



**WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**  
Wojciech Kutyla

KRR.410.003.01.2015  
P/15/049

# **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

# I. Dane identyfikacyjne kontroli

*Numer i tytuł kontroli* P/15/049 – System zarządzania nieprawidłowościami w zakresie europejskich funduszy rolnych

*Jednostka przeprowadzająca kontrolę* Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi

*Kontrolerzy* 1. Izabela Piotrowska, gł. specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 91301 z dnia 18 maja 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

2. Urszula Wilk, st. inspektor kp., upoważnienie do kontroli nr 91302 z dnia 18 maja 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

*Jednostka kontrolowana* Pełnomocnik Rządu do spraw Zwalczenia Nieprawidłowości na szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej. Ministerstwo Finansów – Departament Ochrony Interesów Finansowych Unii Europejskiej.

*Kierownik jednostki kontrolowanej* Agnieszka Królikowska, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów, Pełnomocnik Rządu do spraw Zwalczenia Nieprawidłowości na szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej od 1 stycznia 2014 r. i nadal.

Andrzej Parafianowicz Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów, Pełnomocnik Rządu do spraw Zwalczenia Nieprawidłowości na szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej od 22 listopada 2007 r. do 31 grudnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 5)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>1</sup> działalność Pełnomocnika Rządu do spraw Zwalczenia Nieprawidłowości na szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej<sup>2</sup> dotyczącą organizacji i funkcjonowania systemu zarządzania nieprawidłowościami w zakresie europejskich funduszy rolnych w obszarze informowania Komisji Europejskiej (KE) przez Polskę o nieprawidłowościach w wydatkowaniu środków z tych funduszy w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 30 czerwca 2015 r.

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

<sup>2</sup> Zwanego dalej Pełnomocnikiem.

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

Ocenę pozytywną uzasadniają działania, w ramach których Pełnomocnik:

- opracował ramowe wytyczne dla instytucji zaangażowanych w proces przekazywania KE informacji o nieprawidłowościach w zakresie wykorzystania europejskich funduszy rolnych<sup>3</sup>;
- zapewnił obsługę kadrową systemu informowania KE o nieprawidłowościach i przeszkolenie pracowników w tym zakresie;
- koordynował i realizował zadania związane z informowaniem KE o nieprawidłowościach;
- współpracował z instytucjami zaangażowanymi w proces przekazywania KE informacji o nieprawidłowościach na poziomie krajowym oraz Unii Europejskiej.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu  
faktycznego

1. Pełnomocnik został powołany rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2003 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu do Spraw Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej<sup>4</sup>. Do jego zadań należała koordynacja działań podejmowanych przez właściwe organy administracji rządowej, a także przekazywanie do KE raportów dotyczących nieprawidłowości w wykorzystaniu EFRG i EFRROW<sup>5</sup>. Powierzone zadania Pełnomocnik wykonywał przy pomocy Międzyresortowego Zespołu do spraw Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej (Zespół)<sup>6</sup>. Obsługę merytoryczną i organizacyjno-prawną Pełnomocnika i Zespołu prowadził Departament Ochrony Interesów Finansowych Unii Europejskiej (Departament DO) w Ministerstwie Finansów (MF).

W związku z obowiązkiem realizacji zadań w zakresie informowania KE o nieprawidłowościach w ramach EFRG oraz EFRROW wynikającym z rozporządzenia Komisji (WE) Nr 1848/2006 z dnia 14 grudnia 2006 r. dotyczącego nieprawidłowości i odzyskiwania kwot niesłusznie wypłaconych w związku z finansowaniem wspólnej polityki rolnej oraz organizacji systemu informacyjnego w tej dziedzinie i uchylającego rozporządzenie Rady Nr 595/91<sup>7</sup>, w 2009 r. Pełnomocnik opracował i przekazał do stosowania dokumenty ramowe, tj. System informowania o nieprawidłowościach w zakresie wykorzystania Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (SION/EFRG) oraz System informowania o nieprawidłowościach w zakresie wykorzystania Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (SION/EFRROW). Dokumenty te określały zadania realizowane przez organy i podmioty zaangażowane w procesie

<sup>3</sup> System informowania o nieprawidłowościach w zakresie wykorzystania Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (SION/EFRG) oraz System informowania o nieprawidłowościach w zakresie wykorzystania Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (SION/EFRROW) – zatwierdzone w 2009 r. We wrześniu 2013 r. dokumenty te zostały zastąpione Procedurą informowania Komisji Europejskiej o nieprawidłowościach finansowych w zakresie wydatków z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (PION).

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 119, poz. 1113 ze zm. Stosownie do § 1 ust. 2. tego rozporządzenia Pełnomocnikiem jest Sekretarz Stanu lub Podsekretarz Stanu w MF – Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej. Pełni on jednocześnie funkcję organu certyfikującego dla funduszy WPR.

<sup>5</sup> § 2 pkt 1 i 5 ww. rozporządzenia.

<sup>6</sup> Utworzonego na mocy zarządzenia Nr 62 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2003 r., zmienionego zarządzeniami Prezesa Rady Ministrów Nr 53 z dnia 12 kwietnia 2006 r. oraz Nr 58 z dnia 19 sierpnia 2010 r.

<sup>7</sup> Dz. U. UE L Nr 355 z dnia 15 grudnia 2006 r., s. 56, zwanego dalej rozporządzeniem Komisji (WE) Nr 1848/2006.

przekazywania KE informacji o nieprawidłowościach w zakresie wykorzystania EFRG i EFRROW. We wrześniu 2013 r. dokumenty te zostały zastąpione Procedurą informowania Komisji Europejskiej o nieprawidłowościach finansowych w zakresie wydatków z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (PION). Przesłanką do opracowania tego dokumentu była potrzeba dostosowania dotychczasowych procedur do wymogów KE określonych w rozporządzeniu Komisji (WE) Nr 1848/2006 i specyfikacji wdrożonego w Polsce w kwietniu 2011 r. systemu Irregularity Management System (IMS)<sup>8</sup> wprowadzającego trzypoziomą strukturę raportowania. W PION, nie zmieniając najważniejszych postanowień zawartych w dotychczasowych procedurach, uproszczono i złagodzone dotychczasowe wymogi, m.in. zredukowano katalog sytuacji wymagających wysyłania raportów następczych, wydłużono dotychczas obowiązujący termin na przekazywanie raportów przez instytucje raportujące II poziomu<sup>9</sup> do komórki MF-R<sup>10</sup> z 30 do 40 dni, umożliwiono wysyłanie raportów na bieżąco.

