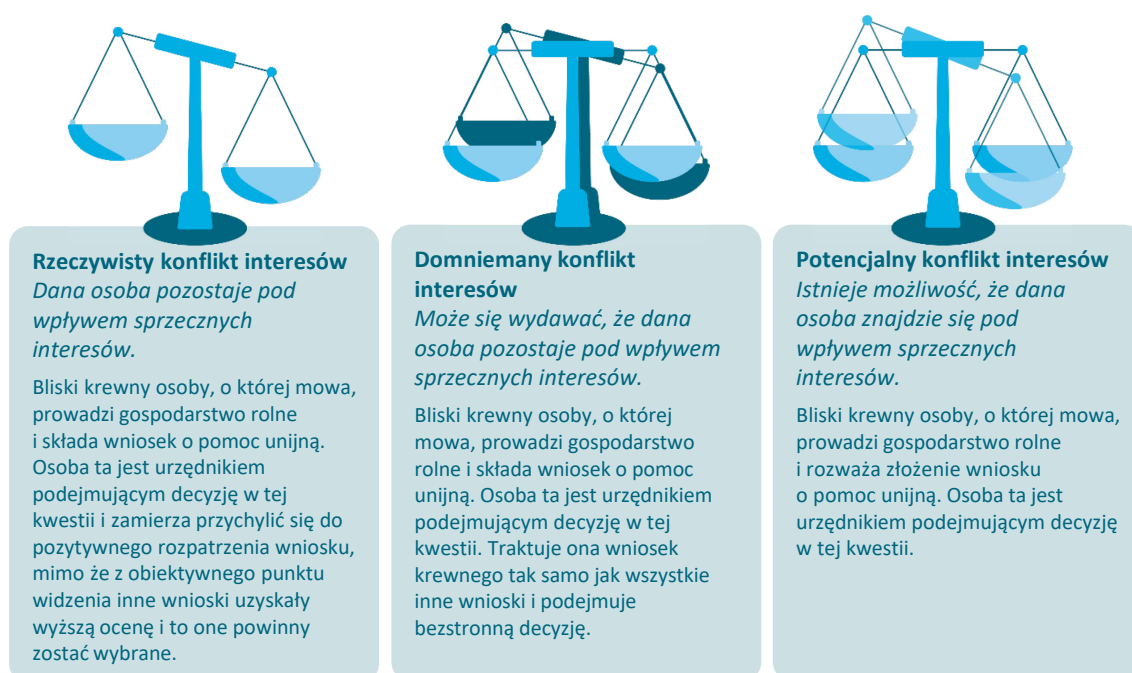


Źródło: Wiktoriańska Komisja ds. Sektora Publicznego, 2016 r.

05 Według OECD⁴ konflikt interesów można podzielić na następujące rodzaje: konflikty rzeczywiste, potencjalne i domniemane. Różnice między nimi (które nie są określone w prawie Unii) przedstawiono na [rys. 2](#) poniżej w kontekście finansowania unijnego:

⁴ OECD, „Managing conflict of interest in the public sector”, 2005.

Rysunek 2 – Przykłady rzeczywistego, domniemanego i potencjalnego konfliktu interesów



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

06 Ponadto konflikty interesów dotyczące prywatnych beneficjentów projektów finansowanych przez UE – których nie obejmuje rozporządzenie finansowe – mogą być uregulowane w przepisach krajowych (na przykład konflikty między beneficjentami a ich dostawcami). Przepisy krajowe mają zazwyczaj na celu zapobieganie zawyżaniu cen, przedstawianiu fałszywych dowodów uzasadniających wydatki lub obchodzeniu zasad kwalifikowalności⁵. Przypadki tego rodzaju nadużyć stwierdził w ostatnich latach Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF)⁶.

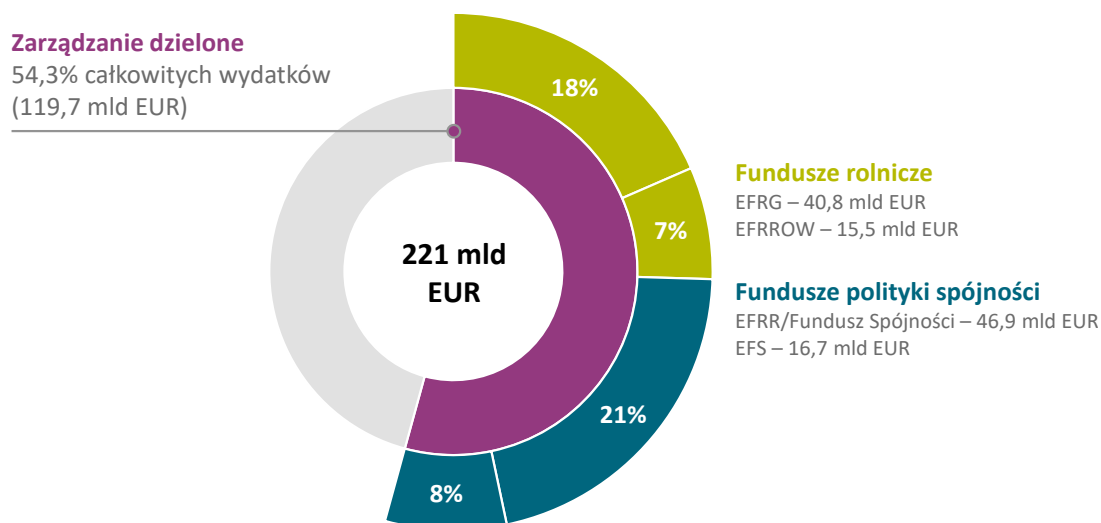
Konflikty interesów i zarządzanie dzielone

07 Około połowa wydatków UE podlega zarządzaniu dzielonemu przez Komisję i państwa członkowskie (zob. [rys. 3](#)). Dotyczy to dwóch funduszy rolnych – Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) – oraz trzech głównych funduszy w ramach polityki spójności: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) oraz Fundusz Spójności.

⁵ Zob. OECD, „Collusion and Corruption in Public Procurement”, 2010.

⁶ Zob. sprawozdanie OLAF za 2021 r., s. 18 lub sprawozdanie OLAF-u za 2020 r., s. 14–15.

Rysunek 3 – Wydatki UE w ramach zarządzania dzielonego w 2021 r.



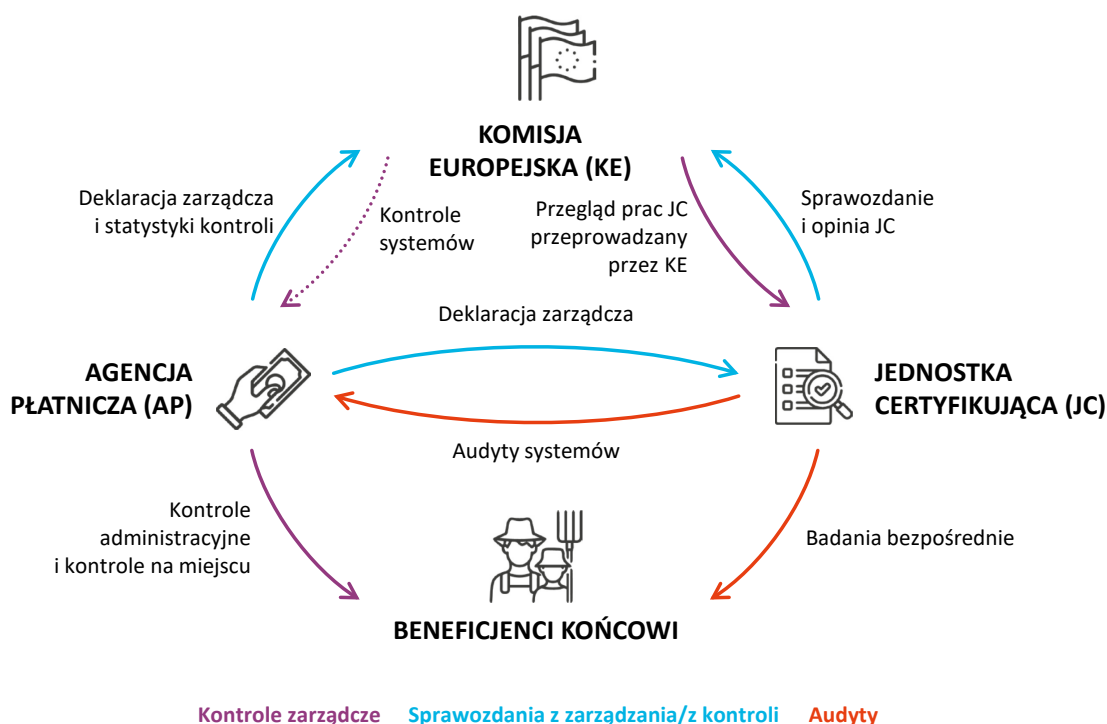
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie rocznego sprawozdania finansowego Unii Europejskiej za 2021 r. opublikowanego przez Komisję Europejską.

08 W ramach zarządzania dzielonego Komisja jest co do zasady odpowiedzialna za wykonanie budżetu. **Komisja** uzyskuje pewność co do legalności i prawidłowości wydatków dzięki istniejącym systemom kontroli wewnętrznej i sprawozdawczości. Ponadto zapewnia wytyczne i wsparcie organom wykonawczym i audytowym w państwach członkowskich, przeprowadza kontrole i może nakładać korekty finansowe, jeśli państwa członkowskie nie chronią budżetu UE. Z kolei **państwa członkowskie** w ramach zarządzania dzielonego muszą stosować skuteczne i proporcjonalne środki w celu zapobiegania nieprawidłowościom (np. konfliktom interesów), ich wykrywania i korygowania. Dotyczy to także nieprawidłowości polegających na nadużyciach finansowych oraz odzyskiwania nienależnie wypłaconych kwot.

09 W obszarze **spójności** instytucje zarządzające odpowiadają za ocenę wniosków o dofinansowanie, wybór projektów do finansowania, przeprowadzanie weryfikacji administracyjnych i weryfikacji na miejscu, zatwierdzanie płatności, gromadzenie danych dotyczących każdej operacji oraz ustanowienie środków zwalczania nadużyć finansowych. Instytucje zarządzające mogą powierzyć niektóre z tych funkcji instytucjom pośredniczącym lub podmiotom upoważnionym, którymi mogą być ministerstwa lub inne podmioty publiczne lub prywatne. Niezależne instytucje audytowe sprawdzają skuteczność funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli wewnętrznej programu operacyjnego.

10 W obszarze **rolnictwa** (zob. **rys. 4**) programami rozwoju obszarów wiejskich finansowanymi ze środków EFRROW zarządzają instytucje zarządzające. Zarządzanie wydatkami z EFRG i EFRROW i ich kontrola należą do kompetencji agencji płatniczych. Agencje te mogą przekazywać innym organom publicznym lub prywatnym takie zadania jak zarządzanie wnioskami o przyznanie pomocy lub kontrole na miejscu u odbiorców końcowych. Opinię na temat kompletności, dokładności oraz prawdziwości rocznych sprawozdań finansowych agencji płatniczej, właściwego funkcjonowania jej systemu kontroli wewnętrznej oraz legalności i prawidłowości wydatków, o których zwrot wystąpiono do Komisji, przedstawiają jednostki certyfikujące.

Rysunek 4 – Zarządzanie dzielone we wspólnej polityce rolnej



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

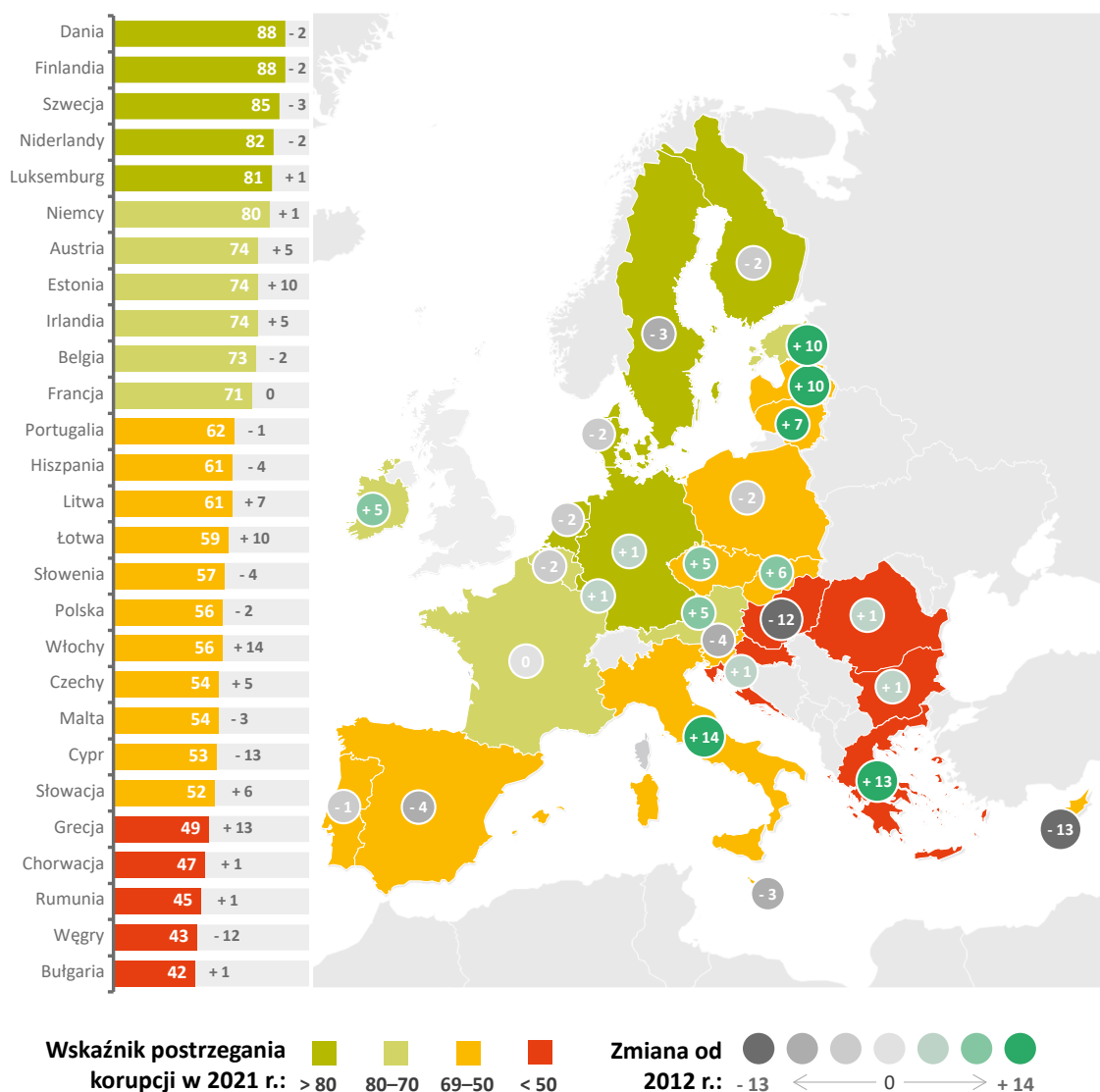
Ryzyko konfliktu interesów i ochrona praworządności

