

Procedura



Minister Rolnictwa
i Rozwoju Wsi

Realizacja obowiązku informowania Komisji Europejskiej i instytucji zarządzającej przez:

Instytucje Pośredniczące

- *PO „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013” ;*
- *PO „Rybacktwo i morze na lata 2014-2020”,*
- *Programu „Fundusze Europejskie dla Rybackwa na lata 2021-2027”*

o stwierdzonych nieprawidłowościach przy realizacji ww. Programów.

Zatwierdzam:

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Czesław Siekierski

/podpisano elektronicznie/

Warszawa, 23 maja 2024 r.



Fundusze Europejskie
dla Rybackwa



Rzeczpospolita
Polska



Dofinansowane przez
Unię Europejską



Ministerstwo Rolnictwa
i Rozwoju Wsi

SPIS TREŚCI

1. WYKAZ SKRÓTÓW I HASEŁ.....	0
2. SYNTEZA.....	1
3. WSTĘP	3
3.1 CEL DOKUMENTU	3
3.2 ZAKRES DOKUMENTU ORAZ PODSTAWY PRAWNE INFORMOWANIA KE O NIEPRAWIDŁOWOŚCIACH	4
4. ORGANY I INSTYTUCJE ODPOWIEDZIALNE ZA INFORMOWANIE KE O NIEPRAWIDŁOWOŚCIACH	4
4.1 INSTYTUCJA RAPORTUJĄCA II POZIOMU (IRII)	4
4.2 INSTYTUCJA ZARZĄDZAJĄCA	5
4.3 AFCOS	5
5. DEFINICJE I WYJAŚNIENIA.....	6
5.1 NIEPRAWIDŁOWOŚĆ	6
5.2 PODMIOT GOSPODARCZY	7
5.3 PIERWSZE USTALENIE ADMINISTRACYJNE LUB SĄDOWE (PACA).....	7
5.4 PODEJRZENIE POPEŁNIENIA NADUŻYCIA FINANSOWEGO	9
5.5 NADUŻYCIE FINANSOWE	11
6. ZASADY INFORMOWANIA O NIEPRAWIDŁOWOŚCIACH	12
6.1 ZASADY OGÓLNE	12
6.2 NIEPRAWIDŁOWOŚCI PODLEGAJĄCE ZGŁOSZENIU DO KE	13
6.3 INFORMOWANIE O STWIERDZENIU NOWYCH NIEPRAWIDŁOWOŚCI – WNIOSEK INICJUJĄCY.....	14
6.4 INFORMOWANIE O DZIAŁANIACH NASTĘPCZYCH – WNIOSEK UZUPEŁNIAJĄCY	15
6.4.1 ANULOWANIE NIEPRAWIDŁOWOŚCI	15
6.4.2 ZAMYKANIE SPRAWY	16
6.4.3 AKTUALIZACJA SPRAWY	17
6.5 NIEPRAWIDŁOWOŚCI PODLEGAJĄCE NIEZWŁOZNEMU ZGŁOSZENIU DO KE (PRZYPADKI SZCZEGÓLNE).....	17
6.6 NIEPRAWIDŁOWOŚCI NIEPODLEGAJĄCE ZGŁOSZENIU DO KE	18
6.7 INFORMOWANIE KE O BRAKU NIEPRAWIDŁOWOŚCI	19
6.8 WERYFIKACJA ZGŁOSZEŃ PRZEZ AFCOS	19
6.9 ZESTAWIENIE NIEPRAWIDŁOWOŚCI NIEPODLEGAJĄCYCH ZGŁOSZENIU DO KE	19
6.10 RAPORT KOŃCOWY Z DOCHODZENIA OLAF, STWIERDZAJĄCY NIEPRAWIDŁOWOŚĆ	20
7. KURS PRZELICZENIOWY STOSOWANY W ZGŁOSZENIACH NIEPRAWIDŁOWOŚCI	20
8. TERMINY PRZEKAZYWANIA ZGŁOSZEŃ, DYSCYPLINA	21
9. OCHRONA INFORMACJI O NIEPRAWIDŁOWOŚCIACH	23
10. PRZETWARZANIE I OCHRONA DANYCH OSOBOWYCH	24
11. ANALIZA INFORMACJI.....	25

1. WYKAZ SKRÓTÓW I HASEŁ

Administrator danych osobowych	„Administrator” w rozumieniu art. 4 pkt 7 rozporządzenia RODO i art. 3 pkt 8 dyrektywy DODO (w odróżnieniu od Administratora systemu, którym jest Komisja Europejska (OLAF), zarządzająca systemem AFIS)
AFCOS	jednostka koordynująca zwalczanie nadużyć finansowych (<i>Anti-Fraud Coordination Service</i>), o której mowa w art. 12a rozporządzenia 883/2013
AFIS	System informowania w celu zwalczania nadużyć finansowych (<i>Anti-Fraud Information System</i>)
CO	<i>Country Officer</i>
COCOLAF	Komitet doradczy ds. koordynacji w zakresie nadużyć finansowych (organ pomocniczy KE)
DODO	Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar, w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchyłająca decyzję ramową Rady 2008/977/WSiSW (Dz.U. L 119, 4.5.2016, s. 89–131)
EFMR	Europejski Fundusz Morski i Rybacki
EFMRA	Europejski Fundusz Morski, Rybacki i Akwakultury
EFR	Europejski Fundusz Rybacki
IA	Instytucja Audytowa
IC	Instytucja Certyfikująca
IKON	Procedura „Informowanie Komisji Europejskiej o nieprawidłowościach stwierdzonych przy wdrażaniu funduszy UE”
IKW	Instytucja wykonująca zadania w zakresie księgowania wydatków
IMS	System Zarządzania Nieprawidłowościami (<i>Irregularity Management System</i>)
Instytucja inicjująca	Instytucja sporządzająca zgłoszenie nieprawidłowości, posiadająca dostęp do całości dokumentacji w sprawie
IP	Instytucja Pośrednicząca
IR	Instytucja raportująca
IRII	Instytucja raportująca II poziomu w krajowej strukturze zgłaszania nieprawidłowości
IW	Instytucja Wdrażająca
IZ	Instytucja Zarządzająca
KAS	Krajowa Administracja Skarbowa
KE	Komisja Europejska
LO	<i>Liaison Officer</i>
LO IR II	LO wyznaczony w IRII; w krajowym systemie kaskadowej komunikacji odpowiedzialny za kontakty między IRII a IRIII
OLAF	Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych
PACA	<i>fr. premier acte de constat administratif ou judiciaire</i> (ang. <i>primary administrative or judicial finding</i>) pierwsze ustalenie administracyjne lub sądowe
RODO	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz.U. L 119, 4.5.2016, p. 1–88)
SKAS	Szef Krajowej Administracji Skarbowej



2. SYNTEZA

- Administratorem systemu IMS i platformy AFIS jest KE (OLAF).
- KE decyduje o celu, trybie i zakresie informowania o nieprawidłowościach.
- Za organizację i koordynację procesu zgłaszania nieprawidłowości przez Polskę zgodnie z wymogami KE odpowiada SKAS, w powiązaniu z wykonywaniem zadań jednostki AFCOS. Obsługę SKAS w tym zakresie zapewnia komórka organizacyjna Ministerstwa Finansów – Departament Audytu Środków Publicznych, będący jednostką organizacyjną KAS, pełniący rolę centralną w krajowej strukturze zgłaszania nieprawidłowości.
- Właściwa instytucja stwierdza nieprawidłowość poprzez zatwierdzenie dokumentu będącego pierwszym ustaleniem administracyjnym lub sądowym.
- Zgłoszeniu do KE podlegają nieprawidłowości (w tym podejrzenia popełnienia nadużycia finansowego oraz nadużycia finansowe), które były przedmiotem pierwszego ustalenia administracyjnego lub sądowego, w przypadku gdy wkład funduszy UE w kwocie nieprawidłowości przekracza próg 10 000 euro. Zgłoszeniu podlegają także przypadki szczególne niezależnie od kwoty.
- Sprawa w systemie IMS pozostaje otwarta do czasu zakończenia wszystkich postępowań prowadzonych w celu usunięcia zgłoszonej nieprawidłowości – zalecane jest przekazanie do KE zgłoszenia inicjującego oraz docelowo zgłoszenia zamykającego (bez konieczności sporządzania zgłoszeń aktualizujących).
- Za zasadność, prawidłowość i kompletność zgłoszenia nieprawidłowości (czyli za prowadzenie danej sprawy w systemie IMS) odpowiada instytucja inicjująca, która ma wgląd do akt źródłowych dotyczących zgłaszanego przypadku.
- Instytucja inicjująca odpowiada za terminowe zgłaszanie nieprawidłowości stwierdzonych w danym kwartale, tj. takich przypadków, dla których data pierwszego ustalenia administracyjnego lub sądowego przypada na ten kwartał.
- Dyscyplina zgłaszania nieprawidłowości, w zgodzie z wymogami procedury SKAS, jest warunkiem koniecznym wywiązania się przez Polskę z terminów określonych we właściwych przepisach UE – każde naruszenie tych zasad wpływa negatywnie na wizerunek Polski prezentowany przez KE w sprawozdaniach rocznych dla Parlamentu Europejskiego i Rady UE.
- Warunkiem właściwego wywiązywania się z obowiązku zgłaszania nieprawidłowości do KE jest zapewnienie stabilnych i kompetentnych zespołów w instytucjach raportujących. Poprzez podejmowanie decyzji zarządczych o wyznaczeniu pracowników do nadania im uprawnień dostępu do systemu IMS dyrektorzy komórek organizacyjnych właściwych instytucji wpływają na poprawny przebieg procesu. Dokonywanie nieuzasadnionych zmian w ww. zespołach nie jest zalecane.
- Ze względu na zasadę wiedzy koniecznej zapisaną w *Polityce bezpieczeństwa AFIS* dostęp do systemu IMS jest ograniczony co do liczby i zakresu uprawnień użytkowników, a informacje zawarte w zgłoszeniach nie mogą być udostępniane osobom innym niż te, które w państwach członkowskich lub

instytucjach UE z racji swoich obowiązków muszą mieć do nich dostęp. Informacje te nie mogą być wykorzystywane do celów innych niż ochrona interesów finansowych UE, chyba że organy, które je dostarczyły, wyraźnie na to zezwoliły.

- Właścicielem informacji, w tym danych osobowych, przekazywanych do KE w systemie IMS w poszczególnych zgłoszeniach jest sporządzająca je właściwa instytucja (instytucja inicjująca).
- Dane osobowe są przetwarzane w systemie IMS przez właściwe organy/instytucje pełniące w tym zakresie rolę niezależnych administratorów danych osobowych. Uwzględniają one fakt przetwarzania danych osobowych w procesach związanych ze zgłaszaniem nieprawidłowości w systemie IMS i zapewniają zgodność przetwarzania danych z RODO, a tam gdzie to zasadne, z DODO.