(dowód akta kontroli str. 14-20, 191-213, 243-275, 311-345, 365)

Od 20 września 2012 r. obowiązuje Procedura *Zarządzanie użytkownikami systemu IMS*, w której określone zostały zasady nadawania uprawnień użytkownikom systemu IMS w Polsce. Procedura ta skierowana jest do IR II i ustala zasady komunikacji pomiędzy osobami kontaktowymi z zaangażowanych instytucji na I i II poziomie raportowania.

(dowód akta kontroli str. 20, 191-345, 370-371, 381-404 )

Zgodnie z dokumentami SION i PION, IR II były zobowiązane do opracowania własnych procedur określających sposób sporządzania i przekazywania do MF-R raportów o nieprawidłowościach. W dokumencie PION zapisano ponadto, że tam gdzie ma to zastosowanie, IR II zobowiązana jest do stworzenia procedur regulujących wywiązywanie się z obowiązku sporządzania raportów przez IR III<sup>11</sup>.

Dyrektor Departamentu DO podała, że obowiązek stworzenia przez IR II procedur miał głównie na celu podkreślenie faktu, iż PION jest nadrzędnym źródłem wymogów co do trybu oraz zasad obiegu przekazywania informacji na poziomie krajowym. Mimo iż IR III w określonych przypadkach również objęte były tym obciążeniem, nie były bezpośrednim adresatem procedur zawartych w PION.

(dowód akta kontroli str. 316-317, 419-425 )

2. Pełnomocnik, który wykonywał powierzone mu zadania<sup>12</sup> przy pomocy Międzyresortowego Zespołu do Spraw Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę RP lub UE, był jednocześnie Przewodniczącym Zespołu<sup>13</sup>.

<sup>8</sup> Elektroniczny system uruchomiony przez Komisję Europejską w celu umożliwienia państwom członkowskim (PCz) wywiązywania się z obowiązku informowania o nieprawidłowościach.

<sup>9</sup> Dalej: IR II – agencje płatnicze – Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARIMR) i Agencja Rynku Rolnego (ARR).

<sup>10</sup> Komórka organizacyjna MF właściwa w zakresie informowania KE o nieprawidłowościach w zakresie WPR, zwana także dalej instytucją raportującą I poziomu – IR I.

<sup>11</sup> Instytucje Raportujące III poziomu: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRIRW) – Biuro Pomocy Technicznej, ARR, Fundacja Pomocy Programów dla Rolnictwa i Samorządy Województw.

<sup>12</sup> Zgodnie § 2 ww. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2003 r. zmienionego rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 16 sierpnia 2010 r.

<sup>13</sup> § 3 zarządzenia Nr 58 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 sierpnia 2010 r.

Stosownie do § 5 ust. 1 ww. zarządzenia, Przewodniczący Zespołu powoływał grupy robocze do opracowania poszczególnych zagadnień należących do zakresu zadań Zespołu. W okresie od 1 stycznia 2010 r. do 30 czerwca 2015 r. zadania te, tzn. koordynację działań związanych z przeciwdziałaniem, zwalczaniem, wykrywaniem i raportowaniem do KE nieprawidłowości w związku z finansowaniem Wspólnej Polityki Rolnej, a w szczególności koordynację działań w zakresie realizacji rozporządzenia Komisji (WE) Nr 1848/2006 z dnia 14 grudnia 2006 r. realizowały:

- Grupa robocza do spraw nieprawidłowości w związku z finansowaniem Wspólnej Polityki Rolnej oraz wykorzystaniem Europejskiego Funduszu Rybackiego (która w 2013 r. zastąpiła Międzyresortową grupę roboczą ds. przeciwdziałania nieprawidłowościom w związku z finansowaniem Wspólnej Polityki Rolnej funkcjonującą od 2006 r.)<sup>14</sup>;
- Grupa robocza do spraw nieprawidłowości w funduszach UE – od 18 grudnia 2014 r., kontynuująca prace dwóch grup roboczych (w tym ww. grupy) w obszarze informowania KE o nieprawidłowościach<sup>15</sup>.

W okresie od 1 stycznia 2010 r. do 30 czerwca 2015 r. miało miejsce jedno spotkanie Zespołu (w dniu 29 września 2014 r.) i dotyczyło polityki spójności. Pozostałe prace Zespół realizował obiegowo<sup>16</sup> a właściwe grupy robocze, które zostały powołane przez Zespół do celu wspierania krajowego systemu informowania KE o nieprawidłowościach, kontynuowały swoją działalność w sposób nieprzerwany.

Zgodnie z § 7 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2003 r. Pełnomocnik każdego roku przedstawiał Radzie Ministrów sprawozdanie z realizacji zadań.

W zatwierdzonych przez Pełnomocnika dokumentach SION i PION zapisano, że MF-R była zobowiązana do przedstawiania, co najmniej raz na pół roku, wszystkim instytucjom zaangażowanym w przeciwdziałanie nieprawidłowościom zbiorczych informacji nt. nieprawidłowości w związku z wykorzystaniem EFRROW i EFRG. Za 2010 r. Departament DO, działając jako komórka MF-R, przygotował okresowe zbiorcze informacje na temat nieprawidłowości zgłoszonych do KE, które zostały przekazane do wiadomości i wykorzystania służbowego przedstawicielom podmiotów wchodzących w skład Międzyresortowej Grupy Roboczej ds. przeciwdziałania nieprawidłowościom w związku z finansowaniem Wspólnej Polityki Rolnej, tj. instytucjom, o których mowa w dokumentach SION. Od 2011 r., kiedy właściwe instytucje krajowe zaangażowane w przeciwdziałanie nieprawidłowościom w ramach funduszy EFRG i EFRROW uzyskały dostęp do systemu IMS, a w związku z tym możliwość stałego, bieżącego wglądu do informacji, którymi dysponowała KE oraz możliwość wygenerowania własnych zestawień

<sup>14</sup> W skład tych grup wchodził przedstawiciel MF, MRiRW, ARR, ARiMR oraz Głównego Inspektoratu Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (GIJHARS).

<sup>15</sup> W skład grupy wchodził przedstawiciel MF, MRiRW, ARR, ARiMR, Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz przedstawiciele instytucji zarządzających Regionalnymi Programami Operacyjnymi.