11 W sprawozdaniu Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)⁷ pokazano, dlaczego konflikty interesów w ramach zarządzania dzielonego mogą stanowić istotne zagrożenie w całym cyklu zarządzania projektem. Zmowa między urzędnikami publicznymi, wnioskodawcami i osobami trzecimi na etapie składania wniosków i wyboru projektów może prowadzić do niesprawiedliwego przyznania finansowania. Sprawcy mogą przekupywać urzędników i fałszować dokumentację. Konflikt interesów na etapie zakończenia projektu i jego oceny może naruszyć obiektywność sprawozdań z oceny.

12 W styczniu 2022 r. organizacja Transparency International opublikowała najnowszą wersję wskaźnika postrzegania korupcji. Wskaźnik ten dotyczy łapownictwa, ale też innych form sprzeniewierzenia środków publicznych. W ramach wskaźnika ocenia się mechanizmy zapobiegania, takie jak zdolność rządu do egzekwowania rozwiązań gwarantujących uczciwość lub istnienie odpowiednich przepisów dotyczących ujawniania informacji finansowych, zapobiegania konfliktowi interesów i dostępu do informacji. Co do zasady w ujęciu uśrednionym UE jest postrzegana jako mniej dotknięta korupcją niż inne regiony. Najlepsze wyniki w tym zakresie uzyskują Dania, Szwecja i Finlandia, a najniżej notowanymi państwami UE są Rumunia, Węgry i Bułgaria (zob. [rys. 5](#)).

⁷ OECD, „Fraud and Corruption in European Structural and Investment Funds”, 2019.

Rysunek 5 – Wskaźnik postrzegania korupcji w 2021 r. – Unia Europejska



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie wskaźnika postrzegania korupcji w 2021 r. i w 2022 r. organizacji Transparency International.

13 W grudniu 2020 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły [rozporządzenie \(UE, Euratom\) 2020/2092 w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii](#). W rozporządzeniu określono szereg sytuacji, które mogą wskazywać na naruszenie zasad państwa prawnego. Zgodnie z art. 3 rozporządzenia jedną z nich jest „niezapewnienie sytuacji braku konfliktu interesów”. Jeżeli naruszenia tego rodzaju wpływają – w sposób wystarczająco bezpośredni – na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu UE lub istnieje poważne ryzyko, że będą taki wpływ miały, Komisja musi zaproponować odpowiednie środki. [Wytyczne Komisji](#) na temat stosowania tych

przepisów opublikowano w marcu 2022 r.⁸ 27 kwietnia 2022 roku Komisja wysłała powiadomienie adresowane do Węgier, formalnie rozpoczynając procedurę przewidzianą w rozporządzeniu (UE, Euratom) 2092/2020 w celu ochrony budżetu UE. 18 września 2022 r. Komisja przedstawiła Radzie wniosek dotyczący wprowadzenia środków, które miały na celu ochronę budżetu UE i interesów finansowych UE przed naruszeniem zasad państwa prawnego na Węgrzech⁹.

⁸ Wytyczne dotyczące stosowania rozporządzenia (UE, Euratom) 2020/2092 w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii, C(2022) 1382 final z 2.3.2022, Bruksela.

⁹ Wniosek dotyczący decyzji wykonawczej Rady w sprawie środków ochrony budżetu Unii przed naruszeniami zasad państwa prawnego na Węgrzech, COM/2022/485 final.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

14 Celem przeprowadzonej przez Trybunał kontroli było sprawdzenie, czy w ramach wspólnej polityki rolnej i polityki spójności zajęto się odpowiednio kwestią konfliktu interesów, zwłaszcza pod kątem zmiany przepisów, niedawnych przypadków takiego konfliktu oraz interesów głównych zainteresowanych stron takich jak Parlament Europejski i obywatele UE. W związku z tym w ramach kontroli zbadano, czy Komisja i państwa członkowskie:

- o ustanowiły kompleksowe ramy prawne, opracowały odpowiednie procedury i podjęły działania uświadamiające w celu zapobiegania sytuacjom konfliktu interesów;
- o podjęły środki służące wykrywaniu, rozwiązywaniu i zgłaszaniu przypadków konfliktu interesów.

15 Trybunał skoncentrował się na konflikcie interesów w zarządzaniu dzielonym w rozumieniu rozporządzenia finansowego i dyrektywy w sprawie zamówień publicznych, ale uwzględnił również przypadki konfliktu interesów dotyczące prywatnych beneficjentów finansowania unijnego. Kontrolą objęto działania finansowane z EFRR i Funduszu Spójności, EFS oraz EFRG i EFRROW, które stanowią prawie 95% wszystkich wydatków w ramach zarządzania dzielonego.

16 Trybunał zgromadził dowody kontrolne za pomocą:

- o przeglądu dokumentów strategicznych, legislacyjnych i politycznych oraz wytycznych dotyczących konfliktu interesów;
- o wywiadów z przedstawicielami pięciu dyrekcji generalnych Komisji (DG)¹⁰ i OLAF, EPPO¹¹, Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, OECD, GRECO¹², Biura Etyki

¹⁰ Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (DG AGRI), Dyrekcja Generalna ds. Budżetu (DG BUDG), Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego (DG EMPL), Dyrekcja Generalna ds. Zasobów Ludzkich i Bezpieczeństwa (DG HR) oraz Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej (DG REGIO).

¹¹ Prokuratura Europejska jest niezależną prokuraturą Unii Europejskiej.

¹² Grupa Państw przeciwko Korupcji (GRECO) jest organem ds. przeciwdziałania korupcji przy Radzie Europy.

ONZ, specjalistami i przedstawicielami środowisk akademickich, ośrodków analitycznych i innymi zainteresowanymi stronami;

- o wywiadów z przedstawicielami ponad 50 organów krajowych i regionalnych z czterech państw członkowskich (Niemiec¹³, Węgier, Malty i Rumunii), zarządzających funduszami objętymi polityką spójności i funduszami rolnymi, oraz przedstawicielami organizacji pozarządowych. Trybunał wybrał te cztery państwa członkowskie na podstawie takich kryteriów jak wielkość, struktura krajowa i regionalna, zasięg geograficzny, istotność pomocy UE w obszarach spójności i rolnictwa, pozycja w różnych wskaźnikach postrzegania korupcji oraz sprawozdania państw członkowskich dotyczące konfliktu interesów przedkładane Komisji (OLAF). Ponadto skontaktował się z dwoma innymi państwami członkowskimi (Włochy i Luksemburg) w sprawie indywidualnych przypadków konfliktu interesów ujawnionych przez media oraz włączył w zakres kontroli istotne przykłady konfliktu interesów z Czech, które zostały wykryte podczas prac nad przedstawianym przez Trybunał poświadczeniem wiarygodności;
- o ankiety przeprowadzonej we wszystkich państwach członkowskich UE w celu zebrania informacji i opinii uzupełniających prace kontrolne Trybunału prowadzone na wybranej próbie państw członkowskich. Kwestionariusz został skierowany do najważniejszych jednostek w procesie zarządzania dzielonego, mianowicie do instytucji zarządzających, agencji płatniczych, instytucji audytowych, jednostek certyfikujących oraz organów certyfikujących. Wskaźnik odpowiedzi wyniósł ponad 90%.

17 W grudniu 2021 r. Trybunał przeprowadził dyskusję panelową z udziałem ekspertów ze świata nauki oraz w dziedzinie polityki i administracji na temat konfliktu interesów w zarządzaniu dzielonym. Dyskusja ta pozwoliła kontrolerom Trybunału zweryfikować i dopracować ustalenia kontroli.

¹³ Ze szczególnym uwzględnieniem krajów związkowych Bawarii i Saary.

Uwagi

Nie wdrożono jeszcze środków poprawiających przejrzystość i chroniących sygnalistów

18 W przypadku zarządzania dzielonego organy państw członkowskich powinny stosować rzetelną politykę zapobiegania konfliktom interesów. Polityka taka powinna obejmować jasne i kompleksowe ramy prawne, strategie i procedury, a także regularne działania uświadamiające. W przeciwdziałaniu konfliktowi interesów pomagają również przejrzyste zasady dostępu do informacji o beneficjentach funduszy unijnych na ochrona sygnalistów.

19 Aby zapobiegać konfliktowi interesów wewnątrznie, Komisja powinna określić ryzyko wystąpienia takiego konfliktu, podnosić poziom wiedzy na jego temat i zorganizować odpowiednie szkolenia dla pracowników. Ponieważ jest ona ostatecznie odpowiedzialna za budżet UE, powinna sprawdzać, czy systemy kontroli w państwach członkowskich dotyczące ryzyka wystąpienia konfliktu interesów działają skutecznie, a także zapewniać odpowiednim organom wytyczne.

Komisja oferuje wszechstronne szkolenia i wymaga składania stosownych oświadczeń, ale w jej procedurach dotyczących efektu drzwi obrotowych występują uchybienia

20 Do celów wewnętrznych Komisja uwzględniła kwestię konfliktu interesów w swoich standardach etyki i uczciwości, ujętych przede wszystkim w Regulaminie pracowniczym urzędników Unii Europejskiej i warunkach zatrudnienia innych pracowników Unii Europejskiej¹⁴ i dotyczących ich przepisach wykonawczych¹⁵ oraz w kodeksach i przewodnikach etycznych. Zgodnie z zasadami Komisji jej pracownicy są zobowiązani do składania oświadczeń *ad hoc* dotyczących konfliktu interesów, które mogłyby zaburzyć ich bezstronność. Zasady te regulują takie kwestie jak przyjmowanie prezentów, gościnność i przysługi, zgłaszanie działalności zawodowej prowadzonej przez małżonków lub partnerów pracowników oraz obowiązek uzyskania wcześniejszego zezwolenia na wszelką działalność zewnętrzną oraz zgłaszania

¹⁴ Regulamin pracowniczy urzędników Unii Europejskiej i warunki zatrudnienia innych pracowników Unii Europejskiej.

¹⁵ Decyzja Komisji z dnia 29 czerwca 2018 r. w sprawie działalności i zadań zewnętrznych oraz działalności zawodowej po opuszczeniu służby, C(2018) 4048) final, 29.6.2018 r., Bruksela.

działalności po ustaniu zatrudnienia. Procedury wykonawcze różnią się w zależności od dyirekcji generalnej.

21 Pracownicy Komisji muszą na różnych etapach swojej pracy zawodowej składać oświadczenia o możliwych konfliktach interesów: po rozpoczęciu służby, w przypadku gdy biorą udział w procedurze zamówień publicznych, jak również po opuszczeniu instytucji i po powrocie z urlopu udzielonego z przyczyn osobistych. W Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej (DG REGIO) oraz w Dyrekcji Generalnej ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego (DG EMPL) kontrolerzy składają oświadczenia przed każdym działaniem kontrolnym, natomiast kontrolerzy w Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (DG AGRI) muszą zgłaszać przypadki, w których mogliby znaleźć się w sytuacji konfliktu interesów.

22 Komisja wydała wewnętrzne wytyczne¹⁶ i opracowała kompleksową politykę szkoleniową dotyczącą etyki oraz specjalną stronę w intranecie. Pracownicy, którzy sądzą, że mogą znaleźć się w sytuacji konfliktu interesów, powinni niezwłocznie poinformować o tym jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za ich powołanie (organ powołujący). Zaleca się, aby informowali również swojego przełożonego. Organ powołujący jest odpowiedzialny za zapobieganie ewentualnym konfliktom interesów. Oświadczenia pracowników dotyczące konfliktu interesów są przechowywane w aplikacji Komisji do obsługi spraw kadrowych. W wytycznych Komisji dotyczących zarządzania funkcjami newralgicznymi położono nacisk na bardziej skuteczne i zapobiegawcze zarządzanie ryzykiem związanym z kontrolą wewnętrzną. Zarządzanie to obejmuje przeprojektowanie procesów, wprowadzenie wzmocnionych kontroli wewnętrznych i działania podnoszące poziom wiedzy lub połączenie tych elementów. W wytycznych zaleca się jako ostateczność obowiązkową rotację pracowników na newralgicznych stanowiskach.