3. WSTĘP

Organizacja i koordynacja procesu informowania KE o nieprawidłowościach stwierdzonych przy wdrażaniu funduszy UE jest zapewniana przez SKAS, w powiązaniu z zadaniem określonym w art. 14 ust. 1 pkt 18 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o KAS¹, tj. wykonywaniem zadań jednostki AFCOS. Jest to uwarunkowane organizacyjnie i proceduralnie poprzez wspólny element szeroko rozumianej współpracy AFCOS z OLAF, mogącej w zależności od przyjętych rozwiązań krajowych obejmować nie tylko obszar ułatwiania skutecznej współpracy i wymiany informacji w zakresie dochodzeń administracyjnych OLAF, w oparciu o art. 12a rozporządzenia 883/2013², ale także szerszy zakres spraw znajdujących się we właściwości Urzędu. Współpraca ta obejmuje zatem również koordynację procesu informowania KE o nieprawidłowościach w wykorzystaniu środków finansowych pochodzących z tych funduszy UE, dla zgłaszania których w rozporządzeniach sektorowych zdefiniowano obowiązek wykorzystywania dedykowanego elektronicznego systemu zarządzania nieprawidłowościami – IMS. Za obsługę tego zadania w imieniu SKAS odpowiada właściwa komórka organizacyjna Ministerstwa Finansów – Departament Audytu Środków Publicznych, będący jednostką organizacyjną KAS, pełniący obecnie rolę centralną w krajowej strukturze zgłaszania nieprawidłowości. Zadanie jest realizowane w trybie odrębnym od zadań Instytucji Audytowej, również wykonywanych przez SKAS.

3.1 Cel dokumentu

Procedura odnosi się do obowiązku informowania KE o nieprawidłowościach stwierdzonych przy wdrażaniu funduszy UE dla perspektyw finansowych 2007-2013, 2014-2020 oraz 2021-2027 i określa zasady realizacji tego obowiązku przez właściwe instytucje krajowe.

W systemie IMS realizowane jest nadal informowanie KE o nieprawidłowościach w odniesieniu do perspektywy 2004-2006 – w odniesieniu do otwartych jeszcze spraw dotyczących tego okresu, a w strukturze raportowania istnieją instytucje raportujące odpowiedzialne za zamknięcie tych przypadków. Ze względu na marginalne obecnie znaczenie tej perspektywy, zasady jej obsługi w systemie IMS nie są objęte niniejszą procedurą.

Dokument:

- omawia kluczowe pojęcia związane z procesem informowania KE o nieprawidłowościach,
- przytacza podstawy prawne informowania KE o nieprawidłowościach oraz zakres ich stosowania,
- przedstawia zadania realizowane przez organy i instytucje odpowiedzialne za wykrywanie i informowanie KE o nieprawidłowościach oraz ustala zasady współpracy pomiędzy nimi,
- wyznacza terminy realizacji poszczególnych zadań.

Niniejsza procedura zastępuje dokument *Realizacja obowiązku informowania Komisję Europejską i instytucję zarządzającą przez:*

¹ Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2023 r. poz. 615, z późn. zm.)

² Rozporządzenie PE i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 z dnia 11 września 2013 r. dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 PE i Rady i rozporządzenie Rady (Euratom) nr 1074/1999 (Dz.U. L 248, 18.09.2013, s. 1, z późn. zm.)

1. instytucję wdrażającą SPO „Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004-2006”,
2. instytucje pośredniczące

- PO „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013”;
- PO „Rybactwo i morze”,

z lutego 2021 r.

3.2 Zakres dokumentu oraz podstawy prawne informowania KE o nieprawidłowościach

Dokument obejmuje swoim zakresem następujące fundusze UE:

1. Europejski Fundusz Rybacki,
2. Europejski Fundusz Morski i Rybacki,
3. Europejski Fundusz Morski, Rybacki i Akwakultury.

Podstawy prawne informowania KE o nieprawidłowościach w zakresie wykorzystania poszczególnych funduszy UE zostały przedstawione w załączniku nr 1 do niniejszej procedury.

4.ORGANY I INSTYTUCJE ODPOWIEDZIALNE ZA INFORMOWANIE KE O NIEPRAWIDŁOWOŚCIACH

W załącznikach 2a i 2b przedstawiono krajową strukturę raportowania nieprawidłowości do KE oraz schemat przedstawiający umiejscowienie zaangażowanych instytucji na kolejnych poziomach struktury dedykowanych sektorowi rybołówstwa.

Zadania związane z przekazywaniem do KE informacji o nieprawidłowościach w wykorzystaniu funduszy unijnych wykonują następujące organy i instytucje umiejscowione na trzech poziomach krajowej struktury raportowania nieprawidłowości, które posiadają uprawnienia do stwierdzania nieprawidłowości:

4.1 Instytucja raportująca II poziomu (IRII)

IRII dla funduszy wymienionych w pkt. 3.2 realizuje następujące zadania:

- sporządza i przekazuje do AFCOS następujące rodzaje zgłoszeń:
 - wniosek inicjujący, informujący KE o nowym przypadku nieprawidłowości,
 - wniosek inicjująco-zamykający, informujący KE o nowym przypadku nieprawidłowości, w odniesieniu do której zakończono już wszelkie postępowania,
 - wniosek uzupełniający, informujący KE o działaniach następnych prowadzonych w związku z uprzednio zgłoszoną nieprawidłowością (anulujący, zamykający lub – w określonych przypadkach – aktualizujący),
 - wniosek dotyczący przypadku szczególnego (ostrzegający KE i pośrednio również zainteresowane państwo członkowskie o określonych zagrożeniach),
- na pisemny wniosek KE lub SKAS sporządza wnioski aktualizujące (o ile to technicznie możliwe) odnośnie konkretnej nieprawidłowości lub grupy nieprawidłowości, uprzednio zgłoszonych w systemie IMS, które przekazuje do AFCOS,

- jest zobowiązana do stworzenia własnych procedur regulujących wywiązywanie się z obowiązku informowania o nieprawidłowościach KE oraz określających sposób przekazywania do AFCOS zgłoszeń nieprawidłowości,
- stosuje się do *Procedury zarządzania użytkownikami systemu IMS* (załącznik nr 7). W szczególności, wszyscy użytkownicy systemu IMS realizujący zadania IRII powinni stosować się do *Polityki bezpieczeństwa AFIS*.

4.2 Instytucja Zarządzająca

IZ realizuje następujące zadania:

- po uprzedniej weryfikacji przekazuje do AFCOS zgłoszenia nieprawidłowości sfinalizowane przez instytucję wdrażającą i Instytucje pośredniczące w systemie IMS,
- na pisemny wniosek KE lub AFCOS przekazuje informacje w formie zgłoszenia w systemie IMS (o ile to technicznie możliwe) odnośnie do konkretnej nieprawidłowości lub grupy nieprawidłowości,
- koordynuje obieg informacji o nieprawidłowościach między IRII,
- weryfikuje zestawienia nieprawidłowości niepodlegające zgłoszeniu do KE przekazane do IZ od instytucji wdrażającej i instytucji pośredniczących.

4.3 AFCOS

AFCOS realizuje następujące zadania:

- koordynuje proces informowania KE o nieprawidłowościach na podstawie przepisów właściwych rozporządzeń sektorowych UE,
- koordynuje stosowanie systemu IMS w Polsce (we współpracy z KE jako administratorem systemu) w zakresie jak w rozdziale 6,
- koordynuje proces administrowania uprawnieniami użytkowników systemu IMS (we współpracy z KE jako administratorem systemu) w zakresie jak w *Procedurze zarządzania użytkownikami systemu IMS*, przedstawionej w załączniku nr 7, w szczególności wyznacza krajowego CO³ oraz AFCOS LO⁴, dokonuje weryfikacji zgłoszeń nieprawidłowości przekazywanych przez IRII.
- informuje KE o braku nowych nieprawidłowości podlegających zgłoszeniu (tylko w odniesieniu do perspektywy 2007-2013),
- zarządza dostępem do systemu IMS dla właściwych instytucji, które z racji swoich zadań powinny na bieżąco monitorować jego zawartość (dostęp realizowany jest na zasadzie upoważnienia do wglądu do pełnej bazy systemu IMS na poziomie centralnym dla wyznaczonych przedstawicieli tych instytucji).

³ Country Officer – osoba kontaktowa dla KE na poziomie krajowym, funkcjonująca w AFCOS, posiadająca kompetencje do technicznej obsługi systemu IMS, wynikające z uprawnień określonych przez KE, np. wprowadzania zmian w polskiej wersji interfejsu.

⁴ Liaison Officer – osoba kontaktowa wyznaczona do celów komunikacji w zakresie wdrażania systemu IMS i zarządzania uprawnieniami użytkowników systemu IMS.

5.DEFINICJE I WYJAŚNIENIA

5.1 Nieprawidłowość

Pełne zestawienie wszystkich wersji definicji nieprawidłowości ujętych we właściwych i mających zastosowanie do niniejszego procesu aktach prawnych Unii Europejskiej zawiera załącznik nr 3.

Zgodnie z art. 2 pkt 31 *rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej*, „**nieprawidłowość** oznacza każde naruszenie mającego zastosowanie prawa, wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego, które ma lub może mieć szkodliwy wpływ na budżet Unii poprzez obciążenie go nieuzasadnionym wydatkiem”.

Zgodnie z art. 2 pkt 36 *rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006*, „**nieprawidłowość** oznacza każde naruszenie prawa unijnego lub prawa krajowego dotyczącego stosowania prawa unijnego, wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego zaangażowanego we wdrażanie EFSI, które ma lub może mieć szkodliwy wpływ na budżet Unii poprzez obciążenie budżetu Unii nieuzasadnionym wydatkiem”.

Zgodnie z art. 2 pkt a *rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2116 z dnia 2 grudnia 2021 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylenia rozporządzenia (UE) nr 1306/2013*, **nieprawidłowość**, w rozumieniu art. 1 ust. 2 *rozporządzenia Rady nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich*, „oznacza jakiegokolwiek naruszenie przepisów prawa wspólnotowego wynikające z działania lub zaniechania ze strony podmiotu gospodarczego, które spowodowało lub mogło spowodować szkodę w ogólnym budżecie Wspólnot lub w budżetach, które są zarządzane przez Wspólnoty, albo poprzez zmniejszenie lub utratę przychodów, które pochodzą ze środków własnych pobieranych bezpośrednio w imieniu Wspólnot, albo też w związku z nieuzasadnionym wydatkiem”.

Z uwagi na fakt, że do zapewnienia odpowiedniego stosowania prawa UE niezbędne są przepisy prawa krajowego, nieprawidłowość występuje także w przypadku naruszenia przepisów prawa krajowego, związanych z wdrażaniem funduszy UE oraz innych przepisów obowiązujących podmiot gospodarczy, np. umowa, decyzja. Wynika to wprost z powyższej definicji nieprawidłowości dla EFSI, jak również definicji

z rozporządzenia 2021/1060 – w sposób uproszczony odnoszącej się w sposób ogólny do mającego zastosowanie prawa, a także z wytycznych KE⁵ i orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości⁶.

Za działanie lub zaniechanie (zaniedbanie) ze strony podmiotu gospodarczego należy uznać wszystkie zachowania podmiotu gospodarczego, które spowodowały lub mogły spowodować szkodę w budżecie UE, włącznie z zachowaniem nieumyślnym. W konsekwencji, szkoda w budżecie unijnym może być faktyczna lub potencjalna – do wskazania kwoty nieprawidłowości należy uwzględnić **zarówno szkodę faktyczną, jak i potencjalną**.

Na potrzeby niniejszej procedury jako nieprawidłowość należy traktować również nieprawidłowość systemową⁷.

5.2 Podmiot gospodarczy

Pełny wykaz definicji podmiotu gospodarczego znajduje się w załączniku nr 3. Zgodnie z definicją z art. 2 pkt 30 *rozporządzenia nr 2021/1060* „**podmiot gospodarczy** oznacza każdą osobę fizyczną lub prawną lub inny podmiot biorący udział we wdrażaniu Funduszy, z wyjątkiem państwa członkowskiego podczas wykonywania uprawnień władzy publicznej”.