<sup>16</sup> Prace Zespołu prowadzone w trybie obiegowym polegały np. na korespondencji przekazywanej między członkami Zespołu, w tym Przewodniczącym Zespołu. Jednakże, w okresie 2010-2015, czynności te nie dotyczyły kwestii informowania KE o nieprawidłowościach w funduszach UE, ani spraw związanych bezpośrednio z wdrażaniem Wspólnej Polityki Rolnej.

i podsumowań, informacje komórki MF-R kierowane do instytucji zaangażowanych w prace grup roboczych zmieniły charakter. Zbiorcze informacje statystyczne na temat nieprawidłowości prezentowane były głównie przy okazji spotkań grup roboczych a ich zakres był dostosowany do zestawu pól formularza systemu IMS. W uzasadnieniu powyższego, Zastępca Dyrektora Departamentu DO podała, że *„Celem komórki MF-R w tym zakresie nie jest dostarczenie informacji zaangażowanym instytucjom, gdyż mogą one samodzielnie je pozyskać z systemu IMS i z dostępnych opracowań KE, ale wywołanie dyskusji, w gronie wszystkich zaangażowanych podmiotów, o trendach w kraju, w skali UE oraz o wymogach KE, które w znacznym stopniu wpływają na sposób raportowania i na otrzymane statystyki i wiążą się z koniecznością niezbędnych uzgodnień na temat ujednoczeń w kraju. Dlatego istotne jest organizowanie prezentacji z możliwością dyskusji, a nie sama dystrybucja danych. Jako właściciel tego procesu i inicjator debaty komórka MF-R dobiera najistotniejsze i najbardziej interesujące przekroje danych i analizy, z dostępnych w określonym momencie, w celu zwrócenia uwagi podmiotom krajowym na szczególowe zjawiska i kwestie.”*

Wiodącą rolę w organizowaniu procesu informowania KE o nieprawidłowościach w funduszach UE odgrywała KE (OLAF<sup>17</sup>), która ustanowiła przepisy ogólne i wykonawcze określające tryb i zakres powiadamiania, a także utworzyła i administrowała dedykowanym do tego celu systemem informatycznym (IMS), który udostępniła państwom członkowskim. KE zapewniała wsparcie dla instytucji raportujących z państw członkowskich m.in. poprzez organizowanie spotkań państw członkowskich z KE w ramach prac Komitetu COCOLAF<sup>18</sup>. Przedstawiciele Departamentu DO brali udział w pracach tego Komitetu i jego podgrup roboczych, które zajmowały się także organizacją procesu informowania o nieprawidłowościach (w powiązaniu z przygotowaniem informacji statystycznych do sprawozdań PIF<sup>19</sup>). Wszelkie ewentualne informacje, które mogły mieć znaczenie dla instytucji krajowych, były przekazywane za pośrednictwem grup roboczych powołanych przez Zespół.

W corocznych sprawozdaniach PIF publikowano zbiorcze zestawienia nieprawidłowości zgłoszonych przez państwa członkowskie. Polska była corocznie wymieniana w czołówce państw, które zgłaszają najwięcej przypadków nieprawidłowości. Do państw, które nie spełniały oczekiwań kierowane były odrębne rekomendacje. Polska nigdy nie była objęta takimi rekomendacjami.

Departament DO pełnił również w imieniu MF funkcję krajowej jednostki AFCOS<sup>20</sup>, będącej partnerem OLAF w Polsce. AFCOS jest formą współpracy z OLAF realizowaną poprzez utworzenie platformy wymiany informacji i doświadczeń między OLAF a państwami członkowskimi UE w obszarze ochrony jej interesów finansowych. Przedstawiciele polskiego AFCOS brali udział w krajowych

<sup>17</sup> Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych.

<sup>18</sup> Komitet Doradczy ds. Koordynacji Przeciwdziałania Oszustwom (Advisory Committee for the Co-ordination of Fraud Prevention).

<sup>19</sup> Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady – Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej – Zwalczenie nadużyć finansowych – Sprawozdanie roczne (Annual report – Protection of the EU Financial Interests) – komunikaty do Parlamentu Europejskiego i Rady UE wydawane corocznie przez Komisję Europejską na podstawie art. 325 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (D UE C Nr 83 z 30 marca 2010 r., str. 1).

<sup>20</sup> Anti-Fraud Coordination Service.

i międzynarodowych konferencjach, spotkaniach, seminariach, poświęconych ochronie interesów finansowych UE, a także przygotowywali wkłady Polski do sprawozdań PIF na podstawie art. 325 ust. 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Ponadto wspierali OLAF w prowadzonych dochodzeniach na podstawie rozporządzenia (WE) Nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 maja 1999 r. dotyczącego dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF)<sup>21</sup> i udzielali odpowiedzi na zapytania dotyczące spraw podejrzenia nieprawidłowości w wykorzystaniu funduszy UE. Polski AFCOS udzielał również bieżącej pomocy na wniosek OLAF, głównie w odniesieniu do kontroli na miejscu i inspekcji, prowadzonych na terenie Polski na podstawie rozporządzenia Rady Nr 2185/1996 z dnia 11 listopada 1996 r. w sprawie kontroli na miejscu oraz inspekcji przeprowadzanych przez Komisję w celu ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich przed nadużyciami finansowymi i innymi nieprawidłowościami<sup>22</sup>.

Przedstawiciele Departamentu DO byli także członkami Sieci Komunikacji OLAF ds. Przeciwdziałania Oszustwom – OAFCN<sup>23</sup> którego zadaniem jest zapobieganie oszustwom poprzez swobodny przepływ informacji, tworzenie stałego dialogu pomiędzy jednostkami odpowiedzialnymi za zewnętrzną komunikację w OLAF oraz jego odpowiednikami w służbach dochodzeniowych PCz. W ramach OAFCN, przedstawiciele Departamentu DO reprezentowali Polskę w spotkaniach OAFCN, seminariach i sesjach szkoleniowych, mających na celu podnoszenie świadomości w kwestiach związanych z ochroną interesów finansowych Wspólnoty w PCz.