23 Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, niezależny i bezstronny organ, który bada skargi dotyczące niewłaściwego administrowania przez instytucje i organy UE, rozpatrzył od 2013 r. około 70 spraw dotyczących konfliktu interesów w instytucjach UE. Większość z nich (44 przypadki) dotyczyła konfliktu interesów w Komisji, w tym efektu drzwi obrotowych, czyli sytuacji, w których dana osoba kończy sprawowanie funkcji urzędnika publicznego i zaczyna pełnić pokrewną funkcję w sektorze prywatnym. W 2019 r. Europejska Rzecznik Praw Obywatelskich uznała, że chociaż praktyki Komisji są zgodne z przepisami, można by zrobić więcej, aby zwiększyć

¹⁶ Wytyczne dotyczące unikania konfliktów interesów i zarządzania takimi konfliktami na podstawie rozporządzenia finansowego, (2021/C 121/01).

skuteczność i znaczenie tych przepisów. Rzecznik zaleciła, aby Komisja przyjęła bardziej zdecydowane podejście w sprawach dotyczących urzędników wyższego szczebla¹⁷.

24 Niedawno Europejska Rzecznik Praw Obywatelskich zbadała 100 decyzji Komisji podjętych w latach 2019–2021 i dotyczących przesunięć jej pracowników pomiędzy stanowiskami, które to przesunięcia odpowiadają definicji efektu drzwi obrotowych¹⁸. Stwierdziła ona, że od czasu jej ostatniego zapytania nastąpiła poprawa, ale także przekazała szereg sugestii. Jedną z nich dotyczyła tego, by Komisja zakazywała tymczasowo byłym urzędnikom podejmowania pracy, jeśli wiązałoby się to z ryzykiem, którego nie można ograniczyć za pomocą odpowiednio monitorowanych i egzekwowanych ograniczeń¹⁹.

Komisja znajduje uchybienia w procedurach państw członkowskich dotyczących przeciwdziałania konfliktom interesów i przedstawia przydatne wytyczne

25 Komisja przeciwdziała ryzyku powstania konfliktu interesów w ramach zarządzania dzielonego w państwach członkowskich głównie za pomocą audytów systemów zarządzania i kontroli państw członkowskich oraz przekazywanych przez siebie wytycznych. Audyty systemów mają na celu uzyskanie pewności, że systemy zarządzania i kontroli państw członkowskich są skuteczne, jeżeli chodzi o zapobieganie błędom i nieprawidłowościom – w tym dotyczącym konfliktu interesów – a także ich wykrywanie i korygowanie. Ponadto począwszy od ostatnich miesięcy 2021 r. Komisja przeprowadziła kilka audytów tematycznych w obszarze spójności dotyczących działań podjętych w ramach konkretnych programów lub w konkretnych państwach członkowskich w celu uniknięcia konfliktu interesów.

¹⁷ Decyzja Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie sposobu zarządzania przez Komisję Europejską efektem „drzwi obrotowych”.

¹⁸ Decyzja Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich: przypadki wystąpienia efektu „drzwi obrotowych”.

¹⁹ Komunikat prasowy Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich nr 3/2022 pt. „EU administration at critical point in treatment of „revolving doors”, 18 maja 2022 r.

26 Trybunał dokonał przeglądu próby dokumentacji przeprowadzonych przez Komisję audytów systemów – przegląd ten objął dziesięć audytów w obszarze spójności i dziesięć w obszarze rolnictwa. W ramach wybranych dziesięciu audytów w obszarze spójności oceniano systemy zarządzania i kontroli dotyczące zamówień publicznych i sformułowano konkretne ustalenia dotyczące braku dowodów na weryfikację przypadków konfliktu interesów (zob. [ramka 1](#)).

Ramka 1

Uchybienia w procedurach udzielania zamówień publicznych na Węgrzech

W 2019 r. Komisja stwierdziła poważne braki w funkcjonowaniu systemu zarządzania i kontroli na Węgrzech w odniesieniu do kontroli procedur zamówień publicznych. Komisja zastosowała korektę ryczałtową w wysokości 10% do wszystkich umów, których brak ten dotyczy.

Źródło: Komisja.

27 Z dziesięciu zbadanych przez Trybunał zestawów akt audytu w zakresie rolnictwa, cztery odnosiły się do akredytacji agencji płatniczych, natomiast sześć – do inwestycji w rozwój obszarów wiejskich realizowanych przez beneficjentów publicznych. Ustalenia dotyczyły głównie niedociągnięć w procedurach zamówień publicznych, takich jak brakujące lub nieopatrzone datą oświadczenia na temat konfliktu interesów lub niewystarczająco szczegółowe listy kontrolne agencji płatniczych. Trybunał stwierdził, że do 2021 r. kontrole prowadzone przez DG AGRI – poza kontrolami systemów w odniesieniu do kryteriów akredytacji agencji płatniczych – nie obejmowały konkretnie środków przeciwdziałania konfliktowi interesów w obszarze płatności bezpośrednich, mimo że w zarządzaniu płatnościami bezpośrednimi mogą wystąpić przypadki takiego konfliktu (zob. przykłady w [ramce 2](#) poniżej).

Ramka 2

Konflikt interesów w płatnościach bezpośrednich

Pracownik ministerstwa rolnictwa w Luksemburgu mający dostęp do poufnych danych o działkach rolnych, w odniesieniu do których nikt nie wystąpił o wsparcie finansowe, podzielił się tą informacją z żoną, rolniczką. Następnie jego żona wystąpiła o wsparcie w związku z tymi gruntami. Jako że pracownik nie ujawnił konfliktu interesów swojemu przełożonemu, został skazany na dwa lata pozbawienia wolności w zawieszeniu na 18 miesięcy.

Z kolei odpowiedzialny za płatności bezpośrednie urzędnik agencji płatniczej w Rumunii zatwierdził wnioski o przyznanie pomocy dla przedsiębiorstwa, którego był udziałowcem. Rumuńska krajowa agencja ds. etyki potwierdziła, że sytuacja ta stanowi przypadek konfliktu interesów i wezwała agencję płatniczą do podjęcia odpowiednich działań. W wyniku postępowania dyscyplinarnego urzędnikowi wymierzono karę w postaci trzymiesięcznego obniżenia wynagrodzenia.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

28 W kwietniu 2021 r. Komisja opublikowała [nowe wytyczne dotyczące unikania konfliktów interesów](#), uwzględniające wszystkie tryby zarządzania. Poprzednie wytyczne dotyczące konfliktu interesów, przygotowane w porozumieniu z ekspertami z państw członkowskich, pochodzą z 2015 r., jeżeli chodzi o [politykę rolną](#), i z 2013 r., jeżeli chodzi o [politykę spójności](#)²⁰. Centrum wiedzy o zwalczaniu nadużyć finansowych Komisji opublikowało wytyczne dotyczące identyfikowania konfliktu interesów, zarządzania nim i monitorowania w ramach EFRR i EFS. Na stronie internetowej Centrum można znaleźć [bibliotekę analiz przykładów](#) wykrytych nadużyć finansowych i wyciągniętych z nich wniosków. W 2011 r. OLAF opublikował również jednorazowe [kompendium](#) zanonimizowanych przypadków wykrytych nadużyć finansowych i wyciągniętych z nich wniosków, w którym znalazł się rozdział poświęcony konfliktom interesów.

Państwa członkowskie posiadają ramy zapobiegania konfliktowi interesów, jednak ramy te nie zmieniły się od czasu przyjęcia nowej unijnej definicji

29 W każdym państwie członkowskim bezpośrednio zastosowanie ma art. 61 rozporządzenia finansowego dotyczącego konfliktu interesów. Ponadto wszystkie państwa członkowskie i regiony uwzględnione w próbie Trybunału stosują krajowe lub

²⁰ Portal Komisji Europejskiej poświęcony przeciwdziałaniu nadużyciom finansowym.

regionalne definicje i opisy konfliktu interesów oraz zasady dotyczące urzędników publicznych i członków rządu. W przypadku państw członkowskich objętych kontrolą Trybunał stwierdził, że te krajowe lub regionalne przepisy są określone w różnych licznych ustawach administracyjnych i karnych, co prowadzi do dużego rozdrobnienia ram prawnych, których zakres jest zazwyczaj mniej szczegółowy niż art. 61 rozporządzenia finansowego.

30 W Niemczech na przykład przepisy nie obejmują konkretnych sytuacji konfliktu interesów wynikających z „sympatii politycznych” lub „względów emocjonalnych”. We wszystkich czterech państwach członkowskich objętych próbą przepisy dotyczące konfliktu interesów stanowią część ogólnych ram dotyczących etyki, uczciwości i przeciwdziałania nadużyciom finansowym obowiązujących urzędników służby cywilnej. Trybunał ustalił, że od czasu wprowadzenia zarządzania dzielonego do przepisów rozporządzenia finansowego w 2018 r. w skontrolowanych państwach członkowskich nie zaszły żadne istotne zmiany w przepisach i procedurach regulujących fundusze UE.

Państwa członkowskie wprowadziły procedury zarządzania konfliktem interesów, ale nadal występują w nich pewne uchybienia

31 W obszarze rolnictwa kryteria akredytacji wymagają od agencji płatniczych zastosowania odpowiednich środków w celu przeciwdziałania sytuacjom konfliktu interesów. Jednostki certyfikujące w państwach członkowskich i regionach objętych próbą Trybunału nie zgłosiły żadnych uchybień systemowych dotyczących takich środków w okresie programowania 2014–2020.

32 W obszarze spójności przed rozpoczęciem programów na lata 2014–2020 instytucje zarządzające musiały przeprowadzić oceny ryzyka dotyczące wpływu i prawdopodobieństwa wystąpienia nadużyć finansowych w odniesieniu do najważniejszych procesów zarządzania programami oraz wprowadzić odpowiednie środki w celu ograniczenia tego ryzyka. Ustanowienie środków zwalczania nadużyć finansowych musiało zostać zweryfikowane przez niezależny organ audytowy w ramach procesu wyznaczania instytucji zarządzających. Z kolei wdrożenie tych środków podlegało różnym audytom, które przeprowadzały kolejno Komisja i państwa członkowskie.

33 Najczęstszym środkiem zapobiegawczym stosowanym przez organy państw członkowskich, które skontrolował Trybunał, jest oświadczenie własne dotyczące konfliktu interesów. Oświadczenia tego rodzaju są zazwyczaj podpisywane przez pracowników przy zatrudnieniu i przed rozpoczęciem ważnych etapów w ramach

zarządzania funduszami UE (przyznanie dotacji, zamówienia publiczne, kontrole i audyty). Nie składają ich jednak ani ministrowie, ani sekretarze stanu przygotowujący i podejmujący decyzje w sprawie programów UE. Rumunia jest jedynym państwem członkowskim w próbie Trybunału, które gromadzi i publikuje roczne oświadczenia majątkowe wszystkich urzędników służby cywilnej. Treści tych oświadczeń nie analizuje jednak ani nie sprawdza żadna stosowna agencja, chyba że zostanie wszczęte z nimi dochodzenie.

34 Na Malcie, Węgrzech i w Rumunii ministrowie muszą regularnie składać oświadczenia dotyczące ich dochodów i majątku. Inaczej jest w Niemczech, zarówno na szczeblu federalnym, jak i na poziomie krajów związkowych. Ministrowie muszą składać oświadczenia tylko wtedy, gdy równocześnie są posłami do parlamentu, a oświadczenia te zawierają mniej elementów niż w pozostałych państwach członkowskich objętych próbą.

35 Zgodnie z art. 61 ust. 2 rozporządzenia finansowego urzędnicy publiczni w państwach członkowskich muszą zgłaszać sytuacje stwarzające ryzyko konfliktu interesów swojemu bezpośredniemu przełożonemu, a jeżeli istnienie konfliktu interesów zostanie potwierdzone – zaprzestać jakichkolwiek działań w danej kwestii. Organy, z którymi Trybunał przeprowadził wywiady, poinformowały, że oświadczenia dotyczące takich sytuacji są składane w formie papierowej i przechowywane przez dział kadr, oraz mogą być później wykorzystane, jeśli pojawią się zarzuty dotyczące konfliktu interesów. Organy krajowe lub regionalne zazwyczaj nie rejestrują jednak tych oświadczeń w centralnej bazie danych, z wyjątkiem organów w Rumunii i agencji płatniczej ds. funduszy rolnych na Węgrzech.

36 Organy państw członkowskich, które znalazły się w próbie Trybunału, uznały, że szkolenia i działania informacyjne dotyczące unikania konfliktu interesów są ważne. Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał ustalił, że organy te zapewniają odpowiednie szkolenia z zakresu etyki oraz walki z korupcją i nadużyciami finansowymi. Konflikty interesów są z reguły uwzględniane w szkoleniach dotyczących nadużyć finansowych, choć często jako element poboczny.

37 Organy państw członkowskich prowadzą również kampanie w celu podniesienia poziomu wiedzy wśród pracowników zaangażowanych w zarządzanie funduszami UE, a Trybunał odnotował przykłady dobrych praktyk w zakresie takich kampanii (zob. przykład w [ramce 3](#)).