Instytucja zaangażowana we wdrażanie funduszy UE może być uznana za podmiot gospodarczy, np. jeśli jest stroną umowy o dofinansowanie jako odbiorca pomocy, czyli występuje w roli beneficjenta środków UE w związku z realizacją projektu. Właściwa instytucja (czyli instytucja systemu zarządzania i kontroli) może być traktowana jako podmiot gospodarczy podczas wykonywania swoich zadań (nie realizuje wtedy uprawnień władzy publicznej). W konsekwencji, ewentualne naruszenie przepisów wynikające z działania bądź zaniechania tej instytucji, spełniające jednocześnie definicję nieprawidłowości, podlega obowiązkowi poinformowania KE o jej wystąpieniu.

IRII zapewniają uwzględnienie w procedurach, o których mowa w rozdziale 4.1 i 4.2, stosownych wytycznych zapewniających przekazywanie zgłoszeń dotyczących powyższych przypadków.

5.3 Pierwsze ustalenie administracyjne lub sądowe (PACA)

Zgodnie z art. 2 lit. b) *rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2015/1970 uzupełniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 przepisami szczegółowymi dotyczącymi zgłaszania nieprawidłowości w odniesieniu do Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego* „**pierwsze ustalenie administracyjne lub sądowe** oznacza pierwszą ocenę pisemną dokonaną przez właściwy organ administracyjny lub sądowy, stwierdzającą, na podstawie konkretnych faktów, istnienie nieprawidłowości, bez uszczerbku dla możliwości późniejszej zmiany lub cofnięcia tego

⁵ Podręcznik KE „Zgłaszanie nieprawidłowości w zarządzaniu dzielonym” z dnia 21 listopada 2017 r. Dokument roboczy opracowany przez OLAF przy wsparciu grupy ekspertów z państw członkowskich w ramach Komitetu COCOLAF – Grupy ds. sprawozdawczości i analizy. Ma on na celu doprecyzowanie spoczywającego na państwach członkowskich obowiązku zgłaszania do KE nieprawidłowości na mocy prawa UE.

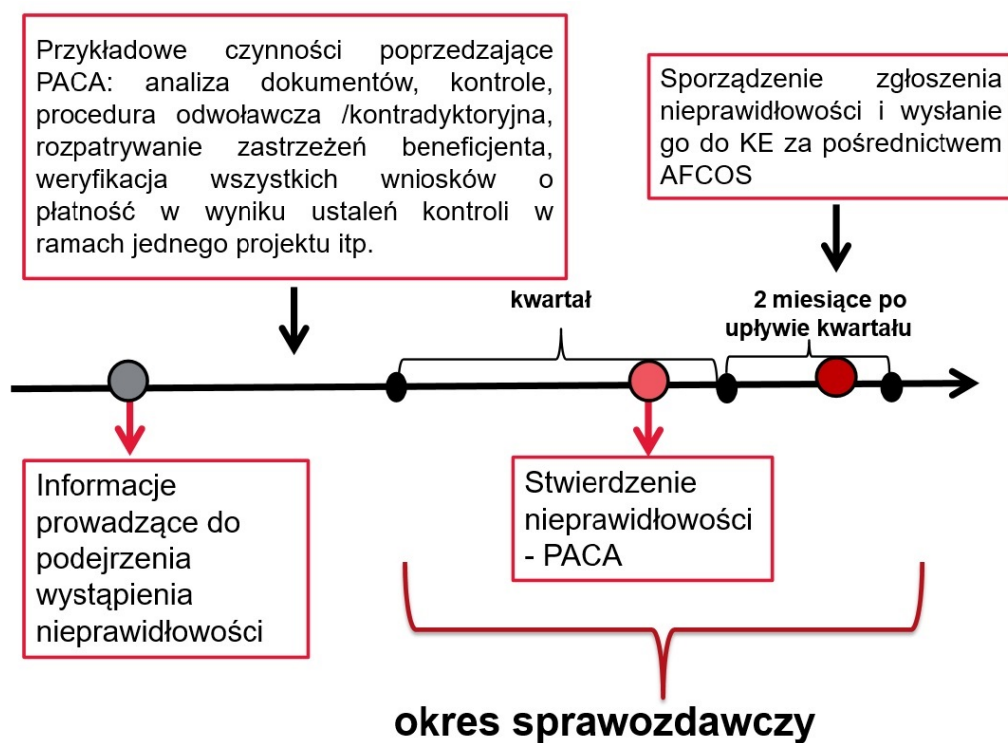
⁶ Np. orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-260/14 i C-261/14 z maja 2016 r.

⁷ Zgodnie z art. 2 pkt 33 *rozporządzenia nr 2021/1060* „nieprawidłowość systemowa oznacza każdą nieprawidłowość, która może mieć charakter powtarzalny, o wysokim prawdopodobieństwie wystąpienia w podobnych rodzajach operacji, która wystąpiła na skutek poważnego uchybienia, w tym braku ustanowienia odpowiednich procedur zgodnie z niniejszym rozporządzeniem oraz z przepisami dotyczącymi poszczególnych Funduszy”.

twierdzenia w następstwie ustaleń dokonanych w trakcie postępowania administracyjnego lub sądowego”⁸.

Pojęcie to w rozporządzeniu 2021/1060 zostało przedstawione opisowo (nie jako definicja), poprzez włączenie go do ogólnych zasad określających obowiązek informowania KE o nieprawidłowościach (załącznik XII, sekcja 1, pkt 1.1). Dla perspektywy 2021-2027 obowiązki zgłoszenia do KE, zgodnie z art. 69 ust. 2, podlegają „nieprawidłowości będące przedmiotem wstępnej oceny pisemnej dokonanej przez właściwy podmiot administracyjny lub sądowy stwierdzającej, na podstawie konkretnych faktów, istnienie nieprawidłowości, niezależnie od możliwości późniejszego skorygowania lub wycofania stwierdzenia dotyczącego istnienia nieprawidłowości w następstwie ustaleń dokonanych w trakcie postępowania administracyjnego lub sądowego”⁹.

Schemat nr 1 – Kolejność działań podejmowanych w procesie wykrywania, stwierdzania i zgłaszania nieprawidłowości



Jako dokument stanowiący pierwsze ustalenie administracyjne lub sądowe może być uznany, w zależności od specyfiki przypadku i decyzji właściwej instytucji raportującej:

- wynik kontroli lub inny dokument kończący kontrolę lub audyt,
- decyzja o odrzuceniu wniosku o dofinansowanie,
- decyzja o odmowie podpisania umowy o dofinansowanie,

⁸ Definicja w oryginalnej (angielskiej) wersji językowej brzmi jednakowo dla każdego funduszu i perspektywy finansowej 2014-2020, jednak są różnice w tłumaczeniu na język polski między wersjami. W pewnych wersjach zamiast „pierwsze ustalenie” użyte zostało sformułowanie „wstępne ustalenie”. Dodatkowo, „organ” z niniejszej definicji należy traktować szeroko – jako każdą właściwą instytucję lub podmiot.

⁹ Także w przypadku perspektywy 2021-27 w polskiej wersji językowej rozporządzenia posłużono się w kontekście wyjaśnienia pojęcia PACA terminem „wstępna ocena pisemna”, choć w wersji angielskiej wykorzystane zostało słowo „pierwsza” (first). Niezależnie od przyjętego tłumaczenia dla wersji polskiej, w mocy pozostają wszelkie dotychczasowe wytyczne interpretacyjne dotyczące pojęcia PACA.

- decyzja o odmowie refundacji wydatków,
- decyzja o odmowie rozliczenia wydatków w ramach wypłaconej zaliczki,
- decyzja o rozwiązaniu umowy o dofinansowanie,
- decyzja o zmniejszeniu dofinansowania,
- decyzja o zwrocie nienależnie wypłaconego dofinansowania,
- raport końcowy instytucji UE (np. KE, OLAF) z kontroli, misji lub dochodzenia administracyjnego, w którym wskazano wystąpienie nieprawidłowości (patrz rozdział 6.9),
- inny dokument sporządzony w procesie zarządzania i kontroli środków UE, w którym wskazano wystąpienie nieprawidłowości,
- postanowienie o wszczęciu postępowania przez organy ścigania,
- orzeczenie sądu,
- wszczęcie postępowania z art. 207 ustawy o finansach publicznych¹⁰ w związku z brakiem zwrotu środków przez zobowiązany do tego podmiot.

Dokument ten powinien być najwcześniej dokonana, dla danej sprawy, pisemną oceną **stwierdzającą wystąpienie nieprawidłowości**.

Powyższy katalog ma charakter pomocniczy, jest zbiorem otwartym, co oznacza że inne dokumenty, niezawarte w tym zestawieniu, mogą również służyć jako dokumenty mogące stanowić pierwsze ustalenie administracyjne lub sądowe.

Właściwa instytucja podejmuje każdorazowo decyzję, na podstawie zgromadzonej dokumentacji w danej sprawie, jaki dokument spełnia wymogi określone w ww. definicji pierwszego ustalenia administracyjnego lub sądowego.

Dobór dokumentu stanowiącego pierwsze ustalenie administracyjne lub sądowe w danej sprawie jest kluczowy w szczególności dla terminowości zgłoszenia nieprawidłowości, gdyż data tego dokumentu wyznacza zaistnienie obowiązku poinformowania o niej KE. Procedury właściwych instytucji winny wskazywać jakie rodzaje dokumentów są wykorzystywane dla celów pierwszego ustalenia administracyjnego lub sądowego dla danego programu operacyjnego¹¹ lub funduszu oraz zapewniać zgłaszanie wszystkich¹² przypadków, dla których data takiego dokumentu przypada w danym kwartale, w tym samym okresie sprawozdawczym.

5.4 Podejrzenie popełnienia nadużycia finansowego

W rozporządzeniach sektorowych ustawiających przepisy dla perspektywy finansowej 2021-2027 nie została zawarta definicja podejrzenia popełnienia nadużycia finansowego, niemniej rozumienie i stosowanie tego pojęcia w kontekście procesu informowania KE o nieprawidłowościach pozostaje zgodne z dotychczasową praktyką i zasadami określonymi w przepisach obowiązujących w perspektywie 2014-2020.

¹⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2022 poz. 1634, z późn. zm.)

¹¹ Termin "program operacyjny" stosowany jest jednolicie w niniejszej procedurze i ma zastosowanie również dla perspektywy finansowej 2021-27, niezależnie od przyjętej w tym obszarze nomenklatury.

¹² Za wyjątkiem przypadków, dla których przewidziano odstępstwa od obowiązku zgłoszenia, patrz rozdział 6.6

Zgodnie z art. 2 lit. a) *rozporządzenia delegowanego Komisji 2015/1970 „podejrzanie popełnienia nadużycia finansowego* oznacza nieprawidłowość, która prowadzi do wszczęcia postępowania administracyjnego lub sądowego na poziomie krajowym w celu stwierdzenia zamierzonego zachowania, w szczególności nadużycia finansowego, o którym mowa w art. 1 ust. 1 litera a) Konwencji sporządzonej na podstawie artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej, o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich”¹³.