(dowód: akta kontroli str. 15-19, 362, 422, 114-191, 365-369)

**3.** Prace przygotowujące do wdrożenia systemu IMS prowadzono od 2010 r. Przed jego wdrożeniem zgłaszanie przez PCz nieprawidłowości do KE następowało za pomocą administrowanej przez KE platformy AFIS<sup>24</sup>. Dostęp do tej aplikacji miała jedynie komórka MF-R, która obsługiwała wprowadzanie danych do systemu na podstawie zgłoszeń otrzymywanych od właściwych instytucji krajowych.

Za koordynację procesu przekazywania do KE raportów dotyczących nieprawidłowości w wykorzystaniu środków UE odpowiadał w MF Departament DO. Do jego zadań należało m.in. informowanie KE o nowych przypadkach nieprawidłowości, a także o działaniach następczych prowadzonych w związku z nieprawidłowościami (art. 3 i 5 rozporządzenia Komisji (WE) Nr 1848/2006), nieprawidłowościach podlegających niezwłocznemu zgłoszeniu do KE (art. 4), nieprawidłowościach odnoszących się do kwot poniżej 10 tys. euro obciążających budżet UE (art. 6 ust. 1). Departament DO koordynował także system wymiany informacji o nieprawidłowościach w zakresie realizacji obowiązków Polski wynikających z ww. rozporządzenia, wdrażanie systemu IMS w Polsce we współpracy z OLAF, zarządzanie użytkownikami IMS we współpracy z OLAF oraz przygotowywał zbiorcze analizy nieprawidłowości zgłoszonych do KE<sup>25</sup>.

<sup>21</sup> Dz. U. UE L Nr 136 z dnia 31 maja 1999 r., s. 1.

<sup>22</sup> Dz. U. UE L Nr 292 z dnia 15 listopada 1996 r., s. 2.

<sup>23</sup> Anti-Fraud Communicators Network.

<sup>24</sup> Anti-Fraud Information System.

<sup>25</sup> Analizy takie Departament DO przygotował za I i II półrocze 2010 r. (pkt 2 wystąpienia).

W MF, w ramach Departamentu DO, funkcjonował Wydział ds. Nieprawidłowości odpowiedzialny za koordynację procesu przekazywania do KE raportów dotyczących nieprawidłowości w wykorzystaniu środków UE. Zadania w zakresie obsługi systemu informowania KE o nieprawidłowościach wykonywało dziewięciu pracowników ww. Wydziału. Wszyscy pracownicy Wydziału zostali przeszkoleni z zakresu obsługi systemu IMS, w tym czterech przez KE (OLAF) w ramach szkoleń z systemu IMS dla PCz<sup>26</sup>. Ponadto, jeden z pracowników wydziału odbył staż w OLAF – w komórce odpowiedzialnej za raportowanie w zakresie funduszy rolnych. Dyrektor Departamentu DO podała, że *„Z uwagi na to, że Polska posiada rozbudowaną strukturę raportowania nieprawidłowości i ma w tym zakresie (raportowania oraz zarządzania uprawnieniami użytkowników) bogate doświadczenie, przedstawiciele MF-R są zapraszani na spotkania, seminaria, konferencje organizowane przez OLAF i/lub inne państwa członkowskie lub kandydujące zainteresowane wprowadzonymi w Polsce rozwiązaniami.”*

Departament DO weryfikował na bieżąco prawidłowość i kompletność sporządzanych przez podległe jednostki raportów. W ramach wdrażania, przez administratora (KE) kolejnych ulepszeń (upgrade) lub nowych wersji systemu IMS, powstawały przejściowe utrudnienia dla użytkowników (np. przerwy technologiczne w dostępie), które KE rozwiązywała w ramach uprawnień administratora systemu. Utrudnienia te nie spowodowały znaczących opóźnień w procesie informowania KE o nieprawidłowościach i nie były przyczyną nieterminowych zgłoszeń z Polski.

(dowód akta kontroli str. 5, 20-21, 370-372, 424)

4. W okresie objętym kontrolą<sup>27</sup> MF-R zgłosiła do KE 1.180 nieprawidłowości na ogólną kwotę 96.203,9 tys. euro, z tego kwotę 50.316,7 tys. euro stanowiły środki już wypłacone (596 przypadków)<sup>28</sup> a kwotę 45.887,2 tys. euro<sup>29</sup> – środki należne, których nie wypłacono w związku ze stwierdzeniem nieprawidłowości przed płatnością (725 przypadków). Wśród zgłoszonych 1.180 nieprawidłowości, 270 przypadków (22,9%) zgłoszono na podstawie naruszenia wyłącznie przepisów krajowych. Spośród zgłoszonych nieprawidłowości 391 (33,1%) popełniły osoby prawne<sup>30</sup>, pozostałe 789 (66,9%) – osoby fizyczne<sup>31</sup>. Biorąc pod uwagę metodę wykrycia, najwięcej zgłoszonych przypadków – 765 (64,8% wszystkich nieprawidłowości) stanowiły nieprawidłowości stwierdzone w wyniku kontroli

<sup>26</sup> Pozostali pracownicy, a także inni użytkownicy z Polski, zostali przeszkoleni w kraju przez pracowników Wydziału ds. Nieprawidłowości.

<sup>27</sup> Według stanu na dzień 11 czerwca 2015 r.

<sup>28</sup> Suma nieprawidłowości wykrytych przed płatnością (596) i po dokonaniu płatności (725) wynosi 1.321 i jest większa od sumy wszystkich przesłanych do KE nieprawidłowości (1.180), gdyż objęte nią przypadki, w odniesieniu do których w części dokonano wypłaty a w części pozostaje ona do wypłacenia, są ewidencjonowane zarówno w grupie „przed płatnością” jak i „po dokonaniu płatności”. Ponadto liczba 1.321 obejmuje również przypadki nadużycia finansowego oraz podejrzenia popełnienia nadużycia finansowego.

<sup>29</sup> Kwota ta obejmuje wszystkie przypadki nieprawidłowości niezależnie od kwalifikacji (tj. nieprawidłowość, podejrzenie popełnienia nadużycia finansowego i nadużycie finansowe), w których nieprawidłowość stwierdzono przed dokonaniem jakiegokolwiek płatności oraz w których nieprawidłowość dotyczy kwoty częściowo wypłaconej.

<sup>30</sup> Liczba 391 obejmuje, na podstawie procedur krajowych, poza podmiotami posiadającymi osobowość prawną, także przypadki kategorii podmiotów gospodarczych nieposiadających statusu osoby prawnej (nieuwzględnionych przez KE jako odrębne, np. jst lub osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą).