Ramka 3

Działania mające na celu zwiększanie poziomu wiedzy na temat ryzyka konfliktu interesów prowadzone wewnętrznie w jednostkach publicznych

W Rumunii, w ramach projektu [LINC](#), krajowa agencja ds. etyki wraz z Transparency International zorganizowała w ministerstwach, instytucjach zarządzających i instytucjach pośredniczących sesje informacyjne na temat zwalczania nadużyć finansowych i korupcji. Agencja opracowała [przewodniki](#) dotyczące składania oświadczeń majątkowych i oświadczeń o braku konfliktu interesów, jak również kompendium przypadków konfliktu interesów. Instytucje i agencje zarządzające w Rumunii organizują co roku szkolenie dotyczące sposobu wypełniania tych oświadczeń.

W Niemczech dwie instytucje zarządzające na poziomie krajów związkowych zorganizowały wspólne szkolenia antykorupcyjne w celu wymiany doświadczeń. Inny kraj związkowy oferuje wszystkim urzędnikom publicznym regularne kursy z zakresu przeciwdziałania korupcji i konfliktowi interesów za pośrednictwem internetowej platformy edukacyjnej.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

38 Organy niemieckie wydają publicznie dostępne [roczne sprawozdania na temat korupcji i uczciwości](#), w których przedstawiają dane dotyczące ogólnego poziomu korupcji w sektorze publicznym na szczeblu federalnym. Sprawozdania zawierają statystyki dotyczące przestępstw korupcyjnych i zanonimizowane przykłady prowadzonych w tym zakresie spraw sądowych, w tym dotyczących konfliktu interesów. W rocznym sprawozdaniu dotyczącym korupcji nie podano żadnych informacji na temat korupcji w zarządzaniu funduszami UE, a na poziomie krajów związkowych, na którym zarządza się większością programów unijnych z zakresu polityki spójności i polityki rolnej, podobne sprawozdania nie są dostępne.

39 Krajowa agencja ds. etyki w Rumunii [publikuje na swojej stronie internetowej roczne i kwartalne sprawozdania z działalności](#), w których przedstawia takie informacje, jak liczba potwierdzonych przez sądy spraw dotyczących konfliktu interesów, liczba urzędników służby cywilnej, na których nałożono karę, ich stanowisko i instytucja, dla której pracują, oraz rodzaje nałożonych kar. Sprawozdania te, choć są bardzo szczegółowe, dotyczą jedynie przypadków badanych przez inspektorów agencji.

40 Organy państw członkowskich stosują również inne środki zapobiegawcze:

- o funkcjonalny podział zadań (rozdział obowiązków);
- o stosowanie zasady „czworga oczu”;
- o kontrole zarówno na etapie składania wniosków, jak i realizacji projektu;
- o kontrole, w tym prowadzone przez audytorów wewnętrznych lub, w przypadku organów podległych/lokalnych, przez organy nadrzędne;
- o audyty i kontrole prowadzone przez jednostkę certyfikującą/organ audytowy, krajowe lub regionalne instytucje audytowe, Komisję i Europejski Trybunał Obrachunkowy;
- o w miarę możliwości rotacja pracowników lub zmiana zakresu ich obowiązków.

41 Rotacja pracowników jest ważnym narzędziem służącym unikaniu konfliktu interesów. Instytucje odpowiedzialne za zarządzanie dzielone w badanych państwach członkowskich, które stosowały ten środek zapobiegawczy, nie robiły tego jednak regularnie i konsekwentnie. W Niemczech większy nacisk kładziono na rozdział obowiązków i zasadę „czworga oczu”. Na Malcie było zbyt mało doświadczonych i wyszkolonych pracowników, aby rotacja mogła być skuteczna. W Rumunii urzędnicy służby cywilnej zatrudnieni w jednostce dokonującej wyboru i oceny projektów w ramach funduszy polityki spójności nie podlegali rotacji ze względu na konieczność zachowania wiedzy i umiejętności wymaganych w tej pracy.

42 W zapobieganiu konfliktowi interesów może pomóc również polityka dotycząca efektu drzwi obrotowych (zob. pkt 23). Przepisy prawne służące ograniczeniu ryzyka wystąpienia tego zjawiska istnieją w trzech z czterech państw członkowskich poddanych kontroli; wyjątkiem są Węgry. W Rumunii i Niemczech organy zarządzające funduszami unijnymi nie weryfikują jednak, czy pracownicy opuszczający ich organizację przestrzegają zasad obowiązujących po ustaniu zatrudnienia. Na Malcie osoby pełniące funkcje regulacyjne lub inspekcyjne na zajmowanych stanowiskach podlegają przepisom dyrektywy w sprawie polityki dotyczącej efektu drzwi obrotowych, obowiązującej urzędników publicznych. W załączniku do tej dyrektywy nie wymieniono jednak pracowników organów objętych kontrolą Trybunału jako osób pełniących takie funkcje, co oznacza, że nie są oni objęci dyrektywą. Audyt wewnętrzny przeprowadzony w 2021 r. przez rumuńskie instytucje zarządzające funduszami strukturalnymi wykazał również uchybienia w zakresie środków zapobiegania konfliktowi interesów i efektowi drzwi obrotowych.

Działania mające na celu zwiększenie przejrzystości informacji na temat beneficjentów funduszy UE są w toku

43 Porównywalne i przejrzyste informacje o otwartym charakterze dotyczące beneficjentów końcowych finansowania unijnego ułatwiają kontrolę publiczną i prowadzenie dochodzenia w przypadku domniemanego konfliktu interesów. Zwiększają prawdopodobieństwo wykrycia konfliktu interesów i dlatego mogą mieć działanie prewencyjne i odstrasżające.

44 Na stronach internetowych dyrekcji generalnych Komisji uczestniczących w zarządzaniu dzielonym znajdują się linki do krajowych i regionalnych stron internetowych z wykazem beneficjentów finansowania unijnego w obszarze rolnictwa i spójności²¹. Dodatkowo Komisja udostępnia publicznie platformę internetową Kohesio zawierającą informacje na temat projektów finansowanych w obszarze spójności we wszystkich państwach członkowskich. Dane publikowane na niej w celu zapewnienia przejrzystości są jednak ograniczone, częściowo ze względu na konieczność przestrzegania unijnych i krajowych przepisów o ochronie danych. Nie ujawnia się na przykład tożsamości beneficjentów finansowania w ramach WPR, którzy otrzymują kwoty w wysokości do 1 250 euro²². Na stronach internetowych nie udostępnia się też informacji o odbiorcach końcowych będących osobami prawnymi. Taki zakaz nie obowiązywał w przepisach na lata 2014–2020.

45 W niedawnym badaniu zleconym przez Parlament Europejski stwierdzono, że organy publiczne, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i inne osoby prawne stanowią około jednej dziesiątej beneficjentów WPR, ale otrzymują ponad jedną trzecią środków unijnych²³. W obszarze spójności, w okresie programowania po latach 2014–2020 obowiązkowa jest identyfikacja beneficjentów rzeczywistych, otrzymujących finansowanie unijne²⁴. Dotyczące rolnictwa ramy prawne na lata 2023–2027 wymagają od beneficjentów – w stosownych przypadkach – przekazania

²¹ W odniesieniu do polityki spójności zob. strona internetowa Komisji „[Beneficjenci polityki spójności Unii Europejskiej](#)”, a w odniesieniu do polityki rolnej zob. strona internetowa Komisji „[Beneficjenci funduszy wspólnej polityki rolnej](#)”.

²² Zgodnie z art. 112 [rozporządzenia \(UE\) nr 1306/2013](#).

²³ Badanie przeprowadzone na zlecenie Parlamentu Europejskiego, Komisja Kontroli Budżetowej, „[The largest 50 beneficiaries in each EU Member State of CAP and Cohesion Funds](#)”, 2021.

²⁴ Art. 69 ust. 2 [rozporządzenia \(UE\) 2021/1060](#).

informacji o grupach przedsiębiorstw²⁵, do których należą. Nie przewidziano w nich jednak obowiązku identyfikacji beneficjentów rzeczywistych.

46 Przepisy [dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy](#) wprowadziły w 2017 r. rejestry beneficjentów rzeczywistych. [Transparency International](#) zwróciła uwagę na fakt, że rejestry te na Węgrzech i w Rumunii nie są jawne, a w Niemczech i na Malcie dostęp do nich wymaga uiszczenia opłaty. Instytucje odpowiedzialne za zarządzanie dzielone w państwach członkowskich, które znalazły się w próbie Trybunału, nie dysponują własnymi bazami danych połączonymi z tymi rejestrami, co zwiększa ryzyko niewykrycia konfliktu interesów. Zwiększenie wymagań w zakresie przejrzystości wymaga jednak przestrzegania wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z listopada 2022 r. dotyczącego dostępu do danych o beneficjentach rzeczywistych.

Opóźnienia w transpozycji dyrektywy o ochronie sygnalistów

47 Sygnalizowanie nieprawidłowości oznacza sytuację, w której dana osoba ujawnia informacje uzyskane w kontekście swojej pracy dla organizacji lub współpracy z nią dotyczące korupcji lub innych nadużyć popełnionych w tej organizacji lub przez nią. Daną osobę kwalifikuje się jako sygnalistę tylko wtedy, gdy należy ona do tej organizacji i dlatego może być narażona na działania odwetowe, w przeciwnieństwie np. do klientów lub innych osób, które nie pracują dla organizacji ani z nią nie współpracują. Środki ochrony sygnalistów mogą przyczynić się do przeciwdziałania korupcji i nadużyciom finansowym oraz do ich wykrywania. Państwa członkowskie miały czas do grudnia 2021 r. na transpozycję przepisów [unijnej dyrektywy o ochronie sygnalistów](#) dotyczących ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii, w tym przypadki konfliktu interesów mające negatywny wpływ na ochronę interesów finansowych UE.

48 Na początku 2022 r. Komisja wystosowała pisma wzywające do usunięcia uchybienia do 24 państw członkowskich, które nie zgłosiły działań zapewniających pełną transpozycję dyrektywy w terminie do 17 grudnia 2021 r. Do maja 2022 r. tylko osiem państw członkowskich transponowało dyrektywę do swojego ustawodawstwa krajowego²⁶. W pozostałych sprawach Komisja prowadzi dalsze działania. Spośród państw członkowskich objętych kontrolą Trybunału jedynie Malta dokonała

²⁵ Art. 59 ust. 4 [rozporządzenia \(UE\) 2021/2116](#).

²⁶ Cypr, Dania, Francja, Łotwa, Litwa, Malta, Portugalia i Szwecja.

transpozycji dyrektywy, ale Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy stwierdziło poważne wady w maltańskiej ustawie o ochronie sygnalistów²⁷.

Luki w środkach służących wykrywaniu, rozwiązywaniu i zgłaszaniu przypadków konfliktu interesów

49 W Komisji i organach państw członkowskich powinny obowiązywać procedury pozwalające na wykrywanie sytuacji konfliktu interesów, w które zaangażowani są ich pracownicy. W ramach zarządzania dzielonego organy krajowe są przede wszystkim odpowiedzialne za rozpoznawanie i rozwiązywanie przypadków konfliktu interesów na poziomie beneficjenta. Komisja może również stwierdzić występowanie konfliktu interesów w państwach członkowskich podczas weryfikacji działania krajowych systemów kontroli. Do wykrycia potencjalnych sytuacji konfliktu interesów może przyczynić się eksploracja danych, a dokładnie porównywanie informacji z różnych źródeł.

50 Jeżeli nieprawidłowości dotyczące konfliktu interesów zostaną wykryte, należy podjąć odpowiednie kroki, aby je wyeliminować. Z punktu widzenia skuteczniejszego monitorowania ryzyka związanego z konfliktem interesów gromadzenie wiarygodnych informacji o wykrytych przypadkach ma zasadnicze znaczenie.

Komisja koncentruje się na zgłoszonych przypadkach podejrzeń

51 Biuro Dochodzeń i Postępowań Dyscyplinarnych Komisji (IDOC) prowadzi dochodzenia administracyjne i postępowania dyscyplinarne dotyczące pracowników Komisji. Biuro przeprowadza dochodzenie w oparciu o uprawnienia uzyskane od organu powołującego w momencie, gdy organ ten otrzyma informację o podejrzeniu nadużycia od sygnalisty lub z innego źródła. Za dokładność, wiarygodność i kompletność informacji, które wpłyną do organu powołującego, odpowiada indywidualnie każdy członek personelu.

²⁷ Agence Europe, „Parliamentary Assembly of Council of Europe considers that Malta’s Whistleblower Protection Act does not meet its objective”, 20 grudnia 2021 r.

52 Objęte próbą Trybunału dyrekcje generalne odpowiedzialne za obszary polityki podlegające zarządzaniu dzielonemu również nie weryfikują informacji podawanych w oświadczeniach własnych pracowników (zob. pkt [22](#)), chyba że istnieją powody, by sądzić, że dochodzenie mogłoby być uzasadnione. W 2020 r., jak wynika ze [sprawozdania z działalności IDOC²⁸](#), trzy z 83 nowo zarejestrowanych spraw dotyczyły konfliktu interesów w strukturach Komisji.

53 OLAF może też prowadzić dochodzenia w sprawie poważnych wykroczeń, których potencjalnie dopuszczają się pracownicy UE, związanych z ich działalnością zawodową, a także wydawać zalecenia dyscyplinarne. W swoim sprawozdaniu rocznym za 2020 r. ²⁹ OLAF opublikował przegląd zaleceń dyscyplinarnych wydanych w latach 2016–2020. W 21 przypadkach dotyczyły one potencjalnych sytuacji konfliktu interesów.

54 Podczas ogólnych audytów systemów w państwach członkowskich Komisja sporadycznie stwierdza przypadki konfliktu interesów. W zbadanej przez Trybunał próbie 20 przeprowadzonych przez Komisję audytów systemów (zob. pkt [26](#) i [27](#)) znalazł się jeden przypadek, w którym DG AGRI stwierdziła konflikt interesów po stronie pracowników podmiotu upoważnionego w Hiszpanii i zastosowała korektę finansową.