W aktualnym stanie prawnym ww. Konwencja została zastąpiona *dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii* (dyrektywa PIF)¹⁴, przyjętą jako część ogólnej strategii KE w zakresie zwalczania nadużyć finansowych. Wskutek powyższego zmieniona została również definicja nadużycia finansowego (patrz rozdział 5.5). Podejrzanie popełnienia nadużycia finansowego ustala właściwa instytucja, kwalifikując tak dany przypadek w oparciu o posiadaną wiedzę dotyczącą postępowania organów ścigania w danej sprawie. W oparciu o wytyczne KE¹⁵, przypadek naruszenia przepisów, spełniający kryteria określone w przedmiotowej definicji, należy kwalifikować jako podejrzanie popełnienia nadużycia finansowego dopiero w momencie uzyskania przez właściwą instytucję inicjującą informacji o sporządzeniu (wniesieniu) przez prokuratora aktu oskarżenia. Do tego czasu – na potrzeby procesu zgłaszania nieprawidłowości – przypadek będący przedmiotem postępowania sprawdzającego lub przygotowawczego, prowadzonego przez organy ścigania (do momentu wniesienia oskarżenia), jest kwalifikowany nadal jako nieprawidłowość.

Powyższe skutkuje dla instytucji inicjującej koniecznością bieżącego monitorowania przypadków zgłoszonych do KE jako nieprawidłowości, w przypadku których w toku prowadzonych postępowań nastąpiło już zaangażowanie (powiadomienie) organów ścigania, lecz ewentualnie wszczęte postępowanie przygotowawcze nie skutkowało jeszcze sporządzeniem aktu oskarżenia. Instytucja inicjująca winna mieć możliwość pozyskiwania wiedzy o kolejnych etapach postępowania, by w chwili sporządzenia aktu oskarżenia móc dokonać odpowiedniej zmiany kwalifikacji w takich zgłoszeniach.

Podobnie, monitoringowi instytucji inicjującej podlegać powinny nieprawidłowości niezgłoszone do KE z powodu zastosowania odstępstwa od obowiązku zgłoszenia, o których mowa w rozdziale 6.6. W momencie pozyskania wiedzy o sporządzeniu aktu oskarżenia, przypadek uprzednio niepodlegający zgłoszeniu winien zostać przekazany do KE z zastosowaniem odpowiedniej kwalifikacji oraz ze wskazaniem właściwej (tj. aktualnej dla bieżącego okresu sprawozdawczego) daty pierwszego ustalenia administracyjnego lub sądowego, z zastrzeżeniem że przypadek ten przekracza próg kwotowy, o którym mowa w rozdziale 6.2. Zasada ta ma zastosowanie także w przypadku gdy w wyniku całościowej analizy sprawy okazało się, że oszacowana kwota wykrytej wcześniej nieprawidłowości zmieniła się i przekracza próg kwotowy (a więc podlega obowiązkowi zgłoszenia do KE) lub nastąpiło wznowienie danego przypadku, który wcześniej nie podlegał obowiązkowi zgłoszenia z racji tego, że spełniał warunki jednego z odstępstw.

¹³ Definicja podejrzenia popełnienia nadużycia finansowego brzmi jednakowo dla każdego funduszu i perspektywy finansowej 2014-2020 w ujęciu stosownych przepisów.

¹⁴ Dyrektywa skierowana jest do państw członkowskich zgodnie z Traktatami. Konwencja o ochronie interesów Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 r., w tym protokoły do tej konwencji z dnia 27 września 1996 r., 29 listopada 1996 r. i 19 czerwca 1997 r., zastąpiona została tą dyrektywą ze skutkiem od dnia 6 lipca 2019 r. (Dz.U. L 198 z 28.7.2017, s. 29-41)

¹⁵ Zgodnie z możliwymi etapami wymienionymi w Podręczniku KE „Zgłaszanie nieprawidłowości w zarządzaniu dzielonym” z dnia 21 listopada 2017 r.

W przypadkach opisanych w powyższym akapicie jako datę PACA wskazywać należy aktualną datę powstania obowiązku zgłoszenia nieprawidłowości do KE, tzn. datę bieżącego dokumentu, który wpłynął na to, że przypadek taki jednak zostanie zgłoszony (tak by pozostawać w zgodzie z zasadami dotyczącymi terminowości).

Do typów nieprawidłowości, wskazujących na podejrzenie popełnienia nadużycia finansowego, należą między innymi (zgodnie z typologią KE wykorzystaną w systemie IMS):

- korupcja,
- fałszywe lub sfałszowane dokumenty towarzyszące,
- sfałszowana księgowość,
- sfałszowanie produktu,
- nieistniejący podmiot,
- odmowa poddania się kontroli.

Niemniej, wystąpienie w danej sprawie tego typu niezgodnego z prawem zachowania – aż do momentu uzyskania wiedzy o sporządzeniu aktu oskarżenia – nie będzie jeszcze skutkowało kwalifikowaniem przypadku jako podejrzenia nadużycia finansowego.

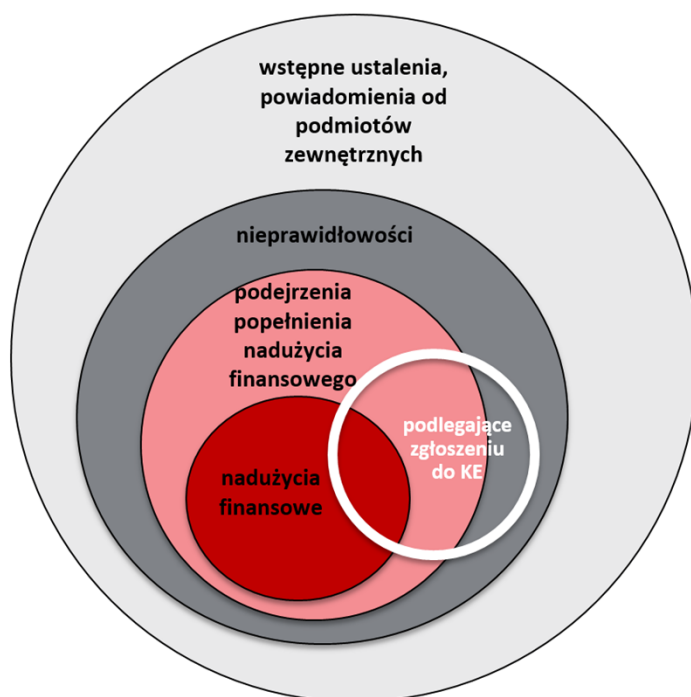
5.5 Nadużycie finansowe

Zgodnie z art. 3 ust. 2 dyrektywy PIF za „nadużycie naruszające interesy finansowe Unii” uważa się:

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

W praktyce są to przypadki umyślnego działania, mające na celu bezprawne uzyskanie korzyści z funduszy UE (np. korupcja na etapie ubiegania się o pomoc, poświadczanie nieprawdy we wniosku o pomoc z funduszy UE lub w dokumentacji towarzyszącej, przedłożenie sfałszowanych dokumentów towarzyszących przy wniosku o płatność, udowodniony konflikt interesów skutkujący szkodą dla budżetu UE). Nadużycie finansowe jest stwierdzone w toku postępowania karnego, w momencie wydania prawomocnego wyroku sądu. Do tego czasu przypadek będący przedmiotem postępowania karnego jest kwalifikowany jako podejrzenie popełnienia nadużycia finansowego (gdy wniesiono akt oskarżenia) lub jako nieprawidłowość (na każdym etapie przed wniesieniem takiego aktu).

Schemat nr 2 – Kwalifikacja przypadków nieprawidłowości i relacje między kategoriami



6. ZASADY INFORMOWANIA O NIEPRAWIDŁOWOŚCIACH

6.1 Zasady ogólne

Proces informowania KE o nieprawidłowościach w wykorzystaniu funduszy UE odbywa się za pomocą dedykowanego systemu informatycznego IMS, udostępnionego państwom członkowskim przez KE.

System został wdrożony w Polsce w oparciu o strukturę zgłaszania nieprawidłowości, złożoną z właściwych instytucji zaangażowanych we wdrażanie funduszy UE (załącznik nr 2a). Przekazywanie zgłoszeń nieprawidłowości do KE przez zaangażowane instytucje PO RYBY 2007- 2013, PO „Rybactwo i Morze” na lata 2014-2020, FER 2021-2027 odbywa się na poziomach: IRIL na drugim poziomie oraz AFCOS na pierwszym poziomie/centralnym poziomie. Krajowa struktura zgłaszania nieprawidłowości podlega akceptacji KE, a wszelkie proponowane w odniesieniu do niej zmiany są uzgadniane przez AFCOS z KE.

Instytucja sporządzająca zgłoszenie nieprawidłowości na potrzeby niniejszej procedury jest nazywana instytucją inicjującą. Jest to instytucja posiadająca dostęp do całości dokumentacji w danej sprawie, stanowiącej źródło informacji zawieranych w zgłoszeniu. Może nią być instytucja dokonująca stwierdzenia nieprawidłowości (zatwierdzająca dokument stanowiący pierwsze ustalenie administracyjne lub sądowe) lub instytucja ją nadzorująca, za wyjątkiem sytuacji przedstawionych w rozdziale 6.9. Instytucja ta może być usytuowana na drugim poziomie w strukturze zgłaszania nieprawidłowości. Instytucja inicjująca odpowiada za prawidłowość i kompletność informacji zawartych w zgłoszeniu nieprawidłowości. Decyduje ona zarówno o tym, czy miało miejsce naruszenie przepisów¹⁶, jak również o kwalifikacji (nieprawidłowość, podejrzenie popełnienia nadużycia finansowego, nadużycie finansowe). Instytucja inicjująca decyduje także o ewentualnym zastosowaniu odstępstw od zgłoszenia nieprawidłowości do KE (patrz rozdział 6.6).

W zgłoszeniu nieprawidłowości obowiązuje zakres danych określony w elektronicznym formularzu systemu IMS. Z uwagi na to, że w systemie IMS nie przewidziano wskazania, które pola mają zastosowanie do wybranej perspektywy finansowej oraz funduszu, formularz zawiera pola odnoszące się do wymogów wynikających ze wszystkich rozporządzeń stanowiących podstawę prawną dla zgłaszania nieprawidłowości. W załączniku nr 8 przedstawiono podstawowe wymagania techniczne logowania do systemu IMS. Informacje, które nie są wymagane przez KE i dla których nie przewidziano właściwych pól w elektronicznym formularzu, nie powinny być zamieszczane w zgłoszeniach. W szczególności, pola tekstowe (pola komentarzy) nie powinny być wykorzystywane do prowadzenia wewnętrznej korespondencji między poszczególnymi instytucjami krajowymi, a treści w nich zawarte powinny być przejrzyste, w miarę możliwości zwarte oraz spójne z całością przekazywanej informacji. We wnioskach uzupełniających (aktualizujących i zamykających) powinny być przedstawiane nowe fakty, stwierdzone od ostatniego zgłoszenia przekazanego do KE w danej sprawie otwartej, a poprzednio widniejące tam dane – w przypadku gdy stały się nieaktualne wobec wyników przeprowadzonych postępowań – odpowiednio skorygowane.

Zgłoszenie zawiera informacje zgodne ze stanem na:

- dzień sporządzenia wniosku – w przypadku, gdy jest on przekazywany przed zakończeniem kwartału, którego dotyczy lub
- ostatni dzień kwartału – jeżeli wniosek jest przekazywany po jego zakończeniu.