<sup>31</sup> Liczba 789 obejmuje przypadki, w których nie wskazano osoby prawnej, co może oznaczać przypadki dotyczące osób fizycznych; jednakże z powodu zawieszenia obowiązku umieszczania danych osób fizycznych w raportach przekazywanych do KE za pomocą systemu IMS (spowodowanego trwającymi wyjaśnieniami między Polską a KE w kwestii przetwarzania przez ten system danych osobowych), nie ma w tej chwili w systemie możliwości jednoznacznego zidentyfikowania przypadków dotyczących osób fizycznych.



dokumentów, 145 (12,3%) – nieprawidłowości wykryte w wyniku kontroli na miejscu u przedsiębiorcy a 91 (7,7%) – nieprawidłowości stwierdzone w wyniku kontroli na miejscu stanu realizacji projektu lub działania. Z punktu widzenia typu nieprawidłowości, najwięcej zgłoszonych przypadków – 319 (27%) stanowiły nieprawdziwe zgłoszenia dotyczące produktów, projektów lub gruntu, 121 (10,3%) – inne działania przeprowadzone niezgodnie z przepisami a 116 (9,8%) – brakujące lub nieprzedstawione dokumenty (towarzyszące).

(dowód: akta kontroli str. 537-553)

Wśród 1.180 nieprawidłowości zgłoszonych przez Polskę do KE w okresie objętym kontrolą<sup>32</sup> wystąpiło 361 zgłoszeń na łączną kwotę 26.015,5 tys. euro<sup>33</sup>, co do których nie było obowiązku zgłaszania (zgodnie z art. 3 ust. 2 tiret 3 rozporządzenia Komisji (WE) Nr 1848/2006). Przepis ten stanowi, że nie ma obowiązku zgłaszania przypadków, w których organy administracyjne wykrywają błąd w związku z kwalifikacją finansowanego wydatku i przystępują do jego usunięcia przed dokonaniem płatności ze środków publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 363, 457-466)

Przeprowadzone badanie wszystkich pierwszych zgłoszeń (z okresu objętego kontrolą) z bazy systemu IMS<sup>34</sup> pod względem terminowości ich zgłoszenia do KE wykazało, że 641 (54,3%) nieprawidłowości zgłoszono z uchybieniem terminu określonego w art. 3 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) Nr 1848/2006, tzn. z przekroczeniem okresu dwóch miesięcy następujących po upływie danego kwartału, w którym dokonano pierwszego ustalenia administracyjnego lub sądowego<sup>35</sup>. Spośród nich 285 (44,5%) zgłoszono po roku i później w stosunku do wymaganego terminu zgłoszenia.

Kwestia terminowości zgłaszania nieprawidłowości do KE dostrzeżona została również na poziomie KE, która w sprawozdaniu PIF za 2013 r. wykazała, że raporty nieprawidłowości do KE zgłaszane są przez Polskę średnio 10 miesięcy po wykryciu (wskaźnik terminowości raportowania nieprawidłowości przez wszystkie PCz w ramach WPR wynosił 20 miesięcy). Zastępca Dyrektora DO podała, że KE obecnie prowadzi wewnątrz analizy w tej kwestii i nie opublikowała dotąd żadnych konkluzji.

(dowód: akta kontroli str. 190, 467-478, 492-507, 571)

Zastępca Dyrektora Departamentu DO podała, że w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 30 czerwca 2015 r. nie zostały zgłoszone do KE, ani do innych państw członkowskich, za pośrednictwem komórki MF-R, wykryte lub potencjalne nieprawidłowości podlegające niezwłocznemu zgłoszeniu do KE na podstawie art. 4 rozporządzenia Komisji (WE) Nr 1848/2006. W badanym okresie nie wystąpiły również przypadki ostatecznego odrzucenia przez komórkę MF-R i niezgłoszenia

<sup>32</sup> Według stanu na dzień 11 czerwca 2015 r.

<sup>33</sup> Dotyczy zgłoszeń nieprawidłowości (bez nadużycia finansowego i podejrzenia popełnienia nadużycia finansowego), stwierdzonych przed dokonaniem jakiegokolwiek płatności.

<sup>34</sup> Stan na dzień 11 czerwca 2015 r.

<sup>35</sup> Opóźnienia w przekazywaniu nieprawidłowości przez MF-R do KE wynikały z nieterminowego przekazywania tych nieprawidłowości do MF-R przez instytucje raportujące.

do KE informacji o nieprawidłowości w trybie art. 3, a także w trybie art. 4 ww. rozporządzenia. Ponadto, w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 30 czerwca 2015 r., KE nie występowała do MF-R o informacje o nieprawidłowościach dotyczących kwot ze środków UE niższych niż 10 tys. euro, o których mowa w art. 6 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) Nr 1848/2006, a także nie zwracała się do MF-R o informacje, o których mowa w art. 5 ust. 2 tego rozporządzenia. Zastępca Dyrektora Departamentu DO podała również, że w okresie objętym kontrolą komórka MF-R nie przekazała do KE żadnej informacji o braku nieprawidłowości podlegających zgłoszeniu na podstawie rozporządzenia Komisji (WE) Nr 1848/2006, ponieważ nie zachodziła taka okoliczność – w każdym kwartale występowały przypadki do zgłoszenia.

(dowód: akta kontroli str. 363-364, 423, 572)

Spośród zgłoszonych przez MF-R do KE 1.180 nieprawidłowości, zbadano 60 przypadków<sup>36</sup> na łączną kwotę 58.833,2 tys. euro, pod kątem spełniania wymogów zawartych w art. 3 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) Nr 1848/2006. Badanie wykazało, że w raportach dotyczących:

- 4 nieprawidłowości nie wskazano organu lub służb krajowych, które dokonały oficjalnego zgłoszenia nieprawidłowości oraz organów odpowiedzialnych za podjęcie dalszych kroków administracyjnych i/lub sądowych, co było wymagane art. 3 ust. 1 lit. j ww. rozporządzenia,
- 13 nieprawidłowości nie wskazano przepisu wspólnotowego, który został naruszony, co było wymagane art. 3 ust. 1 lit. c ww. rozporządzenia,
- 1 nieprawidłowości nie wskazano numeru ARINCO lub kodu CCI programu, którego to dotyczy, co było wymagane art. 3 ust. 1 lit. p i nie wskazano sposobu wykrycia nieprawidłowości - art. 3 ust. 1 lit. g ww. rozporządzenia.