55 Dyrekcje generalne odpowiedzialne za poszczególne obszary polityki (takie jak DG REGIO i DG AGRI) zajmują się również monitorowaniem zarzutów zgłaszanych przez sygnalistów lub media, tak jak w przypadku byłego premiera Czech, zob. [ramka 4](#).

²⁸ Sprawozdanie z działalności Biura Dochodzeń i Postępowań Dyscyplinarnych Komisji (IDOC), 2020.

²⁹ [Sprawozdanie roczne OLAF za 2020 r.](#)

Ramka 4

Domniemane konflikty interesów w Czechach

Organizacje pozarządowe i media wysunęły zarzuty przeciwko ówczesnemu premierowi Czech w związku z konfliktem interesów dotyczącym kontrolowanych przez niego przedsiębiorstw i ich statusu jako beneficjentów pomocy UE w obszarze polityki rolnej i polityki spójności. Komisja (DG AGRI, EMPL i REGIO) przeprowadziła na początku 2019 r. skoordynowany audyt. DG EMPL i DG REGIO opublikowały końcowe sprawozdanie audytowe w grudniu 2019 r. Przez cały rok 2020 i 2021 DG EMPL i DG REGIO monitorowały wdrażanie przez czeskie organy wniosków i zaleceń z audytu. Pod wpływem zainteresowania opinii publicznej i wniosku ze strony Parlamentu Europejskiego dyrekcje generalne upubliczniły końcowe sprawozdanie audytowe 24 kwietnia 2021 r. DG REGIO poinformowała opinię publiczną w swoim rocznym sprawozdaniu z działalności za 2021 r., że w przypadku większości zaleceń poczyniono postępy, ale realizacja trzech z nich, w tym zalecenia dotyczącego domniemanego konfliktu interesów, nadal trwała. W lipcu 2022 r. po wdrożeniu wszystkich niezrealizowanych zaleceń DG EMPL i DG REGIO zakończyły działania następcze podjęte w wyniku tego audytu.

DG AGRI przeprowadziła audyt powiązanych działań inwestycyjnych w ramach EFRROW. Sformułowała zastrzeżenie wobec czeskiej agencji płatniczej w związku z jej programem rozwoju obszarów wiejskich, które przedstawiono w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2021 r. W wyniku tego zastrzeżenia powstał plan działania, w którym zwrócono się do organów czeskich o przeprowadzenie działań naprawczych, będących obecnie w trakcie realizacji. Audyt doprowadził do przyjęcia [decyzji](#) o zastosowaniu korekt finansowych w odniesieniu do Czech.

Źródło: Komisja Europejska.

56 Ponadto do badania potencjalnych przypadków nadużyć finansowych, korupcji i wszelkiej innej nielegalnej działalności mającej negatywny wpływ na interesy finansowe UE, w tym konfliktu interesów, uprawniony jest OLAF, jeżeli istnieją wystarczające podstawy do podejrzeń. Dochodzenia prowadzone przez OLAF mogą skutkować wydaniem zaleceń dla dyrekcji generalnych dotyczących odzyskania nieprawidłowo wydanych kwot, a także przekazaniem spraw krajowym organom ścigania lub [Prokuraturze Europejskiej](#) (EPPO).

57 Jeżeli chodzi o ostatnie trzy okresy programowania, OLAF zamknął 10 spraw dotyczących projektów WPR z elementem konfliktu interesów (pięć projektów dotyczyło finansowania przedakcesyjnego, jeden realizowany był w latach 2000–2006, trzy w latach 2007–2013, a jeden w latach 2014–2020). OLAF zalecił, aby DG AGRI odzyskała od zainteresowanych państw członkowskich łącznie 20 347 891 euro.

58 W dziedzinie polityki spójności w latach 2000–2021 OLAF zamknął 18 spraw z elementem konfliktu interesów dotyczących EFRR i Funduszu Spójności. W szesnastu z tych spraw wydano zalecenia finansowe dla DG REGIO opiewające na łączną kwotę 162 970 401 euro. W okresie 2000–2022 OLAF nie wszczął żadnego dochodzenia w sprawie konfliktu interesów dotyczącego EFS.

Państwa członkowskie kładą znaczny nacisk na wykrywanie przypadków konfliktu interesów w zamówieniach publicznych, ale nie poświęcają wystarczającej uwagi niektórym sygnałom ostrzegawczym

59 Art. 61 ust. 3 rozporządzenia finansowego stanowi, że uniknąć konfliktu interesów można wtedy, gdy pełnienie funkcji przez osoby uczestniczące we wdrażaniu funduszy UE oraz osoby przygotowujące odpowiednie ramy prawne nie 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”. Przedstawiciele szeregu organów, z którymi Trybunał przeprowadził wywiady, poinformowali kontrolerów, że trudno było uzyskać informacje o sytuacjach emocjonalnych, sympatiach politycznych i osobistych zainteresowaniach takich osób, a w wielu przypadkach podlegają one przepisom o ochronie danych osobowych. W związku z tym nie wszystkie przyczyny konfliktu interesów można wykryć w drodze kontroli krzyżowych w rejestrach i bazach danych.

60 Organy państw członkowskich kładą większy nacisk na wykrywanie przypadków konfliktu interesów w procedurach zamówień publicznych niż w innych obszarach działalności. W wydanych w 2019 r. [wytycznych Komisji dotyczących określania korekt finansowych w przypadku nieprzestrzegania obowiązujących przepisów dotyczących zamówień publicznych](#) zaleca się korektę w wysokości 100% „w każdym przypadku, w którym stwierdzono nieujawniony lub niewystarczająco ograniczony konflikt interesów mający wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia”.

61 Przeprowadzone przez Trybunał w ostatnich latach kontrole na potrzeby poświadczenia wiarygodności ujawniły nieprawidłowości, którym organy krajowe wcześniej nie zapobiegły lub których nie skorygowały, a które dotyczyły potencjalnych przypadków konfliktu interesów w sytuacjach powiązania wnioskodawców z innymi zainteresowanymi stronami zaangażowanymi w projekty finansowane przez UE (zob. przykłady w [ramce 5](#)).

Ramka 5

Przykłady konfliktu interesów w zamówieniach publicznych z udziałem beneficjentów prywatnych

Trybunał stwierdził, że w Czechach, w ramach projektu zakupu nowych autobusów napędzanych sprężonym gazem ziemnym, które miały zastąpić wcześniej eksploatowane autobusy, beneficjent i oferent, któremu udzielono zamówienia, należeli do tej samej grupy i byli przez nią kontrolowani. Beneficjent nie wymagał od potencjalnych oferentów żadnego doświadczenia – była to sytuacja nietypowa, gdyż zazwyczaj w kontekście podobnych projektów niezbędne było okazanie referencji. Beneficjent nie wykazał w wystarczającym stopniu, że przedsięwziął odpowiednie środki w celu przeciwdziałania przypadkom konfliktu interesów wynikającym z powiązań majątkowych i osobistych z oferentem, któremu udzielono zamówienia, a także w celu ich rozpoznawania i likwidacji. Instytucja audytowa nie uwzględniła tej kwestii w swojej liście kontrolnej.

Pewne przedsiębiorstwo w Rumunii otrzymało wsparcie unijne na restrukturyzację i przekształcenie winnic na obszarze 15 hektarów gruntów dzierżawionych nieodpłatnie od osoby fizycznej na okres 15 lat, po którym winnica miała być zwrócona tej osobie. Rumuńskie prawo wymaga od beneficjentów zastosowania wszelkich niezbędnych środków w celu uniknięcia sytuacji powodujących konflikt interesów, w szczególności gdy między beneficjentami a ich dostawcami istnieją powiązania. Beneficjent podpisał z innym przedsiębiorstwem umowę dotyczącą mechanicznego i ręcznego odchwaszczania uprawy oraz instalacji systemu wspomagania. Trybunał stwierdził, że właściciel gruntu jest jedynym udziałowcem i administratorem tego dostawcy, w związku z czym skierował sprawę do OLAF w celu jej dalszego zbadania.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

62 Trybunał odnotował, że w państwach członkowskich przeprowadzono wiele różnych kontroli i procedur związanych z zamówieniami publicznymi. Takie kontrole koncentrują się na ogół na oświadczeniach o braku konfliktu interesów. Czasami polegają one też na sprawdzeniu nazwisk decydentów w ewidencji ludności lub w publicznie dostępnych narzędziach internetowych, takich jak rejestry handlowe. Przykłady innych sytuacji, które mogą wskazywać na konflikt interesów, zwane sygnałami ostrzegawczymi, przedstawiono w [ramce 6](#).

Ramka 6

Przykłady sygnałów ostrzegawczych dotyczących konfliktu interesów w zamówieniach publicznych

Instytucje zarządzające EFRR w krajach związkowych Saary i Bawarii wykryły podczas regularnych kontroli dotyczących procedur zamówień publicznych szereg sygnałów ostrzegawczych, wskazujących na potencjalny konflikt interesów. Sygnały takie obejmują następujące sytuacje:

- postępowania o udzielenie zamówienia organizowane przez daną instytucję zamawiającą zawsze wygrywa ten sam wykonawca;
- występują nieuzasadnione odstępstwa od standardowych procedur przetargowych, np. wybierana jest procedura negocjacyjna, gdy można zastosować procedurę otwartą;
- oferty oferentów różnią się zawsze o ten sam odsetek, np. jedna jest zawsze o 10% niższa od drugiej.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji zebranych podczas kontroli.

63 Inne sygnały ostrzegawcze dotyczące potencjalnego konfliktu interesów w zamówieniach publicznych to wysoki odsetek postępowań, w których uczestniczy tylko jeden oferent, lub nietypowa liczba zamówień udzielonych bezpośrednio (tj. w trybie niekonkurencyjnym). W [sprawozdaniu krajowym dotyczącym zamówień publicznych](#) Węgry poinformowały Komisję, że w latach 2015–2017 odsetek postępowań o udzielenie zamówienia, w których wziął udział tylko jeden oferent, przeprowadzonych przez różne instytucje zamawiające w tym kraju, wynosił od 10% do 28% wszystkich postępowań. W sumie postępowanie z udziałem jednego oferenta miało miejsce w przypadku prawie 17% z około 8 800 zamówień udzielonych na Węgrzech. Podobny odsetek (18,9%) postępowań z udziałem jednego oferenta zgłosiła również Malta, natomiast w Rumunii odsetek ten wyniósł 50%³⁰. W najnowszych [sprawozdaniach krajowych obejmujących lata 2018–2020](#) nie zawarto już takich informacji ilościowych.

64 Z publikowanej przez Komisję [tabeli wyników rynku wewnętrznego](#) wynika, że w 2020 r. odsetek postępowań z udziałem tylko jednego oferenta był dość wysoki – od 9% na Litwie i w Szwecji do 51% w Polsce. W przypadku państw członkowskich objętych próbą wskaźnik ten wynosił 41% w Rumunii, 39% na Węgrzech, 19%

³⁰ Zob. [sprawozdania krajowe dotyczące zamówień publicznych](#) za 2018 r. (sprawozdania krajowe i informacje o państwach UE) przekazane Komisji Europejskiej przez państwa członkowskie UE i EOG.

w Niemczech i 16% na Malcie. W tym kontekście maltańska krajowa instytucja audytowa wyraziła zastrzeżenia dotyczące procesu udzielania zamówień publicznych, na przykład co do prawidłowości zamówień bezpośrednich w sytuacji, gdy brak jest wymaganych zatwierdzeń i w krajowym dzienniku zamówień publicznych nie opublikowano ogłoszenia o udzieleniu zamówienia³¹. Wskaźnik nr 2 w tabeli wyników rynku wewnętrznego dotyczy zamówień publicznych obejmujących negocjacje z przedsiębiorstwem bez zaproszenia do składania ofert. W tego rodzaju postępowaniach występuje większe ryzyko konfliktu interesów niż w procedurach otwartych. Wartości tego wskaźnika w przypadku grupy państw członkowskich objętych próbą są raczej niskie. W Rumunii jednak zamówienia udzielono w tym trybie w 22% przypadków.

Organy audytowe w państwach członkowskich stwierdziły uchybienia w zarządzaniu konfliktami interesów

65 W obszarze rolnictwa jednostki certyfikujące wydają co roku opinię na temat funkcjonowania systemów kontroli wewnętrznej agencji płatniczych oraz legalności i prawidłowości wydatków, o których zwrot wystąpiono do Komisji. Zgodnie z odpowiednimi wytycznymi Komisji³² w toku tych prac należy zbadać między innymi takie nieprawidłowości, jak konflikt interesów. Jednostki certyfikujące w objętych próbą państwach członkowskich nie zgłosiły uchybień systemowych w zarządzaniu konfliktem interesów przez agencje płatnicze. Na Węgrzech i w Niemczech (w Bawarii) podczas oceny prawidłowości transakcji jednostki te wykryły mniej niż 10 (głównie formalnych) błędów związanych z konfliktem interesów na przestrzeni ostatnich lat.

66 W obszarze spójności krajowe lub regionalne instytucje audytowe przeprowadziły w okresie 2014–2020 audyty mające na celu ocenę systemów zarządzania i kontroli w państwach członkowskich, w tym zarządzania konfliktem interesów. Objęte próbą Trybunału instytucje nie zgłosiły żadnych uchybień w Niemczech i na Węgrzech. Instytucja audytowa Malty stwierdziła, że systemy zarządzania i kontroli w tym państwie funkcjonują, ale wymagają pewnych usprawnień. Rumuńska instytucja audytowa wspomniała z kolei o pewnych uchybieniach w korzystaniu z [Arachne](#) (narzędzia oceny ryzyka udostępnionego przez Komisję, jak wyjaśniono w pkt [67–69](#)) w ramach zarządzania EFRR i Funduszem Spójności.