6.2 Nieprawidłowości podlegające zgłoszeniu do KE

Zgłoszeniu do KE podlegają wszystkie nieprawidłowości, które były przedmiotem pierwszego ustalenia administracyjnego lub sądowego, w przypadku gdy wkład funduszy UE w kwocie nieprawidłowości przekracza próg 10 000 euro¹⁷, z wyłączeniem sytuacji wskazanych w pkt 6.6. Wskazany próg ma zastosowanie także do przypadków nadużycia finansowego i podejrzenia popełnienia nadużycia finansowego.

KE należy również informować o nieprawidłowościach, dla których wpłynął pisemny wniosek KE o dodatkowe, szczegółowe informacje (dotyczące danej nieprawidłowości lub grupy nieprawidłowości, uprzednio zgłoszonych już w systemie IMS), a także gdy nieprawidłowość może mieć następstwa poza terytorium Polski – tzw. **przypadek szczególny** (niezależnie od wysokości wkładu UE).

¹⁶ W dokonaniu oceny, czy stwierdzone naruszenie prawa jest nieprawidłowością w rozumieniu rozporządzeń, pomocny może być diagram decyzyjny przedstawiony w załączniku nr 4.

¹⁷ W przypadku perspektywy finansowej 2007-2013 zgłoszeniu do KE podlegają również przypadki, w których wkład funduszy UE w kwocie nieprawidłowości wynosi dokładnie 10 000 euro.

Co do zasady zgłoszenia powinny dotyczyć indywidualnych przypadków nieprawidłowości. Dopuszcza się sporządzenie łącznego zgłoszenia dla nieprawidłowości stwierdzonych w danym kwartale, pomiędzy którymi występuje współzależność, przy zastrzeżeniu spełnienia zasadniczych wymogów określonych powyżej. Dotyczy to wyłącznie przypadków podlegających zgłoszeniu przez jedną instytucję inicjującą. Dodatkowo, zasady dotyczące anulowania nieprawidłowości (rozdział 6.4.1) ujętych w zgłoszeniu łącznym mają zastosowanie wyłącznie w przypadku, gdy nie zostało potwierdzone naruszenie przepisów w stosunku do żadnej z nieprawidłowości wchodzących w skład takiego zgłoszenia¹⁸.

Po oszacowaniu pełnej kwoty nieprawidłowości, jako sumy szkody faktycznej oraz potencjalnej, następuje wyliczenie wkładu UE w tej kwocie (na podstawie stosownych przepisów¹⁹). Wysokość wkładu UE jest kluczowa dla procesu, gdyż – poprzez odniesienie do progu – determinuje obowiązek zgłoszenia danego przypadku do KE.

W przypadkach, które były przedmiotem pierwszego ustalenia administracyjnego lub sądowego, jednak w momencie sporządzania wniosku wartość nieprawidłowości (a tym samym rzeczywista wysokość wkładu UE) nie została jeszcze ostatecznie ustalona, jako kwotę nieprawidłowości należy przyjmować **pełną wartość wkładu publicznego** przyznanego na dofinansowanie operacji.

6.3 Informowanie o stwierdzeniu nowych nieprawidłowości – wniosek inicjujący

Właściwa instytucja jest zobowiązana do informowania KE o wszystkich nieprawidłowościach podlegających zgłoszeniu, które były przedmiotem pierwszego ustalenia administracyjnego lub sądowego w danym kwartale.

W tym celu instytucja inicjująca sporządza wniosek inicjujący lub inicjująco-zamykający informujący o nowym przypadku nieprawidłowości. Zgłoszenie inicjujące, a każdorazowo zgłoszenie inicjująco-zamykające, powinno zawierać wszystkie informacje wymagane na podstawie właściwych przepisów sektorowych i przewidziane do zawarcia w elektronicznym formularzu systemu IMS.

Instytucja inicjująca, posiadająca dostęp do dokumentacji związanej z nieprawidłowością, jest odpowiedzialna za prawidłowość sporządzenia zgłoszenia, kompletność i prawdziwość zawartych w nim informacji. W systemie IMS wniosek inicjujący lub inicjująco-zamykający jest przekazywany do instytucji nadrzędnej w strukturze zgłaszania, która dokonuje jego weryfikacji.

W systemie IMS zgłoszenie inicjujące jest finalizowane przez instytucję inicjującą. IZ dokonuje jego weryfikacji, a następnie przesyła zgłoszenie na poziom IRI lub w razie konieczności dokonania poprawek – odsyła zgłoszenie do instytucji inicjującej (instytucja inicjująca dokonuje korekty w ciągu **5 dni** od odrzucenia, po czym finalizuje zgłoszenie.) Po pomyślnej weryfikacji, wniosek jest przesyłany przez AFCOS

¹⁸ Szczegółowe informacje dotyczące łączenia nieprawidłowości oraz obowiązku unikania sztucznego ich dzielenia znajdują się w punkcie 8.1 oraz 9.3 Podręcznika KE „Zgłaszanie nieprawidłowości w zarządzaniu dzielonym” z 2017 r.

¹⁹ Dla funduszy polityki spójności w perspektywie finansowej 2007-2013, kwotę wkładu UE wylicza się poprzez zastosowanie stopy współfinansowania osi priorytetowej (na podstawie rozporządzenia KE nr 846/2009 z dnia 1 września 2009 r. zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1828/2006 ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego). Dla pozostałych funduszy i perspektyw finansowych brak jest takiego uregulowania w przepisach UE. Do wyliczenia kwoty wkładu UE stosuje się taką samą stopę współfinansowania, jak w rozliczeniach z beneficjentem. Zasady obowiązujące dla perspektywy finansowej 2021-2027 są tożsame z zasadami przyjętymi dla poprzedniej perspektywy finansowej.

do KE (załącznik nr 6, zawierający schemat obiegu informacji podczas pracy nad zgłoszeniem i jego weryfikacją w systemie IMS, do momentu przekazania do KE).

Jeżeli w danej sprawie przekazano wniosek inicjujący, nie dokonując jednoczesnego jej zamknięcia, po zakończeniu wszystkich postępowań należy przekazać wniosek zamykający. W stosownych przypadkach wniosek zamykający może być poprzedzony wnioskiem uzupełniającym.

W przypadku, jeśli IR, po przekazaniu wniosku na wyższy poziom stwierdzi, że dane we wniosku wymagają korekty (są nieprawidłowe lub niekompletne), sposób postępowania jest następujący:

- jeżeli wniosek nie został jeszcze wysłany do KE, instytucja zwraca się do instytucji weryfikującej z prośbą o jego odrzucenie, a następnie – po skorygowaniu wniosku – przekazuje go ponownie na poziom wyższy,
- jeżeli wniosek został już przekazany przez AFCOS do KE, wszelkie uzupełnienia oraz korekty powinny zostać dokonane w trybie informowania o działaniach następnych w kolejnym okresie sprawozdawczym.

Powyższe nie dotyczy spraw zamkniętych, w których co do zasady modyfikowanie treści nie powinno mieć miejsca (dopuszczalne jest wyłącznie w przypadku rażących błędów, po uprzednim uzgodnieniu z AFCOS).

6.4 Informowanie o działaniach następnych – wniosek uzupełniający

Właściwa instytucja (instytucja inicjująca) zobowiązana jest do informowania KE o działaniach następnych prowadzonych w związku z nieprawidłowością uprzednio zgłoszoną do KE. Informacje przekazywane są w systemie IMS w formie wniosku uzupełniającego. Wnioski uzupełniające dzielą się na:

- anulujące,
- zamykające,
- aktualizujące.

Zasady przekazywania wniosków uzupełniających w systemie IMS są analogiczne jak w przypadku wniosków inicjujących. W związku z tym, postanowienia rozdziału 6.3 niniejszego dokumentu należy stosować odpowiednio.

6.4.1 Anulowanie nieprawidłowości

Stosownie do definicji pierwszego ustalenia administracyjnego lub sądowego (rozdział 5.3), nieprawidłowość zgłoszoną do KE można anulować („wycofać”) „w następstwie ustaleń dokonanych w trakcie postępowania administracyjnego lub sądowego”. Zatem, jeżeli prowadzone postępowania nie potwierdziły wystąpienia nieprawidłowości (w rozumieniu mającej zastosowanie definicji) w odniesieniu do zgłoszonego uprzednio przypadku, należy sporządzić wniosek anulujący, w którym zamieszczone zostaje stosowne uzasadnienie takiego działania. Uzasadnienie powinno jednoznacznie wskazywać, że w następstwie przeprowadzonego postępowania administracyjnego (a w stosownych przypadkach także sądowego) nie potwierdzono wystąpienia czynników właściwych dla zaistnienia nieprawidłowości, co zasadniczo oznacza brak naruszenia przepisów prawa UE/krajowego.

Brak wszczęcia postępowania przygotowawczego w następstwie złożonego zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa lub orzeczenie organów wymiaru sprawiedliwości (wyrok, postanowienie) wydane w wyniku postępowania sądowego, prowadzonego na podstawie aktu oskarżenia wniesionego

przez prokuratora, stwierdzające brak nadużycia finansowego w danej sprawie, nie wyklucza występowania nieprawidłowości, a jedynie odnosi się do kwestii odpowiedzialności karnej za czyn i nie zwalnia właściwej instytucji od dalszego wyjaśniania sprawy.

Nie jest możliwe anulowanie („wycofanie”) w toku działań następczych przypadku nieprawidłowości zgłoszonej do KE, z powodu zaliczenia jej na późniejszym etapie do przypadków niepodlegających zgłoszeniu (o których mowa w rozdziale 6.6). Analogicznie, nie ma uzasadnienia dla anulowania zgłoszonej sprawy, w której prowadzone czynności skutkowały redukcją kwoty nieprawidłowości do wartości poniżej progu, o którym mowa w rozdziale 6.2.

Przesłanie do KE wniosku anulującego powoduje automatyczne usunięcie zawartości sprawy, z wyjątkiem niektórych podstawowych danych referencyjnych takich jak numer ewidencyjny OLAF. W systemie IMS pozostają dane umożliwiające potwierdzenie, że dany przypadek istniał kiedyś w systemie. Anulowanie sprawy jest nieodwracalne, a tym samym zgłoszenia anulujące nie podlegają korekcie po wysłaniu do KE.

6.4.2 Zamykanie sprawy

Wniosek zamykający przekazuje się po zakończeniu wszystkich postępowań: windykacyjnych (także uregulowania należności w wyniku wezwania do zwrotu), administracyjnych, dyscyplinarnych, karnych oraz sądowych prowadzonych w związku z uprzednio zgłoszoną nieprawidłowością.

We wniosku zamykającym wskazuje się datę zamknięcia sprawy. W przypadku niemożności precyzyjnego ustalenia daty zakończenia postępowań w sprawie, dopuszczalne jest wskazanie ostatniego dnia kwartału, za który sporządzany jest wniosek, lub bieżącej daty (w przypadku, gdy wniosek przekazywany jest przed zakończeniem kwartału, którego dotyczy).

Data zamknięcia sprawy służy głównie do określenia przez KE terminu zanonimizowania przypadku w systemie IMS. W przypadku wniosku zamykającego sprawę istnieje (po jego wysłaniu) techniczna możliwość jej wznowienia, jednakże opcja ta powinna być stosowana tylko w wyjątkowych sytuacjach i po konsultacji z AFCOS.

Po spełnieniu określonych warunków zamknięte sprawy otrzymują w systemie IMS nowe statusy:

- sprawa przedawniona (*expired*) to sprawa zamknięta, dla której zostały spełnione warunki niezbędne dla jej zanonimizowania; możliwe staje się usunięcie przez KE części informacji, w tym danych osobowych. Sprawa przedawniona może być jedynie zanonimizowana, nie może być ponownie otwarta lub zaktualizowana.