Zastępca Dyrektora Departamentu DO podała, że *„w związku z postanowieniami art. 3 ust. 3 rozporządzenia Komisji Nr 1848/2006 jeśli niektóre informacje określone w ust. 1 niniejszego artykułu [...] nie są dostępne, państwa członkowskie dostarczają brakujące informacje w stopniu, w jakim jest to możliwe, przy przekazywaniu Komisji kolejnych zawiadomień na temat nieprawidłowości. W związku z powyższym, badanie poprawności sporządzenia powiadomienia o nowej nieprawidłowości, pod kątem jego kompletności nie jest zasadne i dlatego takie weryfikacje nie są dokonywane. Tak długo, jak dana sprawa jest otwarta, mogą się pojawić nowe informacje i może zachodzić konieczność uzupełnienia lub skorygowania istotnych informacji. Korekt lub uzupełnień dokonuje się przy okazji przekazywania raportów następczych w danej sprawie, na podstawie art. 5 rozporządzenia Komisji Nr 1848/2006.”*

Zastępca Dyrektora Departamentu DO podała ponadto, że KE, jako administrator systemu IMS, wprowadzała okresowo modyfikacje elektronicznego formularza

<sup>36</sup> Po 10 przypadków z największymi kwotami nieprawidłowości z każdego roku. Badanie objęło wszystkie raporty dotyczące danej nieprawidłowości.

systemu IMS (nierzadko bez uprzedzenia), zmieniając nie tylko położenie i opis poszczególnych pól, ale nawet ich zakres. W okresie objętym kontrolą wielokrotnie były wprowadzane takie zmiany, dodawane nowe pola, a usuwane pola dotychczas istniejące (wraz z informacjami znajdującymi się w tych polach). Takie sytuacje skutkowały utratą przez PCz dostępu do danych, które były uprzednio dostarczone do KE w momencie wysyłania powiadomienia. KE korzystała w ten sposób ze swoich uprawnień administratora i właściciela bazy danych (oraz całego procesu) i dowolnie dysponowała otrzymanymi informacjami, dostosowując je do bieżących potrzeb w zakresie przygotowywania analiz i wkładów do sprawozdań PIF.

W związku z powyższym, jak podała Zastępca Dyrektora DO, obecnie PCz nie mają możliwości wglądu do oryginalnie wysyłanych powiadomień dotyczących nowych przypadków nieprawidłowości za lata 2010-2014, w takiej formie, w jakiej zostały one wysłane do KE, gdyż migracje, jakie miały miejsce w poprzednich latach spowodowały zmianę prezentacji tych danych w aplikacji. W konsekwencji, nie zawsze można obecnie zweryfikować, na bazie eksportu z bazy systemu IMS, jaki był zakres informacji ujętych w pierwszych powiadomieniach o nieprawidłowościach przekazanych do KE za lata 2010-2014<sup>37</sup>.

Badanie 60 raportów nieprawidłowości wykazało ponadto, że jedynie w 8 z nich wskazano przyjęty kurs euro. Zastępca Dyrektora Departamentu DO podała, że komórka MF-R nie mając dostępu do akt poszczególnych spraw, nie ma możliwości zweryfikowania poprawności zastosowanego kursu przeliczeniowego, wynikającego z rozporządzenia Komisji (WE) Nr 1848/2006.

MF-R dokonywał oceny formalnej otrzymanych od IR II raportów pod względem prawidłowości i kompletności ich sporządzenia. W przypadku nieprawidłowo sporządzonego raportu, MF-R odrzucał raport w systemie IMS, zwracając się do instytucji sporządzającej raport z prośbą o korektę. Ocena merytoryczna polegała na zbadaniu, czy otrzymana informacja kwalifikowała się do przekazania do KE na podstawie rozporządzenia Komisji (WE) Nr 1848/2006. W przypadku gdy otrzymana informacja nie kwalifikowała się do przekazania do KE, MF-R odrzucała raport w systemie IMS, podając przyczyny odrzucenia. Zastępca Dyrektora Departamentu DO podała, że w ramach 60 poddanych badaniu nieprawidłowości, w 8 przypadkach nastąpiło odrzucenie raportu przez komórkę MF-R do instytucji sporządzającej raport z prośbą o korektę. Przyczyną odrzucenia była, w większości przypadków, konieczność uzupełnienia informacji, a także skorygowania niespójnych danych (np. w zakresie kwot, czy numeru ewidencyjnego). Komórka

---

<sup>37</sup> Zastępca Dyrektora DO wyjaśniła ponadto, że w celu zabezpieczenia danych systemu IMS w każdym kwartale sporządzane są kopie całej bazy raportów dostępnych z poziomu komórki MF-R, a po zakończeniu cokwartalnego procesu raportowania kopie wszystkich raportów przekazanych do KE w danym kwartale są archiwizowane (w formie eksportu do tabeli Excel) na specjalnie przeznaczonych do tego celu zewnętrznych elektronicznych nośnikach danych, przechowywanych zgodnie z zasadami *Polityki bezpieczeństwa systemu AFIS*. Zastępca Dyrektora DO zauważyła jednakże, że dane generowane w formacie Excel (w efekcie stosowania funkcji Eksport) nie zawierają wszystkich informacji, które dostępne są bezpośrednio w systemie, w szczególności brakuje danych dokumentujących historię przekazywania raportów pomiędzy poszczególnymi poziomami w kraju.

MF-R, dokonując oceny otrzymanych raportów pod względem prawidłowości ich sporządzenia, zwracała się do instytucji sporządzających raporty o nieprawidłowościach z prośbą o dokonanie korekty (dotyczyła ona ok. 12% przypadków), między innymi, z powodu konieczności uzupełnienia lub skorygowania informacji (niezrozumiałe lub niekompletne opisy w poszczególnych polach, brak spójności pomiędzy informacjami zamieszczanymi w raportach, nieodpowiednia kwalifikacja przypadków (jako nieprawidłowość, podejrzenie popełnienia nadużycia finansowego lub nadużycie finansowe), nieadekwatna do informacji zamieszczonych w innych polach raportu).