³¹ Sprawozdanie Audytora Generalnego, 2019 r., Malta National Audit Office.

³² Komisja Europejska (DG AGRI), Wytyczne nr 1 – wytyczne dotyczące audytu certyfikacyjnego rachunków EFRG/ EFRROW – wytyczne dotyczące akredytacji, rok budżetowy 2021.

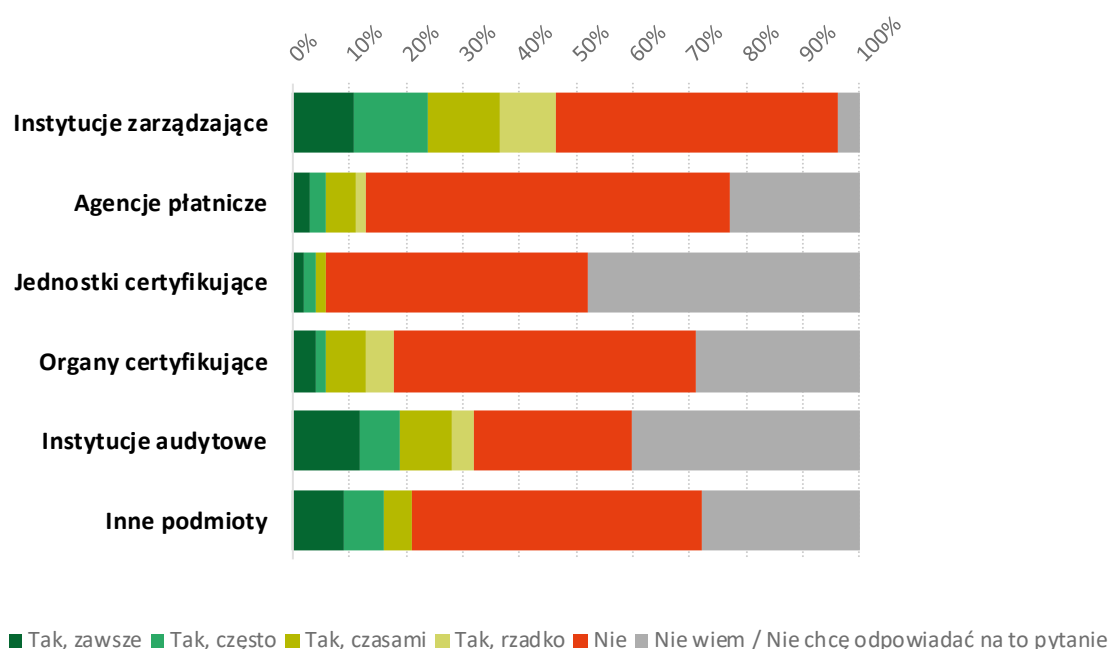
Do wykrywania przypadków konfliktu interesów nie wykorzystuje się w wystarczającym stopniu metody eksploracji danych

67 Komisja zaleca państwom członkowskim, aby do celów zapobiegania nadużyciom finansowym i ich wykrywania korzystały z udostępnionej przez nią nieodpłatnie aplikacji do eksploracji danych Arachne. Arachne to narzędzie służące do punktowej oceny ryzyka, które wykorzystuje dane z kilku źródeł danych i identyfikuje te projekty i tych beneficjentów, którzy mogą stwarzać ryzyko zaistnienia nieprawidłowości.

68 Komisja udostępnia w Arachne moduł, który umożliwia instytucjom zarządzającym i agencjom płatniczym ocenę ryzyka nadużyć finansowych i konfliktu interesów na etapie wyboru projektów. Narzędzie samo w sobie nie może ujawnić faktycznych przypadków konfliktu interesów, ale stanowi pomoc dla instytucji zarządzających i agencji płatniczych w identyfikacji sygnałów ostrzegawczych uzasadniających dalsze dochodzenie. System Arachne może być przydatny przy wykrywaniu przypadków konfliktu interesów w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego na poziomie beneficjenta/wykonawcy/podwykonawcy. W tym przypadku jednak zbiory danych systemu nie zawierały informacji o urzędnikach publicznych, którzy zatwierdzają wnioski o dofinansowanie w ramach zarządzania dzielonego i są odpowiedzialni za kontrole w państwach członkowskich objętych próbą.

69 W ramach zarządzania dzielonego na poziomie państw członkowskich korzysta się z narzędzia Arachne częściej w dziedzinie polityki spójności niż polityki rolnej. Około jedna czwarta podmiotów uczestniczących w zarządzaniu finansowaniem unijnym i jego kontroli, które odpowiedziały na kwestionariusz Trybunału, wykorzystywała Arachne do badania i wykrywania przypadków konfliktu interesów (26%). Niemal połowa respondentów nie korzystała z Arachne (49%), a jedna czwarta nie wiedziała o systemie lub nie chciała udzielić odpowiedzi na to pytanie (25%). Najczęściej z Arachne korzystają instytucje zarządzające (47%), a najrzadziej – agencje płatnicze i jednostki certyfikujące (odpowiednio 12% i 6%). Ze 130 instytucji korzystających z Arachne ponad połowa (54%) robi to „zawsze” lub „często”, podczas gdy pozostałe tylko „czasami” lub „rzadko” (zob. [rys. 6](#) poniżej).

Rysunek 6 – Wykorzystanie Arachne do sprawdzania projektów pod kątem konfliktu interesów*



* Odpowiedzi na pytania udzieliło 160 instytucji ze wszystkich państw członkowskich (głównie instytucje zarządzające, często pełniące funkcję koordynatorów) na 501 instytucji ogółem, które wzięły udział w ankiecie.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie ankiety przeprowadzonej we wszystkich państwach członkowskich.

70 W 2016 r. Komisja ustanowiła system wczesnego wykrywania i wykluczania (EDES)³³ w odniesieniu do środków wydatkowanych w ramach zarządzania bezpośredniego i pośredniego. System zapewnia wykrywanie na wczesnym etapie wnioskodawców stwarzających ryzyko dla interesów finansowych UE i wykluczanie ich z postępowania o udzielenie zamówienia lub z procedury wyboru do uzyskania funduszy UE. Wykluczenie dotyczy w szczególności osób podejrzewanych o nadużycia finansowe, korupcję, poważne wykroczenia zawodowe (w tym próby wywarcia nienależytego wpływu na procedurę udzielania zamówień) lub inne działania niezgodne z prawem oraz osób uznanych za winne takich działań. Uzyskanie informacji o takich wnioskodawcach byłoby również istotne w kontekście zarządzania dzielonego. Zgodnie ze sprawozdaniem specjalnym nr 11/2022 „[Ochrona budżetu UE – Należy usprawnić wykorzystanie czarnych list](#)” na szczeblu UE brakuje mechanizmu, który pozwalałby na wykluczanie kontrahentów w ramach zarządzania dzielonego, a system Arachne nie jest połączony z EDES. Biorąc pod uwagę, że obydwie aplikacje zostały

³³ System wczesnego wykrywania i wykluczania.

opracowane przez Komisję, brak integracji między nimi oznacza niewykorzystanie możliwości zapobiegania sytuacjom konfliktu interesów.

71 Organy państw członkowskich objętych próbą wyjaśnić, że wolą korzystać z krajowych baz danych, takich jak krajowe rejestry handlowe i bazy danych o ludności. Ich zdaniem takie bazy danych są bardziej aktualne i zawierają pełniejsze informacje niż Arachne. Ponadto niektóre organy na Węgrzech, Malcie i w Rumunii, dążąc do zapewnienia uczciwych procedur zamówień publicznych i starając się unikać przypadków konfliktu interesów, stosują krajowe narzędzia do eksploracji danych (zob. przykład w [ramce 7](#)). Niemieckie organy nie korzystają z Arachne ani z żadnych krajowych narzędzi do eksploracji danych ze względu na wątpliwości dotyczące ochrony danych oraz dokładności i wiarygodności danych zawartych w Arachne.

Ramka 7

System PREVENT w Rumunii

Krajowa agencja ds. etyki w Rumunii ustanowiła PREVENT, system informacyjny służący do zapobiegania konfliktom interesów w zamówieniach publicznych. Podstawą systemu są „formularze uczciwości”, generowane przez system informatyczny wykorzystywany we wszystkich postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonych za pośrednictwem elektronicznego systemu przetargowego tego państwa. W formularzach tych instytucje zamawiające muszą podać nazwiska wszystkich istotnych decydentów z własnej organizacji oraz z organizacji składających oferty. Następnie system PREVENT automatycznie sprawdza te informacje w zestawieniu z danymi zawartymi w ewidencji ludności i rejestrze przedsiębiorstw, podając wartość 0 lub 1 dla wszystkich danych, przy czym 1 oznacza potencjalną sytuację konfliktu interesów. W tego rodzaju przypadkach inspektor ds. etyki analizuje sytuację, aby wykluczyć fałszywy wynik pozytywny, a jeżeli konflikt interesów zostanie potwierdzony, wystosowuje odpowiednie ostrzeżenie do instytucji zamawiającej.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji zebranych podczas kontroli.

72 System PREVENT w Rumunii jest przykładem wykorzystania technologii do kontroli tysięcy postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Ma on jednak również pewne ograniczenia. Można go na przykład stosować tylko w przypadku postępowań przetargowych opublikowanych w elektronicznym systemie przetargowym (16% postępowań przetargowych w latach 2018–2020 nie zostało opublikowanych). Poza tym nie przewidziano w nim żadnych sankcji za niewypełnienie przez zamawiających formularzy uczciwości, a potencjalne przypadki konfliktu interesów mogą pozostać niewykryte, ponieważ faktycznie badane są tylko sytuacje,

w którym badanie danych dało wynik o wartości 1. W 2020 r. za pomocą systemu PREVENT przeanalizowano 19 506 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, a inspektorzy ds. uczciwości wystosowali 10 ostrzeżeń dotyczących uczciwości, w tym cztery w odniesieniu do funduszy unijnych. Ponadto skuteczność takiego narzędzia zależy w znacznym stopniu od jakości jego algorytmu i danych pochodzących z formularzy uczciwości.

73 Rosnąca dostępność dużych zbiorów danych dotyczących zamówień publicznych w połączeniu z rozwojem zdolności narzędzi cyfrowych do analizy takich danych umożliwia badanie takich wzorców w udzielaniu zamówień publicznych³⁴, które mogą stanowić sygnały ostrzegawcze wymagające dalszego dochodzenia. To samo dotyczy przyznawania dotacji publicznych. Ogólnie rzecz biorąc, narzędzia eksploracji danych są nadal niewystarczająco wykorzystywane do wykrywania przypadków konfliktu interesów.

Wdrożono mechanizmy zaradcze, ale procedury mogą być czasochłonne

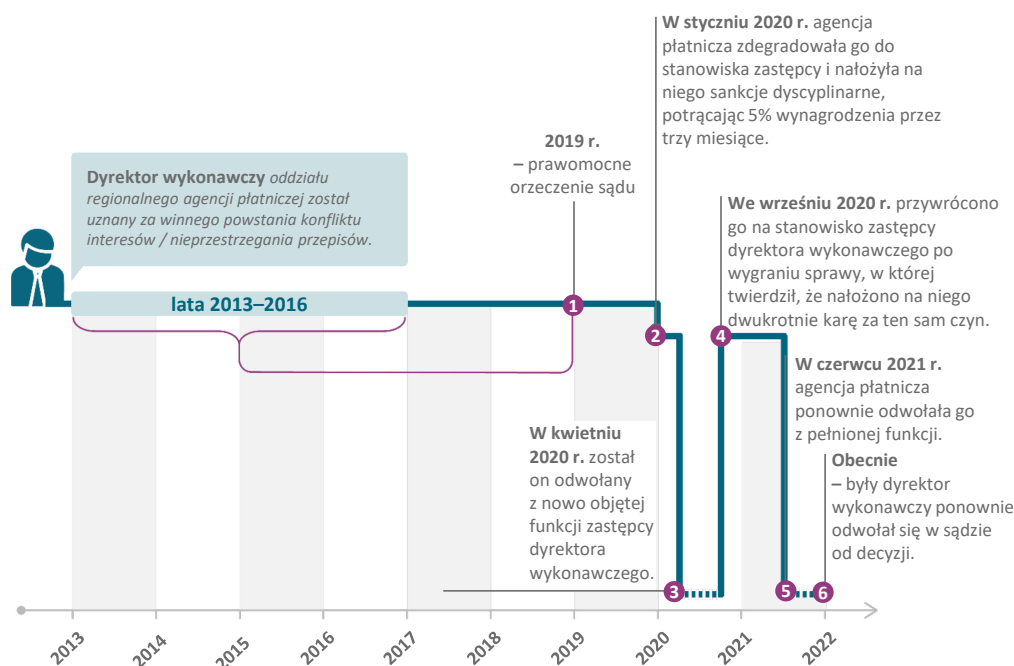
74 Konflikt interesów może się wiązać z innymi nieprawidłowymi lub nieuczciwymi zachowaniami. Znajduje to odzwierciedlenie w szeregu dostępnych możliwości reagowania na takie przypadki po ich wykryciu, obejmujących np.:

- o sankcje lub procedury dyscyplinarne stosowane wobec urzędników unijnych lub krajowych, którym udowodniono naruszenie przepisów lub obowiązków służbowych;
- o procedury mające na celu ochronę budżetu UE, takie jak odzyskiwanie od beneficjenta nieprawidłowo wypłaconych środków lub nakładanie przez Komisję korekt finansowych;
- o postępowania karne przed sądami krajowymi.