Zgodnie z sektorowymi przepisami finansowymi dane osobowe mogą być przechowywane przez:

- co najmniej pięć lat,
- i do trzech lat po zamknięciu sprawy dotyczącej nieprawidłowości,
- i po zamknięciu programu / działania finansowanego ze środków UE.

- sprawa zanonimizowana (*anonymised*) – to sprawa przedawniona, w której KE usunęła już wszystkie informacje zawarte w polach tekstowych, a pozostawione zostały tylko dane z list rozwijanych; sprawa taka nie może być ponownie otwarta lub zaktualizowana.

6.4.3 Aktualizacja sprawy

Utworzenie wniosku aktualizującego w odniesieniu do danej nieprawidłowości może nastąpić na podstawie decyzji IR, wynikającej z następujących sytuacji zidentyfikowanych w danym okresie sprawozdawczym:

- dostępne są nowe istotne informacje (dotyczące naruszonych przepisów, skutkujących zmianą kwalifikacji nieprawidłowości, kwoty nieprawidłowości, nałożonych sankcji), które nie były znane w momencie przekazywania poprzedniego wniosku,
- należy dokonać korekty informacji istotnej dla KE (dotyczącej kwalifikacji nieprawidłowości, kwoty nieprawidłowości, sankcji),
- nastąpiło wszczęcie, zakończenie lub umorzenie postępowań prowadzonych w celu nałożenia sankcji administracyjnych lub karnych w związku ze zgłoszoną nieprawidłowością,
- wpłynął pisemny wniosek KE lub SKAS o przedstawienie dodatkowych informacji dotyczących konkretnej nieprawidłowości lub grupy nieprawidłowości, uprzednio zgłoszonej do KE.

Jeśli w okresie sprawozdawczym żadna z powyższych przesłanek nie wystąpi, wniosku aktualizującego dla danej sprawy nie przekazuje się.

Począwszy od perspektywy finansowej 2007-2013 KE nie uznaje systemu IMS za system księgowy, dlatego zidentyfikowane przez instytucje niewielkie rozbieżności w zgłoszonych kwotach w stosunku do danych zawartych w innych rejestrach krajowych nie powinny być przesłanką do aktualizacji sprawy. Tego typu korekty i modyfikacje o mniejszej istotności należy jednak zawrzeć we wniosku zamykającym.

Każdy przypadek zgłoszony do KE powinien być monitorowany przez właściwą instytucję do momentu zakończenia wszystkich postępowań prowadzonych w celu usunięcia danej nieprawidłowości. Przekazywanie wniosków aktualizujących powinno mieć miejsce tylko w uzasadnionych przypadkach, opisanych powyżej. Preferowanym sposobem działania, redukującym obciążenie administracyjne dla wszystkich IR oraz AFCOS, jest sporządzanie i przysyłanie wniosków zamykających, kończących daną sprawę w systemie IMS, bez konieczności regularnego informowania KE o poszczególnych etapach prowadzonych w odniesieniu do niej postępowań.

6.5 Nieprawidłowości podlegające niezwłócnemu zgłoszeniu do KE (przypadki szczególne)

Właściwa instytucja jest zobowiązana do **niezwłócnego** zawiadomienia KE o każdym przypadku szczególnym, czyli o wykrytej nieprawidłowości (lub jej podejrzeniu), która może mieć następstwa poza terytorium Polski (niezależnie od wysokości wkładu UE)²⁰.

Zgłoszenia przypadku szczególnego można dokonać przed zatwierdzeniem dokumentu służącego jako pierwsze ustalenie administracyjne lub sądowe, niezależnie od statusu płatności na rzecz beneficjenta, kwalifikacji, a także, gdy nie jest znana dokładna kwota nieprawidłowości oraz niezależnie od etapu rozliczeń z KE.

²⁰ W przypadku perspektywy finansowej 2007-2013 należy również zgłaszać, jako przypadek szczególny, nieprawidłowości polegające na wystąpieniu nowej nieprawidłowej praktyki. Szczegółowe zestawienie przepisów regulujących obowiązek informowania KE o przypadkach szczególnych zawiera załącznik nr 1.

W sytuacji, gdy pierwsze ustalenie administracyjne lub sądowe zostało dokonane przez właściwą instytucję oraz określona została kwota nieprawidłowości, w której wkład UE przekracza próg, zgłoszenie należy przekazać za pomocą wniosku inicjującego w systemie IMS – jeżeli przewiduje się dalszą aktualizację sprawy. W przeciwnym przypadku (zgłoszenie przekazywane przed dokonaniem pierwszego ustalenia), należy przekazać wniosek inicjująco-zamykający. W przypadku gdy na dalszym etapie wyjaśniania sprawy nastąpi stwierdzenie nieprawidłowości w oparciu o dokument stanowiący pierwsze ustalenie administracyjne lub sądowe należy dokonać nowego zgłoszenia w oparciu o standardowe działanie przewidziane procedurą IKON.

Właściwa instytucja przekazuje zgłoszenie przypadku szczególnego do IZ niezwłocznie, jednak nie później, niż w ciągu 25 dni kalendarzowych od daty powzięcia informacji o podejrzeniu nieprawidłowości, a IZ przekazuje zgłoszenie do AFCOS i równocześnie zawiadamia AFCOS o tym fakcie przekazując wiadomość na adres: IMS@mf.gov.pl. AFCOS odpowiada za ocenę zasadności niezwłocznego przekazania zgłoszenia do KE.

6.6 Nieprawidłowości niepodlegające zgłoszeniu do KE

KE **nie należy** informować o następujących przypadkach: niewykonanie operacji z powodu upadłości beneficjenta, nieprawidłowość zgłoszona właściwym instytucjom z własnej woli przez beneficjenta przed jej wykryciem oraz nieprawidłowość „wykryta i skorygowana” przez właściwe instytucje „zanim włączono stosowne wydatki do zestawienia wydatków przedkładanego Komisji”. Szczegółowe sformułowanie odstępstw, w podziale na poszczególne perspektywy finansowe oraz fundusze, zawiera zestawienie w załączniku nr 9.

W szczególności nie należy zgłaszać do KE przypadków nieprawidłowości:

- które zostały wykryte i skorygowane przez właściwą instytucję przed ujęciem ich we wniosku o płatność, przedkładanym KE (na podstawie przepisów obowiązujących w perspektywie finansowej 2021-2027);
- które zostały wykryte i skorygowane przez właściwą instytucję przed włączeniem związanych z nimi wydatków do wniosku o płatność okresową, przedkładanego KE (na podstawie przepisów obowiązujących w perspektywie finansowej 2014-2020);
- które zostały wykryte i skorygowane przez IZ lub IC przed włączeniem danego wydatku do deklaracji wydatków przedłożonej KE (na podstawie przepisów obowiązujących w perspektywie finansowej 2007-2013).

Dla oceny możliwości zastosowania tego rodzaju odstępstw kluczowe jest zatem określenie, czy dany wydatek stanowiący nieprawidłowość został kiedykolwiek przekazany do rozliczenia na poziom KE. **Powyższe odstępstwa nie mają zastosowania do przypadków nadużycia finansowego lub podejrzenia popełnienia nadużycia finansowego oraz nieprawidłowości poprzedzających upadłość beneficjenta.**

AFCOS nie ma dostępu do dokumentacji dotyczącej danego przypadku, nie bada każdorazowo możliwości zastosowania odstępstwa od zgłaszania do KE. Wszystkie poprawne wnioski dotyczące nieprawidłowości, przekazane do AFCOS, są wysyłane do KE jako przypadki podlegające raportowaniu. W konsekwencji, nie jest możliwe późniejsze wycofanie wniosku (po zgłoszeniu do KE), gdy właściwa instytucja stwierdzi, że faktycznie możliwe było w stosunku do danej nieprawidłowości zastosowanie odstępstwa od jej zgłoszenia.

6.7 Informowanie KE o braku nieprawidłowości

Dla perspektywy finansowej 2007-2013 istnieje obowiązek wysłania do KE informacji o braku nieprawidłowości w przypadku niestwierdzenia w danym kwartale nowych nieprawidłowości podlegających zgłoszeniu²¹. Właściwą w tym zakresie instytucją jest AFCOS, która odpowiada za przekazanie stosownych zgłoszeń do KE w systemie IMS. Podstawą do takiego zgłoszenia jest analiza wpływających do AFCOS wniosków inicjujących zgodnie z terminami określonymi w rozdziale 8. W ramach perspektywy finansowej 2014-2020 i 2021-2027 informacji o braku stwierdzenia nieprawidłowości w danym kwartale nie przekazuje się.

Wobec powyższego, w odniesieniu do zarówno perspektywy 2007-2013, 2014-2020 jak i 2021-2027, instytucje raportujące nie przekazują do AFCOS informacji o braku nieprawidłowości w danym okresie sprawozdawczym – ani w systemie IMS, ani żadnymi środkami komunikacji poza systemem.

IRII nie powinny wykorzystywać funkcjonalności „Brak nowych nieprawidłowości” (ang. *zero notification*) systemu IMS (służącej do przekazywania takich zgłoszeń do KE) w zakresie wymiany informacji między poszczególnymi poziomami krajowej struktury zgłaszania nieprawidłowości.

Instytucja wdrażająca oraz instytucje pośredniczące przekazują do IZ informację o braku nieprawidłowości w danym kwartale w wersji papierowej lub elektronicznej (na adres: Sekretariat.DR@minrol.gov.pl), do 30 dni od zakończenia danego kwartału.

6.8 Weryfikacja zgłoszeń przez AFCOS

Na podstawie informacji zawartych w zgłoszeniu nieprawidłowości, AFCOS dokonuje oceny, czy otrzymany wniosek kwalifikuje się do przekazania do KE (czy spełnia warunki wynikające z rozporządzeń lub procedur). Wszystkie wnioski kwalifikujące się do wysłania do KE, otrzymane od IRII, są przekazywane do KE przez AFCOS w systemie IMS przed upływem okresu dwóch miesięcy następujących po zakończeniu danego kwartału sprawozdawczego.

Przed wysłaniem wniosków AFCOS dokonuje ich oceny pod względem kompletności i prawidłowości wypełnienia formularza w systemie IMS. W przypadku nieprawidłowo sporządzonego lub niezasadnego wniosku, AFCOS odrzuca go, a instytucja inicjująca jest zobowiązana do skorygowania wniosku i ponownego przekazania do AFCOS w ciągu **5 dni kalendarzowych od daty jego odrzucenia**. Informacja o wysłaniu danego wniosku do KE jest dostępna dla zainteresowanych instytucji zaangażowanych w proces informowania KE o nieprawidłowościach poprzez obserwację aktualnego statusu danego wniosku w systemie IMS.