(dowód: akta kontroli str. 513-528)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Z określonej w art. 1 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) Nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich<sup>38</sup> definicji nieprawidłowości wynika, że nieprawidłowością jest jakiegokolwiek naruszenie przepisów prawa wspólnotowego wynikające z działania lub zaniechania ze strony podmiotu gospodarczego, które spowodowało lub mogło spowodować szkodę w ogólnym budżecie Wspólnot albo poprzez zmniejszenie lub utratę przychodów, które pochodzą z zasobów własnych pobieranych bezpośrednio w imieniu Wspólnot, albo też w związku z obciążeniem budżetu wspólnotowego nieuzasadnionym wydatkiem. Definicję tę stosują rozporządzenia: Komisji (WE) Nr 1848/2006 (art. 2 pkt 1) oraz Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.<sup>39</sup> (art. 2 ust.1 lit g). Zatwierdzone przez Pełnomocnika wytyczne zawarte w SION i PION rozszerzyły tę definicję o przypadki nieprawidłowości, które wynikają z naruszenia prawa krajowego.

Badanie próby 60 nieprawidłowości wybranych z 1.180 zgłoszonych w okresie objętym kontrolą<sup>40</sup> wykazało, że w odniesieniu do 13 nieprawidłowości (21,7%) wskazano wyłącznie przepis krajowy nie wskazując natomiast przepisu wspólnotowego, który został naruszony, co było wymagane art. 3 ust. 1 lit. c rozporządzenia Komisji (WE) Nr 1848/2006. Ponadto w 270 przypadkach (22,9%) spośród 1.180 raportów nieprawidłowości zgłoszonych w okresie objętym kontrolą i dotyczących pierwszego zgłoszenia, wskazano naruszenie wyłącznie przepisu krajowego.

Odnosząc się do kwestii przyjętej w SION i PION definicji nieprawidłowości i do ww. wyników badań kontrolnych, Zastępca Dyrektora Departamentu DO podała, że: przepis art. 9 rozporządzenia Rady (WE) Nr 1290/2006 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej<sup>41</sup> stanowi, iż „Państwa członkowskie przyjmują, w ramach wspólnej polityki rolnej, wszystkie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne, jak również podejmują wszelkie inne środki

<sup>38</sup> Dz. U. UE L Nr 312 z dnia 23 grudnia 1995 r., s. 1.

<sup>39</sup> Rozporządzenie w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) Nr 352/78, (WE) Nr 165/94, (WE) Nr 2799/98, (WE) Nr 814/2000, (WE) Nr 1290/2005 i (WE) Nr 485/2008 (Dz. U. UE L Nr 347 z dnia 20 grudnia 2013 r., s. 549 ze zm.).

<sup>40</sup> Stan na 11 czerwca 2015 r.

<sup>41</sup> Dz. U. UE L Nr 209 z dnia 11 sierpnia 2005 r., s. 1 ze zm.

*konieczne do zapewnienia skutecznej ochrony interesów finansowych Wspólnoty”, z czego wynika, że przepisy krajowe są niezbędne w celu upewnienia się co do prawdziwości i prawidłowości operacji finansowanych przez EFRG oraz EFRROW. Zastępca Dyrektora DO poinformowała ponadto, że „Definicja pojęcia nieprawidłowość przedstawiona w rozporządzeniu Nr 1848/2006 odwołuje się do przepisów prawa wspólnotowego, niemniej jednak od 2002 r. obowiązuje dokument roboczy KE – COCOLAF: Obowiązek informowania o nieprawidłowościach – Praktyczne dane, w którym zostało doprecyzowane, iż „Żebyśmy mieli do czynienia z nieprawidłowością, sposób zachowania musi stanowić naruszenie przepisu prawa wspólnotowego. Należy przy tym założyć, że przepisy prawa krajowego, które są konieczne do tego, żeby prawo wspólnotowe było w pełni skuteczne, należy uważać za przepisy, które służą także ochronie interesów finansowych Wspólnot.”*

Zastępca Dyrektora DO wskazała także, że w związku z powyższą interpretacją definicji nieprawidłowości przez KE, a także z zasadami systemu IMS (w którego elektronicznym formularzu raportu przewidziano oddzielne pola dla podania zarówno informacji o naruszonych przepisach UE, jak i krajowych), system nie wymaga podawania każdorazowo w raportach o nieprawidłowościach naruszonych przepisów UE, dla przypadków w których dokonano wskazania naruszonych przepisów krajowych.

Stanowisko Zastępcy Dyrektora DO dotyczące stosowania definicji nieprawidłowości rozszerzonej o przepisy krajowe, znajduje również potwierdzenie w przepisach dotyczących perspektywy finansowej 2014-2020. W rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającym wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającym rozporządzenie Rady (WE) Nr 1083/2006<sup>42</sup>, zawarto definicję nieprawidłowości która stanowi, iż nieprawidłowość oznacza każde naruszenie prawa unijnego lub prawa krajowego dotyczące stosowania prawa unijnego.

(dowód: akta kontroli str. 372, 513-522, 537, 540, 542)

Wśród 1.180 nieprawidłowości zgłoszonych przez Polskę do KE w okresie objętym kontrolą<sup>43</sup> za pośrednictwem systemu IMS, wystąpiło 361 (30,6%) zgłoszeń nieprawidłowości wykrytych przed dokonaniem płatności, co do których nie było obowiązku zgłaszania, w myśl art. 3 ust. 2 tiret 3 rozporządzenia Komisji (WE) Nr 1848/2006. Przypadki takie były zgłaszane przez instytucje sporządzające

<sup>42</sup> Dz. U. UE L Nr 347 z dnia 20 grudnia 2013 r., s. 320 ze zm.

<sup>43</sup> Według stanu na dzień 11 czerwca 2015 r.

raporty o nieprawidłowościach do roku 2013 i stanowiły 42,8% wszystkich nieprawidłowości zgłoszonych w latach 2010-2013. Od roku 2014 w następstwie ustalenia, w ramach Grupy roboczej ds. przeciwdziałania nieprawidłowościom w związku z finansowaniem Wspólnej Polityki Rolnej, na wniosek zaangażowanych instytucji raportujących, że postanowienie art. 3 ust. 2 tiret 3 rozporządzenia Komisji (WE) Nr 1848/2006 będzie jednolicie interpretowane jako przypadek braku wypłaty środków z EFRG lub EFRROW<sup>44</sup>, instytucje krajowe zaprzestały zgłaszania powyższych przypadków i w konsekwencji zaprzestano raportowania ich do KE.