75 Organy państw członkowskich objętych próbą zgłosiły, że przy nakładaniu kar za konflikt interesów na ogół nie dokonują rozróżnienia na fundusze unijne i krajowe. Organy rumuńskie poinformowały o trzech przypadkach ukarania pracowników w latach 2014–2020 ze względu na konflikt interesów (zob. [rys. 7](#)).

³⁴ Zob. np. Elizabeth Dávid-Barrett i Mihály Fazekas, „Grand corruption and government change: an analysis of partisan favoritism in public procurement”, *European Journal on Criminal Policy and Research* 26, 411-430 (2020).

Rysunek 7 – Postępowanie w przypadkach konfliktu interesów jest czasochłonne



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji zebranych podczas kontroli.

76 Gdy okoliczności wymagają zakwalifikowania danego przypadku jako przestępstwa, prokuratura może skierować sprawę do sądu (zob. [ramka 8](#)).

Ramka 8

Przypadki konfliktu interesów mogą być związane z różnymi przestępstwami, które są nadal przedmiotem dochodzenia

Przedstawiciele agencji płatniczej we Włoszech mający dostęp do systemu rejestracji działek rolnych agencji zostali oskarżeni o przekazywanie osobom trzecim informacji o działkach, których żaden rolnik nie ujął jeszcze we wniosku o płatność. Osobom trzecim zarzucono, że w efekcie uzyskania takich informacji złożyły wniosek o płatność w odniesieniu do tych działek, choć nie posiadały ważnego tytułu prawnego do gruntów ani nie prowadziły na nich żadnej działalności rolniczej. Te domniemane przestępstwa są częścią większej sprawy wszczętej w związku z podejrzeniem popełnienia nadużycia finansowego i dotyczącej roszczeń sięgających 2010 r. Postępowanie karne rozpoczęło się w 2021 r. i nadal jest w toku.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji uzyskanych podczas kontroli.

77 W przypadku gdy zaistniały konflikt interesów prowadzi do nieprawidłowego wydatkowania środków UE, od beneficjenta należy odzyskać odpowiednie kwoty tych wydatków³⁵. Jeżeli zaś państwo członkowskie nie podejmie odpowiednich działań zmierzających do odzyskania tych środków, Komisja może podjąć decyzję o nałożeniu korekt finansowych w odniesieniu do przydzielonego temu państwu budżetem. Komisja może nałożyć korekty finansowe również wtedy, gdy stwierdzi uchybienia w systemach kontroli organów krajowych uczestniczących w zarządzaniu i kontroli funduszy UE, jak w przypadku opisanym w [ramce 1](#) powyżej.

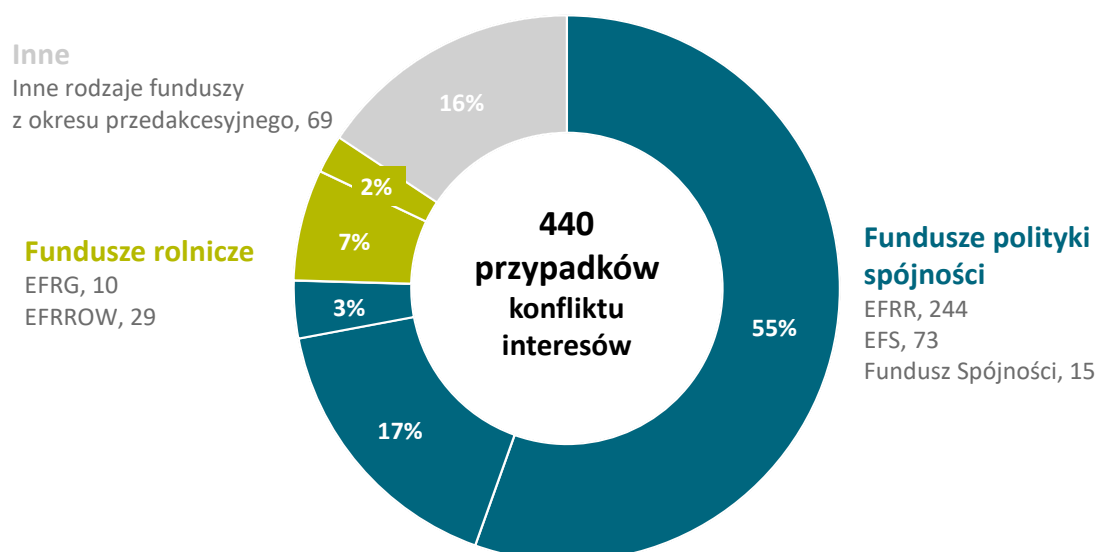
Sprawozdawczość dotycząca konfliktu interesów jest niepełna

78 Komisja i państwa członkowskie objęte próbą nie publikują informacji na temat skali przypadków konfliktu interesów w zarządzaniu dzielonym. W [rocznych sprawozdaniach z działalności dyrekcji generalnych](#), [sprawozdaniach rocznych OLAF](#) ani [sprawozdaniach rocznych dotyczących ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej](#) nie można znaleźć wyczerpujących informacji ilościowych na temat przypadków lub ustaleń dotyczących konfliktu interesów. Nie ma też odpowiedniego wskaźnika służącego do pomiaru częstotliwości i wymiaru nieprawidłowości związanych z konfliktem interesów w zarządzaniu dzielonym.

79 Państwa członkowskie zgłaszają nieprawidłowości i nadużycia finansowe do OLAF za pośrednictwem [systemu zarządzania nieprawidłowościami \(IMS\)](#). Od 2000 r. państwa członkowskie zgłosiły w IMS 440 przypadków konfliktu interesów w obszarach spójności i rolnictwa. Ponad połowa tych przypadków (55,4%) dotyczyła EFRR, 19% – funduszy przedakcesyjnych, 17% – EFS, a najmniej – EFRG i Funduszu Spójności (odpowiednio 2% i 3,4%) (zob. [rys. 9](#) poniżej). Przypadki konfliktu interesów zarejestrowane w IMS stanowią 0,4% ogólnej liczby zgłoszonych nieprawidłowości (dane z marca 2022 r.).

³⁵ Art. 54 [rozporządzenia \(UE\) nr 1306/2013](#) i art. 122 [rozporządzenia \(UE\) nr 1303/2013](#).

Rysunek 8 – Przypadki konfliktu interesów zgłoszone w systemie zarządzania nieprawidłowościami w podziale na fundusze



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych IMS.

80 Ze względu na odstępstwa prawne³⁶ nie wszystkie nieprawidłowości są jednak wprowadzane do systemu. Zgodnie z [podręcznikiem UE](#) dotyczącym zgłaszania nieprawidłowości państwa członkowskie nie mają obowiązku zgłaszania nieprawidłowości do OLAF, jeżeli wykryją je i skorygują przed przedstawieniem Komisji zestawienia wydatków do zwrotu lub jeżeli kwota nieprawidłowości jest niższa niż 10 000 euro. Jak wykazały poprzednie kontrole Trybunału³⁷, ilość i jakość danych i informacji zarejestrowanych w IMS jest różna w poszczególnych państwach członkowskich. Ponadto nie wszystkie sprawy prowadzone przez OLAF są w nim rejestrowane. Przykładowo państwa członkowskie zarejestrowały tylko sześć z 18 spraw w obszarze spójności wszczętych przez OLAF i zawierających element konfliktu interesów. Państwa członkowskie mogą również uznać konflikt interesów za pomniejszy element w sprawie o większym zakresie dotyczącej nadużycia finansowego (np. o fałszowanie dokumentów lub oświadczeń, korupcję lub przekupstwo) i nie zgłaszać takich przypadków jako dotyczących konfliktu interesów.

³⁶ Art. 122 ust. 2 [rozporządzenia \(UE\) nr 1303/2013](#) i art. 50 ust. 1 [rozporządzenia \(UE\) nr 1306/2013](#).

³⁷ Sprawozdanie specjalne 01/2019 pt. „[Zwalczanie nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE](#)”, pkt 23–28, i sprawozdanie specjalne 06/2019 pt. „[Zwalczanie nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE w obszarze spójności](#)”, pkt 47–57.

81 Oprócz danych z systemu zarządzania nieprawidłowościami DG REGIO i DG EMPL otrzymują informacje o przypadkach konfliktu interesów i związanych z nimi kwotach odzyskanych w obszarze zamówień publicznych od państw członkowskich w ramach EFS, FS i EFRR za pośrednictwem [systemu zarządzania funduszami w Unii Europejskiej \(SFC\)](#). W latach 2014–2020 państwa członkowskie zgłosiły 31 nieprawidłowości związanych z konfliktem interesów na łączną kwotę 3,4 mln euro, które miały wpływ na wynik postępowań o udzielenie zamówienia (cztery w ramach Funduszu Spójności, 24 w ramach EFRR i trzy w ramach EFS). Te 31 przypadków dotyczy 16 programów w 11 państwach członkowskich.

82 DG AGRI nie otrzymuje informacji o podobnych przypadkach w ramach EFRROW za pośrednictwem SFC, ponieważ państwa członkowskie przekazują jedynie tabele zbiorcze, w których nie ma informacji o rodzaju nieprawidłowości zaistniałych w poszczególnych przypadkach.

Wnioski i zalecenia

83 Przeprowadzona przez Trybunał kontrola prowadzi do ogólnego wniosku, że zarówno Komisja, jak i państwa członkowskie podjęły działania mające na celu rozwiązanie problemu konfliktu interesów, lecz w działaniach tych nadal występują luki, szczególnie w zakresie propagowania przejrzystości i wykrywania sytuacji mogących prowadzić do konfliktu interesów.

84 Ramy Komisji dotyczące wewnętrznego zapobiegania konfliktowi interesów opierają się na regulaminie pracowniczym UE i przepisach wykonawczych do niego oraz kodeksach i przewodnikach etycznych, a także obejmują kompleksową politykę szkoleń z zakresu etyki (pkt 20–22). Ponadto Europejska Rzecznik Praw Obywatelskich przeanalizowała praktyki Komisji dotyczące efektu drzwi obrotowych i zaleciła, by Komisja tymczasowo zakazywała byłym urzędnikom podejmowania pracy, jeśli wiązałoby się to z ryzykiem, którego nie można byłoby ograniczyć za pomocą odpowiednio monitorowanych i egzekwowanych ograniczeń (zob. 24).

85 Przeprowadzane przez Komisję audyty w obszarze spójności i rolnictwa obejmują w stosownych przypadkach kwestię konfliktu interesów, w tym od 2021 r. w zakresie płatności bezpośrednich dla rolników. Audyty te pomagają wykryć niedociągnięcia w zapobieganiu konfliktowi interesów, często dotyczące kwestii proceduralnych, ale również ogólniejsze uchybienia w zarządzaniu zamówieniami publicznymi (pkt 25–28).

86 W zbadanych przez Trybunał państwach członkowskich obowiązują przepisy i procedury mające na celu zapobieganie konfliktowi interesów i zarządzanie tym konfliktem, jednak nie zmieniły się one od czasu aktualizacji rozporządzenia finansowego w 2018 r. Najczęściej stosowaną metodą zapobiegania konfliktowi interesów są oświadczenia własne, a także szkolenia i działania podnoszące poziom wiedzy z zakresu etyki i uczciwości; rzadziej stosowana jest rotacja pracowników. Członkowie rządu uczestniczący w podejmowaniu decyzji i przyznawaniu środków w ramach programów UE nie musieli składać żadnych oświadczeń (pkt 29–42).

87 Skuteczniejszą kontrolę publiczną umożliwia też posiadanie otwartych, porównywalnych i przejrzystych informacji o odbiorcach końcowych funduszy unijnych. Komisja publikuje na swojej stronie internetowej linki do krajowych i regionalnych stron internetowych z wykazami beneficjentów finansowania unijnego w obszarze rolnictwa i spójności. Dodatkowo udostępnia ona publicznie platformę internetową Kohesio zawierającą informacje na temat projektów finansowanych w obszarze spójności we wszystkich państwach członkowskich. Na stronach tych nie udostępnia się

obecnie żadnych informacji o beneficjentach końcowych będących osobami prawnymi, co ogranicza przejrzystość. Identyfikacja beneficjentów rzeczywistych w przypadku przedsiębiorstw korzystających z finansowania unijnego będzie obowiązkowa w ramach systemów zarządzania i kontroli państw członkowskich w nowym okresie programowania w obszarze spójności. Beneficjenci funduszy rolnych będą musieli przekazywać informacje o grupach przedsiębiorstw, do których należą, od 2023 r. (pkt 43–46).

88 Na podstawie wymiany informacji z organami państw członkowskich Trybunał doszedł do wniosku, że informacje o względach emocjonalnych, sympatiach politycznych i osobistych zainteresowaniach są trudne do uzyskania i w wielu przypadkach podlegają przepisom o ochronie danych. W dziedzinie zamówień publicznych Trybunał zaobserwował, że w państwach członkowskich obowiązują różne procedury weryfikacyjne, które na ogół polegają na składaniu oświadczeń dotyczących konfliktu interesów, a czasami obejmują sprawdzanie nazwisk decydentów w ewidencji ludności oraz w publicznie dostępnych narzędziach internetowych, takich jak rejestry handlowe (pkt 59–62).