6.9 Zestawienie nieprawidłowości niepodlegających zgłoszeniu do KE

Wszystkie nieprawidłowości niepodlegające zgłoszeniu do KE (poniżej progu finansowego, o którym mowa w pkt 6.3), które były przedmiotem wstępnego ustalenia administracyjnego lub sądowego w danym kwartale, podlegają obowiązkowi zgłoszenia przez instytucje pośredniczące do IZ w formie kwartalnych zestawień nieprawidłowości niepodlegających raportowaniu do KE (zgodnie z załącznikami nr 10a i 10b, przekazywanych do IZ w wersji papierowej oraz elektronicznej, na adres podany w pkt. 6.7.), do 45 dnia od zakończenia kwartału, w którym nieprawidłowość była przedmiotem pierwszego ustalenia administracyjnego lub sądowego. W przypadku braku w danym kwartale nieprawidłowości

²¹ Zestawienie przepisów regulujących kwestię informowania KE o braku nieprawidłowości zawiera załącznik nr 1.

niepodlegających zgłoszeniu do KE, należy taką informację przekazać do IZ w wersji papierowej lub elektronicznej (na adres podany wyżej), do 45 dni od zakończenia danego kwartału.

6.10 Raport końcowy z dochodzenia OLAF, stwierdzający nieprawidłowość

Zgodnie z art. 11 *rozporządzenia 883/2013* po zakończeniu dochodzenia prowadzonego przez OLAF sporządzany jest raport końcowy. W raporcie podaje się między innymi ustalone fakty z określeniem ich wstępnej kwalifikacji prawnej oraz szacowane skutki finansowe ustalonych faktów. Wraz z raportem przekazuje się zalecenia dyrektora generalnego OLAF dotyczące ewentualnej konieczności podjęcia działań przez adresatów tych zaleceń. Wskazuje się w nich między innymi działania finansowe, które powinny zostać podjęte przez właściwe instytucje UE oraz organy/instytucje zainteresowanych państw członkowskich, a także podaje się, w szczególności, szacunkowe kwoty środków, jakie należy odzyskać. Ponadto, w przypadku podejrzenia popełnienia nadużycia finansowego Dyrektor Generalny OLAF wydaje zalecenia karne i kieruje sprawę do organów wymiaru sprawiedliwości (w Polsce takie raporty końcowe przekazywane są przez OLAF do Prokuratury Krajowej).

Raport końcowy OLAF należy traktować jako dokument stanowiący pierwsze ustalenie administracyjne lub sądowe. OLAF jest właściwą instytucją do badania i weryfikowania podejrzeń nieprawidłowości, a jego działania w ramach dochodzeń administracyjnych skutkują stwierdzeniem nieprawidłowości (w rozumieniu stosownych definicji). W konsekwencji, obowiązkiem właściwej instytucji krajowej jest sporządzenie oraz przekazanie do KE zgłoszenia nieprawidłowości w systemie IMS na podstawie raportu końcowego OLAF, niezależnie od stanowiska tej instytucji w sprawie faktów i ustaleń przedstawionych w raporcie OLAF, przy zastrzeżeniu że zastosowanie nadal ma próg sprawozdawczy, o którym mowa w rozdziale 6.2. Zgłaszanie takich przypadków odbywa się zgodnie z niniejszą procedurą, tj. wniosek inicjujący sporządza się w okresie sprawozdawczym właściwym dla kwartału, w którym wpłynął raport końcowy OLAF, przekazany za pismem właściwej Dyrekcji Generalnej (zgodnie z obecnie przyjętym podejściem KE dotyczącym dystrybucji raportów końcowych), a w formularzu zgłoszenia podaje się numer sprawy OLAF (w formacie OC/YYYY/XXXX, np. OC/2023/0123). Po wpływie raportu końcowego właściwe instytucje krajowe i unijne (np. IZ, Prokuratura, służby KE) prowadzą działania następcze w trybie administracyjnym (np. ewentualna wymiana wyjaśnień między IZ a właściwą służbą KE, do której OLAF kieruje zalecenia finansowe dotyczące usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości) lub sądowym (w przypadku zaleceń karnych) – sporządzenie zgłoszenia trwa równoległe do tych działań. Sprawa jest monitorowana i odpowiednio odzwierciedlana w systemie IMS przez właściwą instytucję, aż do momentu jej zakończenia (zamknięcia bądź anulowania).

7. KURS PRZELICZENIOWY STOSOWANY W ZGŁOSZENIACH NIEPRAWIDŁOWOŚCI

Kurs wymiany zastosowany do przeliczeń ma zasadniczy wpływ na ocenę obowiązku zgłoszenia danego przypadku do KE (w indywidualnych sytuacjach, w zależności od przyjętego kursu, wkład UE w kwocie nieprawidłowości, wyrażony w euro, może przekroczyć próg, o którym mowa w rozdziale 6.2 lub pozostawać poniżej tego progu).

Zgodnie z wymogami KE, kwoty wprowadzane do zgłoszenia nieprawidłowości są denominowane w euro. Państwa członkowskie, które nie przyjęły euro jako swojego środka płatniczego, przeliczają kwoty w walucie krajowej na euro.

Kwoty w zgłoszeniu, w szczególności kwota nieprawidłowych wydatków, przeliczane są na euro zgodnie ze stosownymi przepisami, z wykorzystaniem kursu wymiany **zastosowanego do księgowania nieprawidłowych wydatków**.

W przypadku, kiedy żaden nieprawidłowy wydatek nie został jeszcze zaksięgowany przez właściwą instytucję, do przeliczeń kwot w zgłoszeniu stosować należy obrachunkowy **kurs wymiany KE, właściwy dla wybranego przez IR miesiąca okresu sprawozdawczego, za który zostaje przekazane zgłoszenie inicjujące (lub inicjująco-zamykające)**.

W zgłoszeniu nieprawidłowości dopuszczalne jest – w przypadku gdy kwoty nieprawidłowości odnoszą się do wydatków zaksięgowanych przez właściwą instytucję w okresie przekraczającym miesiąc – wykorzystanie jednego kursu wymiany – z miesiąca, w którym został zaksięgowany ostatni nieprawidłowy wydatek. Podejście takie można stosować także dla zgłoszeń, w których wskazywana kwota nieprawidłowości jest sumą wydatków zaksięgowanych, jak i niezaksięgowanych. Ponowne przeliczanie kwot na euro przy aktualizowaniu/zamykaniu sprawy nie jest co do zasady wymagane. Jeżeli IR zdecyduje się na przyjęcie takiego rozwiązania, powinna je stosować konsekwentnie do wszystkich zgłaszanych przypadków.

W konsekwencji, kwoty występujące w zgłoszeniach nieprawidłowości po przeliczeniu na euro mogą różnić się od kwot wskazanych w dokumentacji postępowań administracyjnych (windykacyjnych) lub karnych w danej sprawie, a także od kwot wykazywanych w stosownych odrębnych rozliczeniach finansowych z KE. Wynika to z faktu, że w kontekście procesu informowania KE o nieprawidłowościach, kwoty mają walor informacyjny i zasilają analizy ryzyka oraz zagregowane statystyki KE. Kwoty te nie służą do rozliczeń między Polską a KE i z powodu niewielkich różnic w zestawieniu z odpowiadającymi im wartościami w innych bazach/systemach nie mogą być uznawane za błędne. Pozostają także bez wpływu na rozliczenia właściwej instytucji z beneficjentem.

8. TERMINY PRZEKAZYWANIA ZGŁOSZEŃ, DISCYPLINA

Zgodnie z rozporządzeniami regulującymi obowiązek informowania KE o nieprawidłowościach w zakresie wykorzystania funduszy UE, państwa członkowskie są zobowiązane do zgłaszania nieprawidłowości nie później, niż w okresie dwóch miesięcy następujących po zakończeniu kwartału, w którym nieprawidłowość była przedmiotem pierwszego ustalenia administracyjnego lub sądowego. W praktyce oznacza to, że okres między stwierdzeniem nieprawidłowości (data PACA), a przekazaniem zgłoszenia do KE, może wynieść maksymalnie do **5 miesięcy** (patrz rozdział 5.3).

Z uwagi na konieczność dotrzymania terminu wyznaczonego przez KE na przekazywanie zgłoszeń nieprawidłowości w poszczególnych okresach sprawozdawczych, IRII przesyłają zgłoszenia do AFCOS w systemie IMS na bieżąco, jednak nie później niż w poniżej przedstawionych terminach:

Rodzaj przekazywanej informacji	Termin przekazania do AFCOS	Forma przekazania
Zgłoszenie szczególne	Niezwłocznie, jednak nie później, niż 30 dni kalendarzowych od daty powzięcia informacji o podejrzeniu nieprawidłowości.	IMS oraz informacja mailowa
Wniosek inicjujący, w tym wniosek inicjująco-zamykający	Na bieżąco, jednak nie później, niż do: • 9 lutego, • 9 maja, • 9 sierpnia, • 9 listopada.	IMS
Wniosek uzupełniający, w tym wniosek KE o uzupełnienie/korektę informacji	Zgodnie z bieżącymi wytycznymi AFCOS. W przypadku braku takich wytycznych na dzień końca kwartału obowiązują zasady, jak dla wniosków inicjujących.	IMS
Korekta wniosku	W ciągu 5 dni kalendarzowych od daty odrzucenia wniosku przez AFCOS.	IMS
Informacje o nieprawidłowościach przekazywane na wniosek KE lub SKAS	W terminie określonym we wniosku KE lub SKAS.	IMS, o ile to technicznie możliwe

Powyższe terminy należy traktować jako nieprzekraczalne. Jeśli wskazana data wypada w dniu wolnym od pracy, obowiązuje termin ostatniego dnia roboczego **przed tą datą**.

Instytucje inicjujące nieprawidłowości przekazują w systemie IMS, w formie zgłoszenia sfinalizowanego co najmniej 5 dni przed terminem podanym w ww. tabeli.

W przypadku niemożności terminowego wysłania przez AFCOS do KE opóźnionych zgłoszeń otrzymanych od IRII w poprawnej wersji, ze względu na przekroczenie terminu wskazanego w powyższej tabeli, zgłoszenia te zostaną odrzucone w systemie IMS z wnioskiem o ich przekazanie w następnym okresie sprawozdawczym (po odpowiednim dostosowaniu stosownych informacji, w szczególności dat, zgodnie z obowiązującymi zasadami).

Instytucje informujące o nieprawidłowościach są zobowiązane do przestrzegania terminów dotyczących przekazywania zgłoszeń, ustalonych w niniejszej procedurze, aby zapewnić wywiązanie się Polski z terminów wyznaczonych w stosownych rozporządzeniach UE.

Kwestia terminowego informowania o nieprawidłowościach przez państwa członkowskie jest ważna dla instytucji UE z punktu widzenia zwalczania nadużyć finansowych. W sprawozdaniach rocznych dotyczących ochrony interesów finansowych UE, KE może dokonywać analiz odstępu czasowego, jaki występuje w poszczególnych przypadkach nieprawidłowości między faktycznym wystąpieniem nieprawidłowości, a momentem jej stwierdzenia, między pierwszą informacją prowadzącą do podejrzenia wystąpienia nieprawidłowości, a momentem jej stwierdzenia, jak również między momentem stwierdzenia nieprawidłowości, a datą poinformowania o tym fakcie KE. Wyniki tych analiz są publikowane

w sprawozdaniu rocznym przekazywanym do Parlamentu Europejskiego i Rady UE²². Od dyscypliny każdej IR zależy więc ogólna ocena Polski przez instytucje UE w kontekście wywiązywania się ze zobowiązań określonych w art. 325 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

KE monitoruje też jakość zgłoszeń (kompletność informacji w systemie IMS), ponieważ ma ona wpływ na wiarygodność analiz i zestawień porównawczych publikowanych w sprawozdaniach rocznych.

9.OCHRONA INFORMACJI O NIEPRAWIDŁOWOŚCIACH

Zgłoszenia przekazywane do KE za pomocą systemu IMS, podlegają szczególnej ochronie ze względu na zamieszczane w nich informacje, w tym dane, w szczególności dane osobowe i/lub dane podmiotów gospodarczych odpowiedzialnych za lub zaangażowanych w wystąpienie nieprawidłowości, w tym nadużycia finansowego, szczegółowy opis praktyk prowadzących do ich wystąpienia, a także sankcje administracyjne lub karne nałożone na ich sprawców. Ze względu na ich wrażliwy charakter, informacje te są wykorzystywane wyłącznie do użytku służbowego (procedury instytucji odpowiedzialnych za zgłaszanie nieprawidłowości do KE winny to zapewniać).

Obowiązek ochrony danych gromadzonych w systemie IMS wynika bezpośrednio z rozporządzeń UE (np. art. 5 ust. 2 *rozporządzenia delegowanego Komisji 2015/1970*)²³: „Informacje (...) są objęte tajemnicą służbową i chronione w taki sam sposób, jakby były chronione przez ustawodawstwo krajowe państwa członkowskiego, które je przekazało, oraz przez przepisy mające zastosowanie do instytucji Unii. Państwa członkowskie i KE podejmują wszelkie niezbędne środki ochrony w celu zagwarantowania zachowania poufności tych informacji”.

Przepisy KE regulują również zasady udostępniania oraz wykorzystywania informacji zawartych w zgłoszeniach nieprawidłowości (np. zgodnie art. 5 ust. 3 i 4 ww. rozporządzenia): „Informacje (...) nie mogą być w szczególności udostępniane osobom innym niż te, które w państwach członkowskich lub instytucjach Unii z racji swoich obowiązków muszą mieć do nich dostęp, chyba że państwo członkowskie przekazujące te informacje wyraźnie na to zezwoliło. Informacje (...) nie mogą być wykorzystywane do celów innych niż ochrona interesów finansowych Unii, chyba że organy, które je dostarczyły, wyraźnie na to zezwoliły”²⁴.

Postanowienia te powielone zostały przy odpowiednim dostosowaniu ich brzmienia, w przepisach regulujących perspektywę finansową 2021-2027 (np. art. 69 ust. 2 rozporządzenia 2021/1060): „Państwa członkowskie (...) podejmują wszystkie niezbędne działania mające na celu zapobieganie nieprawidłowościom, w tym nadużyciom finansowym, oraz ich wykrywanie i korygowanie, a także sporządzają sprawozdania na ten temat. (...) Przepisy dotyczące zbierania i przetwarzania takich danych muszą być zgodne z mającymi zastosowanie przepisami o ochronie danych. (...)”. Zgodnie z punktem 1.5 załącznika XII do ww. rozporządzenia „informacje te nie mogą być wykorzystywane do celów innych niż ochrona interesów finansowych Unii, chyba że organy, które je przekazały, udzieliły wyraźnej zgody. Informacje te są objęte tajemnicą zawodową i nie mogą być ujawniane osobom innym niż osoby

²² Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady – Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej – Zwalczanie nadużyć finansowych – Sprawozdanie roczne; (ang.) *Annual report – Protection of the EU Financial Interests*; (fr.) *Rapport annuel – Protection des Intérêts Financiers de l'Union européenne* (tzw. Sprawozdanie PIF).

²³ Rozporządzenia delegowane KE: 2015/1970, 2015/1971, 2015/1972, 2015/1973 z dnia 8 lipca 2015 r., Dz.U. L. 293 z 10.11.2015.

²⁴ Tamże.

w państwach członkowskich lub w instytucjach, organach i jednostkach organizacyjnych Unii, których obowiązki wymagają posiadania dostępu do tych informacji”.

W związku z powyższym, instytucją, która decyduje o możliwości ewentualnego udostępnienia innym podmiotom informacji o określonej nieprawidłowości z bazy systemu IMS, oraz o jej zakresie, jest instytucja inicjująca. Informacje przekazuje się w formie wydruku lub eksportu danych z systemu IMS.

KE przywiązuje dużą wagę do przestrzegania zasad zdefiniowanych w dokumencie *Polityka bezpieczeństwa AFIS*. Jedną z tych zasad stanowi, iż użytkownicy systemu powinni posiadać prawo dostępu wyłącznie do tych informacji, które są im niezbędne z racji wykonywanych zadań (zasada wiedzy koniecznej), co oznacza w praktyce zgodność z zakresem obowiązków, wynikającym z roli pełnionej w IR. W związku z powyższym, w celu zapewnienia ochrony informacji, w tym danych osobowych, zawieranych w bazie systemu IMS, obowiązują następujące zasady udzielania dostępu do jego zasobów:

- właścicielem informacji, w tym danych osobowych przekazywanych do KE w systemie IMS w poszczególnych zgłoszeniach, jest sporządzająca je właściwa instytucja (instytucja inicjująca);
- dostęp do danego zakresu informacji w systemie IMS przydzielany jest wyłącznie użytkownikom z danej instytucji biorącym aktywny udział w przekazywaniu zgłoszeń nieprawidłowości do KE, zgodnie z *Procedurą zarządzania użytkownikami systemu IMS*, na wniosek tej instytucji;
- w przypadku, jeżeli inny uprawniony podmiot wyrazi potrzebę zapoznania się ze zgłoszeniami sporządzonymi przez daną instytucję, obieg informacji powinien odbywać się poza systemem IMS. Zainteresowany podmiot powinien nawiązać kontakt z właściwą instytucją w celu ustalenia trybu oraz zakresu informacji, które mają być przekazane. Przekazywanie poza systemem IMS informacji o nieprawidłowościach będących w gestii danej instytucji, możliwe jest przy pomocy wydruku raportów w wersji papierowej lub eksportu danych (np. do formatu Excel), albo poprzez umożliwienie wglądu do systemów własnych tych instytucji;
- w przypadku, jeżeli dana instytucja uzasadni szczególną potrzebę posiadania stałego wglądu do zgłoszeń innej instytucji za pomocą systemu IMS, instytucja, która jest ich właścicielem, powinna wyrazić na to zgodę. W tym celu należy zwrócić się z wnioskiem do właściwej IZ, która następnie skieruje do AFCOS prośbę o utworzenie stałego dostępu do systemu IMS. Z reguły ma to miejsce przy okazji opracowywania krajowej struktury raportowania, w której uwzględnia się stały dostęp przedstawicieli instytucji koordynujących w roli obserwatorów do systemu IMS.
- technicznie nie jest możliwe udzielanie stałego dostępu do części przypadków z bazy systemu IMS pozostających w obszarze właściwości danej instytucji (np. tylko do spraw zakwalifikowanych jako nadużycia finansowe, lub tylko spraw powiązanych z określonymi podmiotami). W takiej sytuacji, jeżeli wnioskujący podmiot nie posiada stosownej właściwości, ze względu na zasadę wiedzy koniecznej, nie jest możliwe udzielenie dostępu do systemu IMS – ani do zakresu danej instytucji, ani do całej bazy. Jedynym rozwiązaniem jest doraźna współpraca opisana w tiret 3.

10.PRZETWARZANIE I OCHRONA DANYCH OSOBOWYCH

Podstawą prawną dla przetwarzania danych osobowych w związku z procesem zgłaszania nieprawidłowości przez właściwe instytucje w odniesieniu do perspektywy finansowej 2021-2027 jest – w zależności od specyfiki funduszy wdrażanych przez nie – art. 4 rozporządzenia 2021/1060 oraz art. 101 rozporządzenia

2021/2116. Dla perspektyw finansowych 2007-2013 oraz 2014-2020 przetwarzanie danych osobowych w odniesieniu do procesu informowania KE o nieprawidłowościach wynika z przepisów sektorowych, tj. obowiązujących bezpośrednio rozporządzeń UE, nakładających na państwa członkowskie obowiązek wskazywania tożsamości m.in. zaangażowanych osób fizycznych, które uczestniczyły w wystąpieniu nieprawidłowości.

Dane osobowe przetwarzane w systemie IMS podlegają ochronie zgodnie z *rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1725 z dnia 23 października 2018 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii i swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia rozporządzenia (WE) nr 45/2001 i decyzji nr 1247/2002/WE, rozporządzeniem RODO*, a także – tam gdzie ma to zastosowanie – *dyrektywą IKON*²⁵.

Niezależnymi administratorami danych osobowych przetwarzanych w systemie IMS są – w odniesieniu do danych wprowadzanych do systemu zgodnie z ciążącym na nich obowiązkiem – poszczególne organy/instytucje krajowe, które w procesie zgłaszania nieprawidłowości pełnią rolę IR, co wiąże się z określonymi obowiązkami w zakresie m.in. zapewnienia stosownych praw osób, których dane są przetwarzane, a także SKAS (przetwarzający dane bez ich modyfikacji, dostęp tylko w trybie do odczytu) oraz KE (OLAF). Właściwe IR uwzględniają fakt przetwarzania danych osobowych w systemie IMS we własnych procedurach związanych ze zgłaszaniem nieprawidłowości i zapewniają zgodność przetwarzania tych danych z RODO, a tam gdzie to zasadne, z DODO.

Przetwarzanie danych osobowych w systemie IMS przez AFCOS wynika bezpośrednio z konieczności realizacji zadań wykonywanych przez SKAS, określonych na podstawie przepisów rozporządzeń sektorowych UE i prawa krajowego, a także wytycznych i wymogów OLAF.

11.ANALIZA INFORMACJI

Stały dostęp instytucji inicjujących do informacji zgromadzonych w bazie systemu IMS (ograniczony, zgodnie z zasadami *Polityki bezpieczeństwa AFIS*, do zakresu ich właściwości) umożliwia wygenerowanie własnych zestawień i podsumowań z systemu np. w celu przeprowadzania analizy ryzyka. Instytucje, które posiadają uprawnienia koordynacyjne w ramach poszczególnych obszarów, posiadają dostęp do wszystkich przypadków z danego obszaru, a nawet do wszystkich zgłoszeń z Polski. Źródłem informacji i analiz dotyczących wszystkich przypadków zgłoszonych w danym roku przez Polskę (oraz inne państwa członkowskie UE) jest *Sprawozdanie PIF* publikowane corocznie przez KE.

²⁵ Dz.U. L 119, 4.5.2016, s. 89–131

ZAŁĄCZNIKI:

1. Podstawy prawne informowania KE o nieprawidłowościach stwierdzonych przy wdrażaniu funduszy UE
- 2a. Krajowa struktura zgłaszania nieprawidłowości do KE
- 2b. Krajowa struktura zgłaszania nieprawidłowości do KE – schemat uproszczony
3. Zestawienie istotnych definicji według aktów prawnych UE w podziale na fundusze
4. Diagram decyzyjny – ocena, czy stwierdzone naruszenie prawa jest nieprawidłowością w rozumieniu rozporządzeń
5. Podstawy prawne dla stosowania wyjątków od raportowania w podziale na poszczególne perspektywy finansowe i sektory
6. Schemat – praca nad zgłoszeniem w systemie IMS
7. Procedura zarządzania użytkownikami systemu IMS
8. Informacje techniczne dotyczące logowania do systemu IMS
9. Podstawy prawne dla stosowania wyjątków od raportowania w podziale na poszczególne perspektywy finansowe oraz sektory
- 10a. Wzór zestawienia nieprawidłowości niedolegających raportowaniu do Komisji Europejskiej
- 10b. Instrukcja sporządzania kwartalnego zestawienia nieprawidłowości niepodlegających zgłoszeniu do KE