Zastępca Dyrektora Departamentu DO podała w uzasadnieniu, że „(...) zastosowanie odstępstw na mocy art. 3 ust. 2 rozporządzenia Komisji Nr 1848/2006 (w tym przedmiotowej derogacji wynikającej z tiret 3) jest prawem – a nie obowiązkiem – właściwych podmiotów, odpowiadających za wykrywanie, klasyfikowanie i zgłaszanie nieprawidłowości do KE. Komórka MF-R kieruje się przekonaniem (...), że przypadki ujęte w przedmiotowych derogacjach można zgłaszać do KE, zwłaszcza w sytuacjach, gdy nie jest łatwa jednoznaczna interpretacja napotkanych sytuacji pod kątem zastosowania derogacji. Takie ostrożnościowe podejście komórka MF-R promuje w ramach prac grup roboczych i zachęca podmioty krajowe, by zgłaszały wszystkie przypadki do KE, za wyjątkiem tych, w których skorzystanie z odstępstwa jest jednoznaczne (oraz tych, w których ma zastosowanie próg kwotowy). W ten sposób polskie podmioty zapewniają zgodność z zasadami zgłaszania nieprawidłowości do KE, a ponadto, z uwagi na cel, któremu służy raportowanie nieprawidłowości, czyli prowadzenie przez KE analiz ryzyka, dostarczają KE możliwie najszerszą wiedzę o zaistniałych obszarach ryzyka w Polsce. Dodatkowo, komórka MF-R nie ma możliwości weryfikacji otrzymanych przypadków pod kątem zastosowania odstępstw, gdyż wymagałoby to każdorazowo wglądu w akta sprawy. Przyjęto więc zasadę, iż wszystkie poprawne zgłoszenia przypadków wypełniających powyższe warunki, skierowane przez właściwą instytucję raportującą do KE za pośrednictwem komórki MF-R, będą przekazywane do KE. W odniesieniu do przedmiotowego tiret 3, dopiero w końcu 2012 roku komórka MF-R otrzymała powiadomienie od podmiotu zaangażowanego w raportowanie do KE o potrzebie dokonania interpretacji tego postanowienia i zainicjowała w tej kwestii dyskusję w ramach prac właściwej grupy roboczej powołanej przez Międzyresortowy Zespół. W wyniku tych prac stosowana obecnie interpretacja została uzgodniona na szczeblu krajowym, a następnie została uwzględniona w procedurze PION.”

(dowód: akta kontroli str. 321, 363, 423, 457-466, 480, 482-483, 537-541)

Problem nieterminowego zgłaszania nieprawidłowości do KE w okresie objętym kontrolą (według stanu na 11 czerwca 2015 r. 54,3% nieprawidłowości zgłoszono z uchybieniem terminu określonego w art. 3 ust.1 rozporządzenia Komisji (WE) Nr 1848/2006) był systematycznie podnoszony na spotkaniach grup roboczych.

<sup>44</sup> Wytuczna ta (uwzględniona w procedurze PION) nie ma zastosowania do przypadków nadużyć finansowych lub podejrzenia popełnienia nadużycia finansowego.

Ponadto Departament DO podjął robocze oraz oficjalne wyjaśnienia z ARiMR<sup>45</sup> (spotkanie robocze w sierpniu 2011 r. oraz wymiana korespondencji w styczniu i lutym 2013 r., dot. przedstawienia planu działań naprawczych mających na celu skrócenie okresu pomiędzy datą pierwszego ustalenia administracyjnego lub sądowego nieprawidłowości w zakresie EFRG oraz EFRROW a datą przekazania raportów). Zastępca Dyrektora DO podała, że *„Ponieważ działania naprawcze opisane przez agencję płatniczą wymagają czasu zarówno w fazie ich wdrożenia, jak i na etapie pojawienia się ich wymiernych rezultatów (także z uwagi na charakter schematów pomocy, za które odpowiada ARiMR oraz powiązanych czynności związanych z procedurami ich obsługi), można zrozumieć fakt dalszego występowania przedmiotowych opóźnień w raportach o nieprawidłowościach dotyczących kolejnych lat. Komórka MF-R zakłada, że stopniowo będzie można zaobserwować malejący trend w liczbie opóźnionych zgłoszeń nieprawidłowości, będący wynikiem podjętych przez ARiMR działań, zapoczątkowany w obecnych danych statystycznych.”*

Zastępca Dyrektora DO podała ponadto, że *„Podmioty krajowe deklarują podejmowanie działań prowadzących do eliminowania powyższych uchybień, ale, w opinii komórki MF-R, problem może mieć swoje podłoże w niespójnych wymogach KE dla obszaru funduszy WPR, ponieważ w skali UE utrzymuje się od dłuższego czasu.”*

(dowód: akta kontroli str. 492-507, 570-571)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

## IV. Uwagi i wnioski

Z uwagi na to, że administratorem systemu IMS jest Komisja Europejska (OLAF), która ustala zakres wymagań dotyczących danych raportowanych w tym systemie jak również odpowiada za jego funkcjonowanie, a także biorąc pod uwagę, iż Pełnomocnik podjął działania na rzecz poprawy terminowości przesyłania raportów o nieprawidłowościach do KE, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

<sup>45</sup> Zastępca Dyrektora Departamentu DO stwierdziła też, że liczba nieterminowych zgłoszeń, za które odpowiadają poszczególne instytucje raportujące (poza ARiMR), miała wymiar marginalny w skali wszystkich zgłoszeń. W związku z powyższym, komórka MF-R nie kierowała indywidualnych działań w kwestii nieterminowych zgłoszeń do tych instytucji (poza kontynuowaniem rutynowego uwrażliwiania krajowych instytucji raportujących na zagadnienie terminowości raportowania w ramach prac właściwej grupy roboczej).

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>46</sup> kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Uprzejmie proszę Panią Minister o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego o sposobie wykorzystania uwag i ustaleń kontroli.

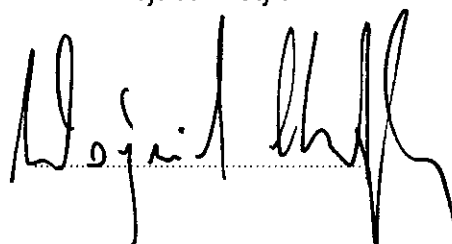
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 11 sierpnia 2015 r.

Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Kutyla



---

<sup>46</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.