89 Instytucje odpowiedzialne za zarządzanie dzielone sprawdzają również okoliczności związane z zamówieniami publicznymi, które mogą wskazywać na konflikt interesów, czyli sygnały ostrzegawcze. Trybunał ustalił jednak, że niektórym sygnałom ostrzegawczym nie poświęcono wystarczającej uwagi, takim jak na przykład wysoki odsetek postępowań z udziałem jednego oferenta lub zamówień udzielanych w wyniku negocjacji z wykonawcą w trybie niekonkurencyjnym (pkt 63 i 64).

90 Korzystanie z systemu Arachne jest dobrowolne. Narzędzie to nie zawiera również informacji o urzędnikach publicznych uczestniczących w zarządzaniu i kontroli funduszy UE. Ogranicza to możliwość wystąpienia sytuacji konfliktu interesów, w których wykryciu narzędzie to może pomóc (pkt 67–69). Podobnie jak w przypadku każdego innego narzędzia do eksploracji danych, przydatność Arachne zależy w dużej mierze od ilości i jakości dostępnych danych źródłowych.

91 Państwa członkowskie gromadzą dane o konfliktach interesów w ramach obowiązku rejestrowania nieprawidłowości i zgłaszania ich Komisji. Ze względu na uchybienia w obszarze sprawozdawczości ani Komisja, ani państwa członkowskie nie mają pełnego obrazu kwot, których dotyczą konflikty interesów w ramach zarządzania dzielonego. Nie istnieje też odpowiedni wskaźnik w tym zakresie (pkt 78–82).

Zalecenie 1 – Poprawa zdolności do zapobiegania przypadkom konfliktu interesów, wykrywania ich i zgłaszania

Komisja powinna:

- a) ułatwiać i promować wymianę najlepszych praktyk z organami państw członkowskich i wśród tych organów w zakresie rozpoznawania poszczególnych sytuacji konfliktu interesów opisanych w art. 61 ust. 3 rozporządzenia finansowego, tj. potencjalnych przypadków konfliktu interesów z uwagi na względy rodzinne, emocjonalne, sympatie polityczne lub związki z jakimkolwiek krajem, interes gospodarczy lub jakiegokolwiek inne bezpośrednie lub pośrednie interesy osobiste;
- b) propagować wymianę najlepszych praktyk w zakresie wykorzystania narzędzi do analizy dużych zbiorów danych i eksploracji danych w państwach członkowskich do wykrywania przypadków konfliktu interesów oraz zachęcać państwa członkowskie do udostępnienia tych narzędzi wszystkim swoim organom i do systematycznego korzystania z nich;
- c) ustanowić jasne wytyczne dla państw członkowskich dotyczące terminów i sposobów zgłaszania Komisji nadużyć finansowych i nieprawidłowości związanych z konfliktami interesów w sposób kompletny i jednolity za pośrednictwem systemu zarządzania nieprawidłowościami.

Termin realizacji: 2024 r.

Zalecenie 2 – Propagowanie przejrzystości

Komisja powinna:

- a) wskazywać i rozpowszechniać najlepsze praktyki, w tym procedury, które zastosowano w celu zapobiegania przypadkom konfliktu interesów na etapie opracowywania i przyjmowania programów i środków;
- b) ułatwiać wymianę wśród państw członkowskich najlepszych praktyk dotyczących wymogu składania oświadczeń o dochodach i majątku pracowników sektora publicznego na szczeblu krajowym i regionalnym, którzy są zatrudnieni na stanowiskach decyzyjnych w ramach zarządzania dzielonego, w celu zwiększenia przejrzystości i rozliczalności oraz zminimalizowania ryzyka wystąpienia nieujawnionych przypadków konfliktu interesów.

Termin realizacji: 2024 r.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę I, której przewodniczy członkini Trybunału Obrachunkowego Joëlle Elvinger, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 25 stycznia 2023 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Tony Murphy
Prezes

Wykaz akronimów

DG BUDG – Dyrekcja Generalna ds. Budżetu

DG EMPL – Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego

DG HR – Dyrekcja Generalna ds. Zasobów Ludzkich i Bezpieczeństwa

DG REGIO – Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej

DG AGRI – Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich

EDES – system wczesnego wykrywania i wykluczania

EFRG – Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji

EFRR – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego

EFROW – Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich

EFS – Europejski Fundusz Społeczny

EPPO – Prokuratura Europejska

GRECO – Grupa Państw przeciwko Korupcji

IDOC – Biuro Dochodzeń i Postępowań Dyscyplinarnych Komisji

IMS – system zarządzania nieprawidłowościami

OECD – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju

OLAF – Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych

SFC – system zarządzania funduszami w Unii Europejskiej

WPR – wspólna polityka rolna

Glosariusz

Agencja płatnicza – wyznaczony przez państwo członkowskie organ, który zarządza wydatkami unijnymi w obszarze rolnictwa.

Arachne – narzędzie eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka opracowane przez Komisję w celu wspierania instytucji zarządzających i agencji płatniczych w zarządzaniu funduszami ESI i WPR oraz kontroli nad nimi.

Beneficjent – osoba fizyczna lub prawna otrzymująca dotację lub pożyczkę z budżetu UE.

Beneficjent rzeczywisty – osoba, która ostatecznie czerpie korzyści z działalności gospodarczej lub organizacji lub ma w niej udział.

Błąd – efekt nieprawidłowych obliczeń lub nieprawidłowość wynikająca z nieprzestrzegania wymogów prawnych i umownych.

Duże zbiory danych – duże ilości nieustrukturyzowanych danych z różnych źródeł oraz ich przetwarzanie, gromadzenie, przechowywanie i analiza w celu ujawnienia znaczących wzorców, tendencji i powiązań.

Effekt drzwi obrotowych – sytuacja, w której dana osoba przestaje pełnić funkcję ustawodawczą lub regulacyjną, aby objąć pokrewne stanowisko w sektorze prywatnym, lub odwrotnie.

Instytucja zarządzająca – organ krajowej, regionalnej lub lokalnej władzy publicznej (lub podmiot prywatny) wyznaczony przez państwo członkowskie do zarządzania programem finansowanym przez UE.

Jednostka certyfikująca – w obszarze wydatków na rolnictwo jest to podmiot publiczny lub prywatny wyznaczony przez państwo członkowskie do akredytowania agencji płatniczych i rocznego poświadczania wiarygodności ich sprawozdań finansowych oraz legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw tych sprawozdań.

Korupcja – nadużywanie władzy publicznej, korporacyjnej lub osobistej w celu uzyskania nienależnych korzyści.

Nadużycie finansowe – umyślne i bezprawne wprowadzenie w błąd w celu uzyskania korzyści materialnej przez pozbawienie innej osoby majątku lub środków pieniężnych.

Nieprawidłowość – naruszenie przepisów unijnych (lub stosownych przepisów krajowych) bądź zobowiązań wynikających z umowy.

Plan działania – dokument określający kroki, które należy podjąć, aby osiągnąć określony cel.

Płatności bezpośrednie – płatności wspierające (głównie pomoc obszarowa) przekazywane bezpośrednio rolnikom w ramach Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji.

Podejrzenie popełnienia nadużycia finansowego – nieprawidłowość, która skutkuje wszczęciem postępowania administracyjnego lub sądowego w celu ustalenia, czy miała ona znamiona nadużycia finansowego.

Poświadczenie wiarygodności – poświadczenie publikowane w sprawozdaniu rocznym Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, zawierające opinię pokontrolną Trybunału na temat wiarygodności unijnych rozliczeń oraz prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw.

Program operacyjny – ramy, w oparciu o które realizowane są projekty finansowane przez UE w obszarze polityki spójności w danym okresie. Odzwierciedlają one priorytety i cele określone w umowach partnerstwa zawieranych między Komisją a poszczególnymi państwami członkowskimi.

Program rozwoju obszarów wiejskich – zestaw wieloletnich krajowych lub regionalnych celów i działań zatwierdzony przez Komisję. Stanowi element realizacji unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich.

Sygnalista – osoba, często pracownik, która ujawnia informacje o nadużyciach w przedsiębiorstwie lub organizacji.

Sygnal ostrzegawczy – oznaka, że transakcja lub inna działalność może stanowić nadużycie finansowe.

System zarządzania nieprawidłowościami – aplikacja, za pomocą której państwa członkowskie zgłaszają do OLAF nieprawidłowości, w tym podejrzenia popełnienia nadużyć finansowych.

Zarządzanie dzielone – metoda wydatkowania środków z budżetu UE, w ramach której, w przeciwieństwie do zarządzania bezpośredniego, Komisja przekazuje pewne zadania państwu członkowskiemu, zachowując przy tym ostateczną odpowiedzialność.

Odpowiedzi Komisji

<https://www.eca.europa.eu/pl/Pages/DocItem.aspx?did=63584>

Harmonogram

<https://www.eca.europa.eu/pl/Pages/DocItem.aspx?did=63584>

Zespół kontrolny

W sprawozdaniach specjalnych Trybunału przedstawiane są wyniki kontroli dotyczących polityk i programów UE bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne tak, aby osiągnąć jak największe oddziaływanie, biorąc przy tym pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę I, zajmującą się wydatkami związanymi ze zrównoważonym użytkowaniem zasobów naturalnych. Izbie tej przewodniczy członkini Trybunału Joëlle Elvinger. Kontrolą kierował Pietro Russo, członek Trybunału, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Chiara Cipriani, szefowa gabinetu; Benjamin Jakob, attaché; Richard Hardy, kierownik; Jan Huth, koordynator zadania; Anca Florinela Cristescu, zastępca koordynatora zadania, a także kontrolerzy: Servane de Becdelièvre, Maciej Szymura, Mihaela Vacarasu i Lutz Venske. Wsparcie przy opracowywaniu materiałów graficznych zapewniła Marika Meisenzahl, a wsparcie językowe – Michael Pyper.



Od lewej: Pietro Russo, Benjamin Jakob, Anca Florinela Cristescu, Richard Hardy, Servane de Becdelièvre, Jan Huth.

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2023.

Polityka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania dokumentów została określona w [decyzji Trybunału nr 6/2019](#) w sprawie polityki otwartych danych oraz ponownego wykorzystywania dokumentów.

O ile nie wskazano inaczej (np. nie zamieszczono szczegółowych adnotacji o prawach autorskich), treści Europejskiego Trybunału Obrachunkowego będące własnością UE objęte są licencją [Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe \(CC BY 4.0\)](#). Oznacza to, że co do zasady ponowne wykorzystanie jest dozwolone, pod warunkiem że dokumenty zostaną odpowiednio oznaczone i zostaną wskazane dokonane w nich zmiany. W przypadku ponownego wykorzystania treści Trybunału niedozwolone jest zmienianie ich oryginalnego znaczenia albo przesłania. Trybunał nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek konsekwencje ponownego wykorzystywania.

Jeżeli konkretna treść wskazuje na możliwą do zidentyfikowania osobę fizyczną – tak jak w przypadku zdjęć, na których widoczni są pracownicy Trybunału – lub zawiera prace stron trzecich, wymagane jest uzyskanie dodatkowego zezwolenia.

W takim przypadku uzyskane dodatkowe zezwolenie na ponowne wykorzystanie określonej treści unieważnia i zastępuje wspomniane wcześniej zezwolenie ogólne. Powinny być w nim wyraźnie wskazane wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania treści.

W celu wykorzystania lub powielenia treści niebędącej własnością UE konieczne może być wystąpienie o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich:

rys. 4 i 7 – ikony zostały opracowane z wykorzystaniem zasobów ze strony [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Wszelkie prawa zastrzeżone.

Oprogramowanie lub dokumenty objęte prawem własności przemysłowej, takie jak patenty, znaki towarowe, wzory użytkowe, znaki graficzne i nazwy, nie są objęte polityką Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania.

Na stronach internetowych instytucji Unii Europejskiej dostępnych w domenie europa.eu zamieszczane są odsyłacze do stron zewnętrznych. Trybunał nie ma kontroli nad ich zawartością i w związku z tym zachęca użytkowników, aby we własnym zakresie zapoznali się z polityką ochrony prywatności i polityką w zakresie praw autorskich obowiązującymi na tych stronach.

Wykorzystywanie znaku graficznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nie może być wykorzystywany bez uprzedniej zgody Trybunału.

PDF	ISBN 978-92-847-9564-2	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/157489	QJ-AB-23-006-PL-N
HTML	ISBN 978-92-847-9577-2	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/956951	QJ-AB-23-006-PL-Q

Konflikt interesów to nieprawidłowość mająca negatywny wpływ na budżet UE, która pojawia się wówczas, gdy bezstronne i obiektywne pełnienie funkcji osoby uczestniczącej w zarządzaniu budżetem UE jest zagrożone z uwagi na względy rodzinne, emocjonalne, sympatie polityczne lub związki z jakimkolwiek krajem, interes gospodarczy lub jakiekolwiek inne interesy osobiste.

Trybunał zbadał, czy w ramach wspólnej polityki rolnej i polityki spójności podejmowane są odpowiednie kroki w celu wyeliminowania konfliktu interesów. Stwierdził on, że Komisja i państwa członkowskie ustanowiły ramy w celu zapobiegania takiemu konfliktowi i zarządzania nim, ale wciąż istnieją luki w propagowaniu przejrzystości i wykrywaniu sytuacji mogących prowadzić do konfliktu interesów.

Trybunał zaleca Komisji, aby podjęła działania, które pozwolą jej zwiększyć zdolność zapobiegania przypadkom konfliktu interesów i ich wykrywania oraz informowania o nich, a także propagować przejrzystość.

Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego przedstawiono na podstawie art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji
Unii Europejskiej

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors