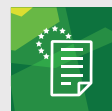


Sprawozdanie specjalne

Korekty finansowe w obszarze polityki spójności

Ramy są złożone, a Komisja przyjęła dotychczas tylko jedną decyzję w sprawie zastosowania korekty



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Spis treści

	Punkty
Streszczenie	I-IV
Wstęp	01-12
Polityka spójności	01-02
Korekty finansowe w ramach polityki spójności	03-09
Role i obowiązki w ramach mechanizmu korekt finansowych	10-12
Zakres kontroli i podejście kontrolne	13-17
Uwagi	18-77
Złożone ramy prawne utrudniają Komisji stosowanie korekt finansowych	18-30
Cel stosowania korekt finansowych wykracza poza zapewnienie legalności i prawidłowości wydatków UE	19-20
W przepisach dotyczących procedury korekt finansowych nie określono terminów jej stosowania	21-24
Procedura dotycząca stosowania obowiązkowych korekt finansowych netto przez Komisję jest złożona i podlega pewnym ograniczeniom	25-26
Ram prawnych na lata 2021–2027 nie poprawiono w znaczącym stopniu w porównaniu z przepisami dotyczącymi poprzedniego okresu	27-30
Komisja sama przyjęła tylko jedną decyzję w sprawie korekty finansowej, a oprócz tego zwracała się do państw członkowskich, by to one dokonywały stosownych korekt	31-65
Państwa członkowskie dokonywały korekt finansowych na podstawie audytów przeprowadzonych przez Komisję i ustaleń z kontroli Trybunału	32-33
Uchybienia w ocenach przeprowadzonych przez Komisję i w sposobie stosowania korekt finansowych w oparciu o ustalenia z jej własnych audytów	34-41
Komisja nie dokonała żadnych korekt finansowych na podstawie ustaleń z kontroli przeprowadzonych przez Trybunał, ale zwróciła się do państw członkowskich o dokonanie takich korekt	42-46
Ze względu na sposób, w jaki Komisja stosowała przepisy dotyczące obowiązkowych korekt finansowych netto na lata 2014–2020, oczekiwane rezultaty nie zostały osiągnięte	47-65

Sprawozdawczość w zakresie korekt finansowych nie jest wystarczająco wiarygodna	66-77
Brak informacji na temat łącznej kwoty korekt i niewystarczająca wiarygodność zgłoszonych danych	67-70
Państwa członkowskie nie zawsze prawidłowo informowały o korektach finansowych wynikających z audytów przeprowadzonych przez instytucje audytowe	71-72
Szacowane przyszłe korekty nie odzwierciedlają zdolności Komisji do wykrywania i korygowania błędów w wydatkach w obszarze spójności	73-77
Wnioski i zalecenia	78-89

Załączniki

Załącznik I – Etapy procesu prowadzącego do zastosowania korekty finansowej dokonywanej przez Komisję zgodnie z rozporządzeniem w sprawie wspólnych przepisów nr 1303/2013

Załącznik II – Określone w przepisach warunki dotyczące stosowania obowiązkowych korekt finansowych netto w przypadku poważnych niedociągnięć w systemach zarządzania i kontroli

Załącznik III – Porównanie szacowanych przyszłych korekt i faktycznych korekt finansowych w odniesieniu do programów operacyjnych, w których poziom błędu rezydualnego przekroczył 2%

Skróty i akronimy

Glosariusz

Odpowiedzi Komisji

Kalendarium

Zespół kontrolny

Streszczenie

I Polityka spójności jest wdrażana w trybie zarządzania dzielonego, co oznacza, że w odniesieniu do wydatkowanych w ramach niej środków państwa członkowskie i Komisja Europejska wspólnie odpowiadają za ochronę budżetu UE. Państwa członkowskie mają obowiązek zapewnić, aby w wydatkach, które zgłaszają Komisji, gdy ubiegają się o zwrot kosztów z budżetu UE, nie występowały istotne błędy. Komisja może odzyskać od państw członkowskich środki finansowe, które zostały nienależnie wypłacone, i to ona ostatecznie odpowiada przed Parlamentem Europejskim i Radą za prawidłowość wydatków w ramach corocznej procedury udzielania absolutorium z wykonania budżetu. Nieprawidłowe wydatki nie mogą być finansowane przez UE, w związku z czym w razie ich wykrycia zarówno państwa członkowskie, jak i Komisja są zobowiązane do dokonania odpowiednich korekt finansowych.

II Trybunał zbadał, czy podejście do dokonywania korekt finansowych w polityce spójności jest dobrze opracowane i czy Komisja skutecznie stosuje korekty finansowe, aby chronić interesy finansowe UE. Kontrolerzy przeanalizowali ramy prawne na lata 2014–2020 i 2021–2027 oraz przyjrzyli się temu, w jaki sposób korekty finansowe były stosowane w okresie 2014–2020. Zbadali też sprawozdawczość dotyczącą korekt dokonanych w tym okresie.

III Podsumowując, Trybunał ustalił, że Komisja wykryła przypadki nieprawidłowości i uchybień w systemach zarządzania i kontroli, w związku z czym zwracała się do państw członkowskich z propozycjami zastosowania korekt finansowych, które następnie korekt tych dokonywały. Niemniej pierwszą decyzję w sprawie korekty finansowej dotyczącej okresu 2014–2020 Komisja przyjęła dopiero we wrześniu 2025 r. Trybunał stwierdził, że zdolność do dokonywania korekt finansowych przez samą Komisję ogranicza szereg czynników. Najważniejsze z nich są następujące:

- o przepisy regulujące mechanizm korekt finansowych są złożone i nie zawsze określają terminy stosowania tej procedury. Ponadto wymóg, zgodnie z którym nieprawidłowość musi wynikać z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego, sprawia, że mechanizmem tym nie są objęte organy odpowiedzialne za wdrażanie programów – w zakresie, w jakim pełnią tę funkcję –którym powierzono wykonanie budżetu Unii. W związku z tym, jeśli organ odpowiedzialny za program nie zapewni skutecznego funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli, samo w sobie nie może to prowadzić do zastosowania przez Komisję obowiązkowej korekty finansowej netto, mimo że tego rodzaju sytuacje wiążą się z największym ryzykiem dla budżetu UE;

- o ram prawnych ustanowionych na lata 2021–2027 nie poprawiono w znaczącym stopniu w porównaniu z przepisami na lata 2014–2020;
- o w niektórych przypadkach Komisja nieprawidłowo określiła wysokość proponowanych korekt i odstąpiła od stosowania przepisów prawa UE, ograniczając zakres przyszłych audytów przeprowadzanych przez organy krajowe;
- o wszczynanie procedur korekty finansowej niekiedy opóźniało się, a czas ich trwania wydłużał się, ponieważ po sporządzeniu ostatecznego sprawozdania z audytu konieczne było przeprowadzenie dodatkowych prac weryfikacyjnych, a Komisja i państwa członkowskie prowadziły długą wymianę stanowisk, aby osiągnąć porozumienie co do wysokości korekt finansowych;
- o podejmowanie działań w następstwie niektórych ustaleń Trybunału zajmowało Komisji zbyt dużo czasu;
- o w niektórych sytuacjach Komisja wprowadziła zmiany w swoich końcowych ustaleniach z audytów, ale nie uzasadniła tego w wystarczający sposób, a w innych – nie podjęła stosownych działań w następstwie sformułowanych przez Trybunał ustaleń o charakterze kwantyfikowalnym;
- o Komisja nie określiła w wystarczająco jasny sposób kryteriów oceny poważnych niedociągnięć i kategorii kluczowych wymogów, tak aby zapewnić obiektywną ocenę. W szeregu przypadków Komisja nie zastosowała obowiązkowej korekty finansowej netto, mimo że kryteria prawne zostały spełnione. W tych sytuacjach, w których wszczęła procedurę obowiązkowej korekty finansowej netto (mającej wpływ na wysokość środków otrzymanych przez państwa członkowskie), uczyniła to ponad trzy lata od czasu, gdy kryteria prawne zostały spełnione, i zaproponowała zastosowanie niższych kwot korekt, niż dyktowały to przepisy;
- o Komisja publikuje informacje na temat korekt finansowych dokonywanych przez państwa członkowskie, ale informacje te są niekompletne i nieoparte wystarczająco wiarygodnymi danymi.

IV Na podstawie powyższych ustaleń Trybunał zaleca, by Komisja:

- o stosowała korekty finansowe zgodnie z obowiązującymi przepisami;
- o dopilnowała, by korekty finansowe były wdrażane w odpowiednim terminie;

- o zapewniła spójność przy ocenie systemów zarządzania i kontroli oraz ocenie poważnych niedociągnięć;
- o zwiększyła przejrzystość i dokładność w odniesieniu do sposobu ujmowania korekt w rocznych sprawozdaniach z działalności i w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania w odniesieniu do wydatków w ramach polityki spójności.

Wstęp

Polityka spójności

01 Polityka spójności jest wdrażana w trybie zarządzania dzielonego¹, co oznacza, że w odniesieniu do wydatkowanych w ramach niej środków państwa członkowskie i Komisja Europejska² wspólnie odpowiadają za ochronę budżetu UE. W okresie programowania 2014–2020 budżet polityki spójności, z uwzględnieniem Wsparcia na rzecz odbudowy służącej spójności oraz terytoriom Europy (REACT-EU), wyniósł łącznie 404,8 mld euro ze środków UE³. Państwa członkowskie mają obowiązek zapewnić, aby w wydatkach, które zgłaszają Komisji, ubiegając się o zwrot kosztów z budżetu UE, nie występowały istotne błędy. Odpowiedzialność za skorygowanie nieprawidłowych wydatków spoczywa w pierwszej kolejności na państwach członkowskich. Jeśli nie dopełnią one tego obowiązku, to Komisja musi podjąć stosowne działania, aby odzyskać od nich środki UE, które zostały nienależnie wypłacone.

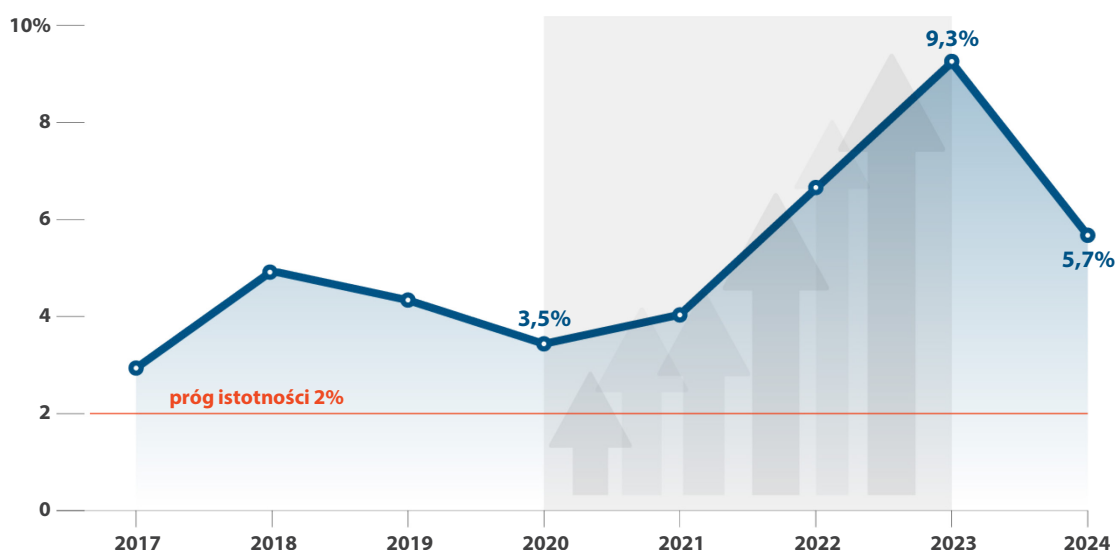
02 Od dłuższego czasu Trybunał co roku stwierdzał w swoich sprawozdaniach rocznych, że poziom błędu w obszarze polityki spójności utrzymuje się powyżej progu istotności wynoszącego 2%. Dowodzi to, że uzasadnione byłoby zatem podjęcie dodatkowych działań mających na celu skorygowanie wykrytych błędów. W ostatnich latach poziom błędu znacznie przekraczał próg istotności, jak pokazano na [rys. 1](#).

¹ Art. 74 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (nr 1303/2013).

² Art. 325 Traktatu o Unii Europejskiej.

³ Platforma otwartych danych dotyczących polityki spójności, Komisja Europejska.

Rys. 1 – Oszacowany przez Trybunał poziom błędu dotyczący wydatków w obszarze spójności w latach 2017–2024



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie swoich sprawozdań rocznych.

Korekty finansowe w ramach polityki spójności

03 Nieprawidłowe wydatki nie mogą być finansowane przez UE, w związku z czym w razie ich wykrycia państwa członkowskie i Komisja⁴ są zobowiązane do dokonania odpowiednich korekt finansowych. W przypadku polityki spójności korekty finansowe są uregulowane w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów. Istnieją dwa oddzielne rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów – jedno mające zastosowanie do okresu 2014–2020⁵ i drugie – do okresu 2021–2027⁶.

⁴ Art. 85 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (nr 1303/2013).

⁵ Rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów (nr 1303/2013).

⁶ Rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów (2021/1060).

Korekty finansowe dokonywane przez państwa członkowskie

04 W przypadku gdy organy państw członkowskich odpowiedzialne za wdrażanie programów wykryją nieprawidłowości, stosują korekty finansowe, odliczając kwoty nieprawidłowych wydatków z wniosków o płatność lub zestawień wydatków przedkładanych Komisji. Organy te mogą zastąpić wydatki niekwalifikowalne innymi wydatkami, które uznają za legalne i prawidłowe w ramach tego samego programu operacyjnego⁷. Pozwala to utrzymać ogólny poziom finansowania unijnego przeznaczonego na dany program.

05 Państwa członkowskie dokonują korekt finansowanych na podstawie wyników audytów przeprowadzanych przez krajowe instytucje audytowe (od początku okresu 2014–2020 wyniosły one 3,4 mld euro⁸), weryfikacji zarządczych, a także audytów przeprowadzanych przez Komisję, jej działań podjętych w następstwie kontroli Trybunału Obrachunkowego oraz dochodzeń Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF).

Korekty finansowe dokonywane przez Komisję

06 Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie wspólnych przepisów, jeśli Komisja wykryje, że do sfinansowania ze środków unijnych zgłoszono nieprawidłowe wydatki⁹ lub w systemie zarządzania i kontroli państwa członkowskiego występuje poważne niedociągnięcie, informuje to państwo członkowskie o swoich wstępnych wnioskach. W razie osiągnięcia porozumienia państwo członkowskie dokonuje korekty finansowej zgodnie z procedurą opisaną w pkt **04** i **05** powyżej¹⁰. W takim wypadku nie ujmuje odnośnych wydatków i może ponownie wykorzystać środki na sfinansowanie prawidłowych wydatków.

⁷ Art. 143 ust. 3 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (nr 1303/2013).

⁸ Załączniki do [rocznego sprawozdania z działalności DG REGIO za 2024 r.](#), s. 119 i [rocznego sprawozdania z działalności DG EMPL za 2024 r.](#), s. 118.

⁹ Pod warunkiem, że spełnione są kryteria określone w art. 144 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (nr 1303/2013).

¹⁰ Tamże, art. 145 ust. 5.

07 W przypadku braku porozumienia między Komisją a państwem członkowskim to Komisja jest zobowiązana do przyjęcia decyzji w sprawie korekty finansowej¹¹. W takiej sytuacji państwo członkowskie nie może zastąpić nieprawidłowych wydatków innymi wydatkami kwalifikowalnymi, a udostępnione mu finansowanie unijne zostaje definitywnie zmniejszone. Ponieważ w wyniku korekt finansowych dokonywanych przez Komisję środki przydzielone danemu państwu członkowskiemu zostają definitywnie zmniejszone, Trybunał określa tego rodzaju korekty jako „korekty finansowe netto”.

08 Jeśli Komisja lub Trybunał wykryją nieprawidłowości wskazujące na poważne niedociągnięcie w skutecznym funkcjonowaniu systemu zarządzania i kontroli stosowanego przez państwo członkowskie, a państwo to wcześniej nie zidentyfikowało, nie zgłosiło i nie skorygowało tego niedociągnięcia¹², Komisja jest zobowiązana do dokonania korekty finansowej niezależnie od tego, czy państwo członkowskie wyrazi na to zgodę. Bezpośrednie zmniejszenie funduszy UE udostępnionych na konkretny program operacyjny w danym kraju ma wywoływać efekt odstraszający i uświadomić państwom członkowskim, jak ważne jest przestrzeganie przepisów UE. Ponieważ państwo członkowskie nie może się sprzeciwić obniżeniu finansowania dokonanemu na podstawie art. 145 ust. 7 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (nr 1303/2013), w niniejszym sprawozdaniu Trybunał określa je mianem „obowiązkowej korekty finansowej netto”. Jest ona obowiązkowa w tym sensie, że państwa członkowskie nie mają możliwości zastąpienia wydatków, w przeciwieństwie do korekt finansowych, o których mowa w pkt **06** i **07**.

09 W rocznych sprawozdaniach z działalności za 2024 r. Komisja poinformowała, że od początku okresu 2014–2020 państwa członkowskie dokonały korekt finansowych w wysokości 1,4 mld euro w następstwie własnych audytów Komisji (79% przypadków), kontroli Trybunału (14%) i dochodzeń OLAF (7%)¹³. Komisja przyjęła pierwszą decyzję w sprawie korekty finansowej dotyczącej okresu 2014–2020 we wrześniu 2025 r.

¹¹ Art. 145 ust. 6 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (nr 1303/2013).

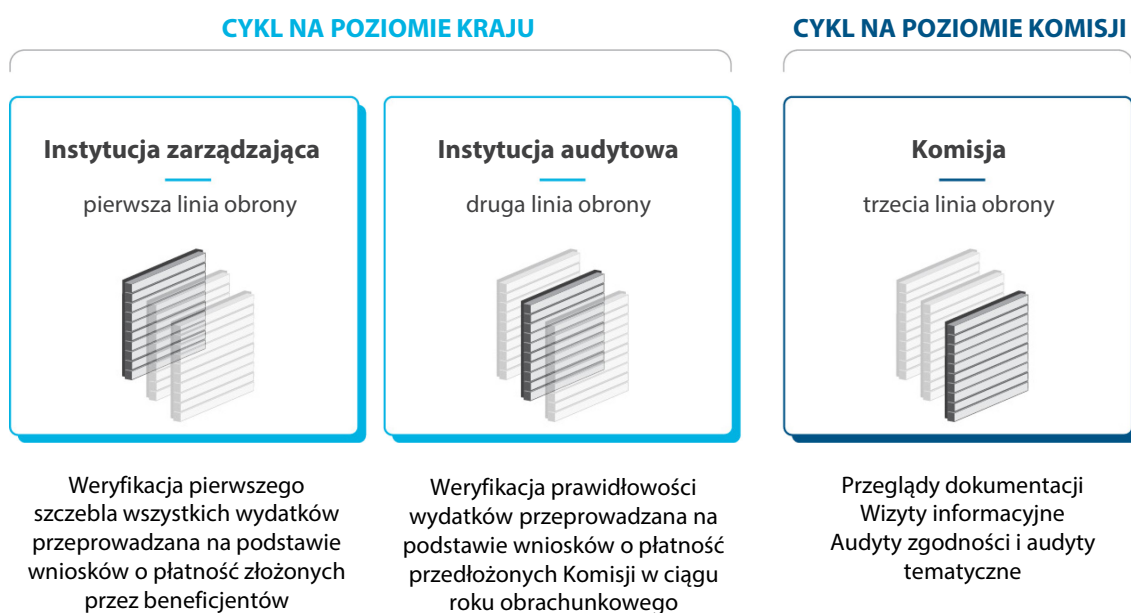
¹² Tamże, art. 145 ust. 7.

¹³ Załączniki do rocznego sprawozdania z działalności DG REGIO za 2024 r., s. 120 i rocznego sprawozdania z działalności DG EMPL za 2024 r., s. 119.

Role i obowiązki w ramach mechanizmu korekt finansowych

10 W celu zapewnienia prawidłowości wydatków w ramach polityki spójności wprowadzono trzy poziomy kontroli i uzyskiwania pewności (zob. [rys. 2](#)).

Rys. 2 – Ramy kontroli wewnętrznej i uzyskiwania pewności w obszarze polityki spójności



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie rys. 4 zamieszczonego w [przeglądzie 03/2024](#).

11 Zgodnie z przepisami UE „[o]dpowiedzialność za badanie nieprawidłowości, dokonywanie wymaganych korekt finansowych oraz odzyskiwanie kwot spoczywa w pierwszej kolejności na państwach członkowskich”¹⁴. W wyniku weryfikacji dokonywanych łącznie przez instytucje zarządzające i audytowe na szczeblu państw członkowskich powstaje pakiet dokumentów przedkładanych na potrzeby poświadczenia wiarygodności.

¹⁴ Art. 143 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (nr 1303/2013).

12 W sprawozdaniu specjalnym z 2017 r. dotyczącym środków zapobiegawczych i korekt finansowych zastosowanych w latach 2007–2013 Trybunał stwierdził, że ogólnie rzecz biorąc, Komisja skutecznie wykorzystywała środki, którymi dysponowała w okresie programowania 2007–2013, w celu ochrony budżetu UE przed nieprawidłowymi wydatkami. Niemniej kontrolerzy doszli wówczas również do wniosku, że Komisja napotkała trudności w monitorowaniu wykonania korekt finansowych oraz że informacje przekazywane przez państwa członkowskie na ten temat nie pozwoliły ich rzetelnie monitorować. Trybunał stwierdził, że przepisy dotyczące okresu 2014–2020 znacznie wzmocniły możliwości Komisji w zakresie ochrony budżetu UE, w szczególności dzięki uwzględnieniu korekt finansowych w ramach rocznego pakietu dokumentów przedkładanego na potrzeby poświadczenia wiarygodności oraz dzięki nałożeniu na Komisję obowiązku stosowania korekt finansowych w określonych okolicznościach. Trybunał zalecił Komisji, aby stworzyła zintegrowany system monitorowania środków naprawczych, skutecznie korzystała ze wzmocnionych przepisów i stosowała korekty finansowe we wszystkich wymagających tego sytuacjach.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

13 W toku niniejszej kontroli Trybunał zbadał, czy podejście do stosowania korekt finansowych w polityce spójności zostało dobrze opracowane i czy Komisja skutecznie wykorzystywała korekty, aby chronić interesy finansowe UE w okresie programowania 2014–2020.

14 W szczególności kontrolerzy ocenili, w jakim stopniu:

- o ramy regulacyjne, zarówno na lata 2014–2020, jak i 2021–2027, dają Komisji odpowiednią podstawę do wprowadzania korekt finansowych w stosownych przypadkach;
- o Komisja wykorzystywała w odpowiedni sposób ustalenia z własnych audytów oraz wyniki kontroli Trybunału, aby zastosować korekty finansowe zgodnie z przepisami i w wymaganym terminie;
- o Komisja ustanowiła solidny system sprawozdawczości dotyczący stosowania korekt finansowych.

15 Kontrola Trybunału objęła okres wydatkowania 2014–2020, a w szczególności wydatki zadeklarowane w latach budżetowych 2017–2023. Trybunał ocenił również ramy regulacyjne dotyczące korekt finansowych obowiązujące w latach 2021–2027. Materiał dowodowy, jaki zgromadził Trybunał, pochodził z następujących źródeł:

- o przeglądu odpowiednich przepisów UE, orzecznictwa, literatury naukowej, sprawozdań z oceny i dokumentów programowych;
- o analizy wytycznych skierowanych do państw członkowskich oraz wewnętrznych wytycznych i procedur Komisji dotyczących dokonywania korekt finansowych;
- o przeglądu sprawozdań Służby Audytu Wewnętrznego Komisji;
- o analizy dobranej próby spraw (audytów) pod kątem oceny tego, jak Komisja identyfikowała i oceniała nieprawidłowości, oraz tego, jak następnie nieprawidłowości te przekładały się na zastosowane korekty finansowe;
- o analizy ilościowej danych pobranych z systemów Komisji i z opublikowanych sprawozdań;
- o spotkań z pracownikami Komisji.

16 W celu dokonania oceny Trybunał dobrał trzy odrębne próby na podstawie analizy ryzyka. Wziął przy tym pod uwagę istotność stwierdzonych nieprawidłowości oraz czas trwania procedur. Próby te obejmowały:

- a) 16 audytów przeprowadzonych przez Komisję, w wyniku których zaproponowano zastosowanie korekt finansowych;
- b) 15 kontroli Trybunału wskazujących na błędy kwantyfikowalne;
- c) 14 audytów przeprowadzonych przez Komisję i dwie kontrole Trybunału, w toku których wykryto istotne błędy mogące skutkować zastosowaniem przez Komisję obowiązkowych korekt finansowych netto.

17 Kontrolerzy Trybunału postanowili przeprowadzić niniejszą kontrolę w takim momencie, aby umożliwić najważniejszym partnerom instytucjonalnym uwzględnienie jej wyników przy zbliżającym się zamknięciu programów operacyjnych na lata 2014–2020 oraz przy wdrażaniu programów na lata 2021–2027. Trybunał liczy na to, że niniejsze sprawozdanie będzie przydatne przy rozważaniu zmian w przepisach dotyczących koncepcji i stosowania korekt finansowych w przyszłości.

Uwagi

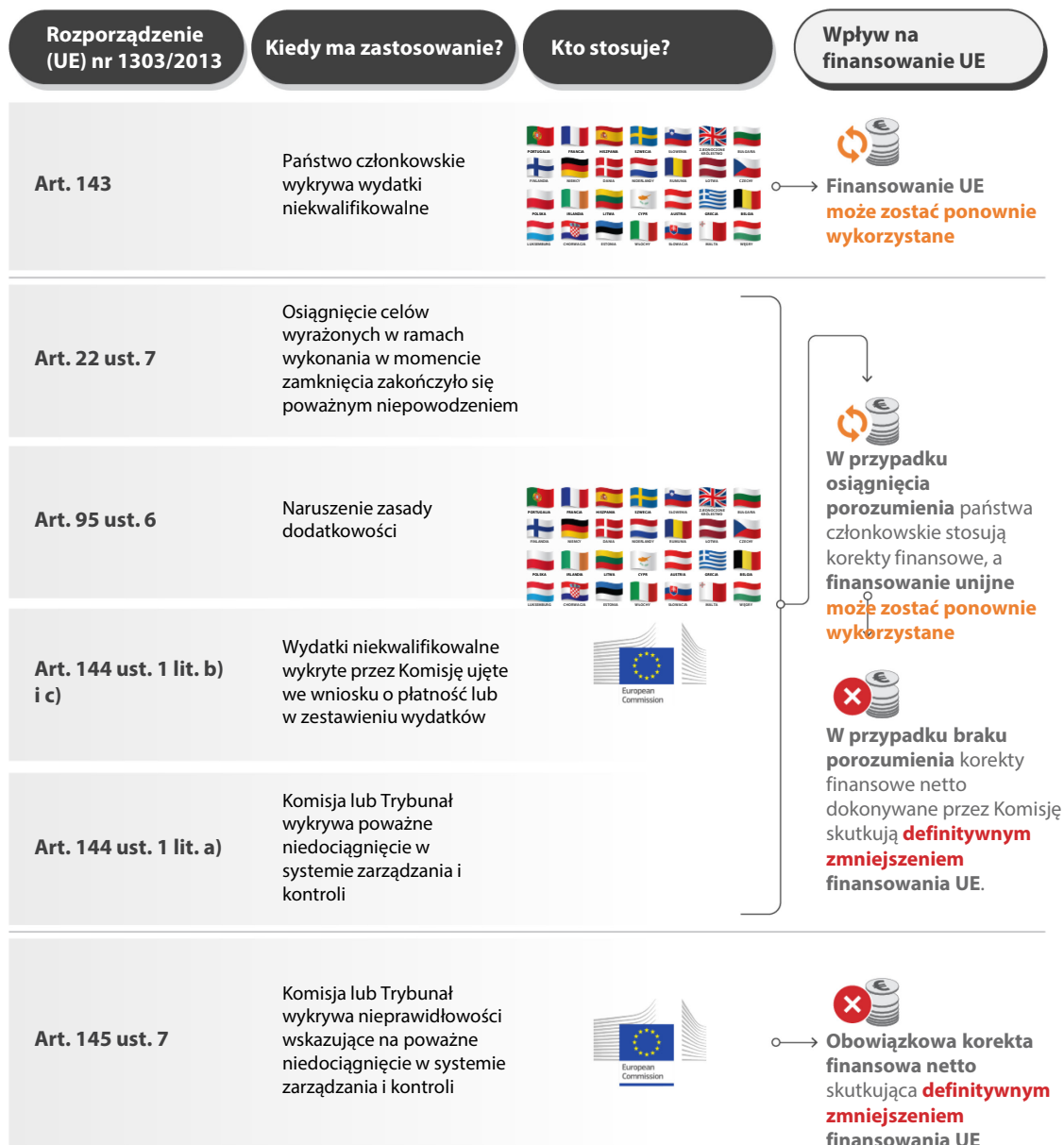
Złożone ramy prawne utrudniają Komisji stosowanie korekt finansowych

18 Trybunał zweryfikował, czy w przepisach określono w jasny sposób cele korekt finansowych i czy zapewniono, by procedura ich stosowania była prosta. Kontrolerzy zbadali również, czy zachowano właściwą równowagę między tym, by przepisy dotyczące korekt finansowych miały w wystarczającym stopniu charakter nakazowy, a tym, by Komisja miała możliwość kierowania się proporcjonalnością przy stosowaniu korekt finansowych. Ponadto Trybunał ocenił, czy przy wprowadzaniu zmian w ramach prawnych na lata 2021–2027 uwzględniono uchybienia wykryte w odniesieniu do wcześniej obowiązujących przepisów.

Cel stosowania korekt finansowych wykracza poza zapewnienie legalności i prawidłowości wydatków UE

19 Zasady stosowania korekt finansowych są uregulowane w prawie UE. Trybunał ocenił, czy w przepisach jasno określono także cele ich stosowania. Kontrolerzy ustalili, że prawo UE przewiduje różne sytuacje, w których należy zastosować korekty finansowe. Zostały one przedstawione na [rys. 3](#).

Rys. 3 – Rodzaje korekt finansowych w obszarze spójności



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

20 Celem korekt finansowych jest wyłączenie z finansowania UE wydatków, które naruszają obowiązujące przepisy prawa¹⁵. Korekty finansowe dokonywane przez Komisję służą również ochronie budżetu Unii¹⁶. Trybunał odnotowuje, że oprócz zapewnienia legalności i prawidłowości wydatków korekty finansowe mają także sprawić, by:

- o państwa członkowskie należycie zarządzały finansowaniem UE;
- o wdrażanie finansowania unijnego nie było zagrożone z powodu poważnych niedociągnięć w skutecznym funkcjonowaniu systemów zarządzania i kontroli państw członkowskich;
- o w przypadku korekt finansowych dokonywanych przez Komisję – korekty te prowadziły do definitywnej utraty finansowania unijnego przez państwo członkowskie polegającej na definitywnym obniżeniu przyznanego mu finansowania unijnego (lub jego części) na dany program operacyjny (zob. pkt 06–09).

W przepisach dotyczących procedury korekt finansowych nie określono terminów jej stosowania

21 Aby korekty finansowe były skuteczne i efektywne, powinny być wdrażane w ściśle określonych ramach czasowych. Ramy prawne powinny zatem zawierać przepisy dotyczące terminów ich stosowania. Trybunał przeanalizował przepisy regulujące, kiedy Komisja powinna wsząć procedurę korekty finansowej oraz jak długo procedura ta powinna trwać.

22 Stwierdził, że w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów (nr 1303/2013) nie określono terminu, w którym Komisja musi wsząć taką procedurę od momentu, gdy stwierdzi występowanie nieprawidłowości lub poważnych niedociągnięć. Rozpoczyna ona procedurę przez poinformowanie państwa członkowskiego o swoich wstępnych wnioskach i zamiarze zastosowania korekty finansowej.

¹⁵ Art. 85 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (nr 1303/2013).

¹⁶ Tamże, motyw 72.

23 Ponadto w prawie nie przewidziano terminu zakończenia całej procedury. Choć niektóre etapy mają określone ramy czasowe (zob. etapy zaznaczone pogrubioną czcionką w [załączniku I](#)), w przypadku pozostałych brakuje takiego doprecyzowania, w związku z czym cała procedura może przeciągać się w czasie bez ograniczeń.

24 Zgodnie z przepisami Komisja ma swobodę w decydowaniu zarówno o tym, kiedy należy wszcząć procedurę korekty finansowej, jak i jak długo ma ona trwać. Ponieważ ani w przepisach, ani w żaden inny sposób nie określono jasno ram czasowych tej procedury, Trybunał nie miał punktu odniesienia, z którym mógłby porównać praktyki Komisji dotyczące stosowania korekt finansowych (zob. faktyczna długość spraw objętych próbą omówiona w pkt [40](#)).

Procedura dotycząca stosowania obowiązkowych korekt finansowych netto przez Komisję jest złożona i podlega pewnym ograniczeniom

25 Aby przepisy prawa były skuteczne i efektywne, powinny być sformułowane w jasny, prosty i precyzyjny sposób. Trybunał ustalił, że aby Komisja mogła zastosować obowiązkową korektę finansową netto, zgodnie z przepisami musi zostać spełniony szereg warunków. Ponadto Komisja musi wziąć pod uwagę proporcjonalność korekty finansowej, jaką zamierza zaproponować, przy czym proces ten obejmuje trzy dodatkowe warunki (zob. [załącznik II](#)).

26 Aby obowiązkowe korekty finansowe netto były skuteczne, muszą być stosowane w odpowiednich sytuacjach. Niemniej zgodnie z przepisami UE można je stosować wyłącznie w przypadku wystąpienia nieprawidłowości, które wskazują na poważne niedociągnięcie w skutecznym funkcjonowaniu systemu zarządzania i kontroli. Nieprawidłowości te mogą wynikać wyłącznie z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego. Organy odpowiedzialne za wdrażanie programów nie są podmiotami gospodarczymi i w związku z tym – jak wynika z prawa UE – w ramach pełnienia tej funkcji nie mogą dopuszczać się nieprawidłowości. W związku z tym, jeśli organ odpowiedzialny za program nie zapewni skutecznego funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli¹⁷, samo w sobie nie może to prowadzić do zastosowania przez Komisję obowiązkowej korekty finansowej netto, mimo że tego rodzaju sytuacje wiążą się z największym ryzykiem dla budżetu UE.

¹⁷ Załącznik IV do [rozporządzenia delegowanego Komisji \(UE\) nr 480/2014](#).

Ram prawnych na lata 2021–2027 nie poprawiono w znaczącym stopniu w porównaniu z przepisami dotyczącymi poprzedniego okresu

27 Przepisy na lata 2021–2027 miały zgodnie z założeniem stanowić rozwinięcie ram obowiązujących w poprzednim okresie i wyeliminować stwierdzone w nich uchybienia. Trybunał sprawdził, czy założenie to zostało zrealizowane.

28 Jednym z istotnych uproszczeń wprowadzonych w nowych ramach prawnych było to, że w razie stwierdzenia, iż w zatwierdzonych zestawieniach wydatków ujęte zostały nieprawidłowe wydatki, Komisja powinna zastosować obowiązkową korektę finansową netto, nawet jeśli w systemie zarządzania i kontroli nie występuje poważne niedociągnięcie. Ten nowy przepis może być jednak stosowany tylko wtedy, gdy nieprawidłowy wydatek „nie został wykryty ani zgłoszony przez państwo członkowskie”¹⁸. W związku z tym, jeżeli państwo członkowskie wykryje i zgłosi nieprawidłowość, ale jej nie skoryguje, Komisja nie może dokonać obowiązkowej korekty finansowej netto.

29 Trybunał zwraca również uwagę na fakt, że zgodnie z przepisami obowiązującymi w okresie 2014–2020 poważne niedociągnięcia w systemie zarządzania i kontroli, potwierdzone przypadkami wykrytych nieprawidłowości, podlegały obowiązkowym korektom finansowym netto prowadzącym do definitywnego zmniejszenia finansowania UE przyznanego danemu państwu członkowskiemu w przypadku wykrycia zarówno poważnego niedociągnięcia, jak i nieprawidłowości. Natomiast w okresie 2021–2027 ta sama sytuacja doprowadziłaby do innego rezultatu, ponieważ obowiązkowa korekta finansowa netto byłaby zastosowana wyłącznie w przypadku wykrycia nieprawidłowości¹⁹.

30 Jeśli chodzi o termin rozpoczęcia procedury korekty finansowej, przepisów nie zmieniono w stosunku do poprzedniego okresu (zob. pkt 22–24). Nowe ramy prawne nie określają tej kwestii szczegółowo, a ponadto nadal nie doprecyzowano w nich terminów niektórych kroków, jakie Komisja musi podjąć w celu zastosowania korekt finansowych.

¹⁸ Art. 104 ust. 1 lit. b) rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (2021/1060).

¹⁹ Art. 104 ust. 4 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (2021/1060).

Komisja sama przyjęła tylko jedną decyzję w sprawie korekty finansowej, a oprócz tego zwracała się do państw członkowskich, by to one dokonywały stosownych korekt

31 Komisja jest zobowiązana do stosowania korekt finansowych we wszystkich wymagających tego sytuacjach. Trybunał zbadał, czy Komisja zastosowała wymagane korekty finansowe, gdy z ustaleń z jej własnych audytów lub kontroli Trybunału wynikało, że w wydatkach występują nieprawidłowości. Trybunał sprawdził również, czy Komisja zastosowała obowiązkowe korekty finansowe netto w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości wskazujących na występowanie poważnych niedociągnięć w systemach zarządzania i kontroli państw członkowskich.

Państwa członkowskie dokonywały korekt finansowych na podstawie audytów przeprowadzonych przez Komisję i ustaleń z kontroli Trybunału

32 Komisja ma obowiązek dokonywania korekt finansowych w celu wyłączenia z finansowania UE wydatków, które naruszają obowiązujące przepisy prawa²⁰. Do końca kwietnia 2025 r. Komisja wszczęła 28 procedur korekt finansowych, z których cztery to przypadki obowiązkowych korekt finansowych netto. 18 z tych 28 procedur zostało zakończonych i tylko jedna z nich doprowadziła do wydania przez Komisję decyzji w sprawie korekty finansowej.

33 Od początku okresu programowania 2014–2020 do czasu zamknięcia rocznych sprawozdań finansowych za 2024 r. w wyniku audytów przeprowadzonych przez Komisję państwa członkowskie dokonały korekt finansowych o wartości ponad 1 mld euro. Komisja zwracała się również do państw członkowskich z propozycją, by dokonywały korekt finansowych w oparciu o ustalenia z kontroli przeprowadzonych przez Trybunał. Od początku okresu 2014–2020 ustalenia te przełożyły się na korekty finansowe dokonane przez państwa członkowskie o wartości ponad 198 mln euro²¹.

²⁰ Art. 85 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (nr 1303/2013).

²¹ Załączniki do rocznego sprawozdania z działalności DG REGIO za 2024 r., s. 120 i rocznego sprawozdania z działalności DG EMPL za 2024 r., s. 119.

Uchybienia w ocenach przeprowadzonych przez Komisję i w sposobie stosowania korekt finansowych w oparciu o ustalenia z jej własnych audytów

34 Komisja ma obowiązek wszcząć procedurę korekty finansowej, jeśli w toku przeprowadzonych przez nią samą audytów wykryte zostaną nieprawidłowości lub poważne niedociągnięcia w systemach zarządzania i kontroli. Trybunał zbadał, czy Komisja dokonywała korekt finansowych zgodnie z obowiązującymi przepisami i jej własnymi wytycznymi. Przeanalizował też, w odniesieniu do spraw objętych próbą, czy podejmowała ona wymagane działania w odpowiednim terminie.

W niektórych przypadkach Komisja nieprawidłowo określiła wysokość proponowanych korekt

35 Korekty finansowe mogą być stosowane wyłącznie w odniesieniu do wydatków już zadeklarowanych Komisji, a ich wysokość powinna być ustalana na podstawie indywidualnych przypadków stwierdzonych nieprawidłowości. W przypadku gdy nie da się dokładnie określić kwoty nieprawidłowych wydatków, można zastosować stawkę ryczałtową korekty finansowej²², lecz instytucje audytowe państw członkowskich nadal mają obowiązek zweryfikować wydatki zadeklarowane w przyszłości²³. Na podstawie próby 16 przeprowadzonych przez Komisję audytów Trybunał zbadał charakter korekt finansowych zaproponowanych przez Komisję.

36 Trybunał wykrył trzy przypadki, w których Komisja zaproponowała systemowe zastosowanie stawki ryczałtowej korekty finansowej, chociaż powinna była ustalić wysokość korekty na podstawie indywidualnie wykrytych (kwantyfikowalnych) błędów. W jednym z tych przypadków Komisja zaproponowała, by organy krajowe zapobiegawczo obniżyły przy pomocy stawki ryczałtowej wydatki, które zostaną zadeklarowane w przyszłości, i stawkę tę błędnie określiła mianem korekty. Komisja uzgodniła z państwem członkowskim, że w tym przypadku instytucja audytowa nie musi przeprowadzać audytu umów objętych obniżeniem stawki ryczałtowej, co było niezgodne z prawem UE (zob. [ramka 1](#)).

²² Art. 85 i art. 144 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (nr 1303/2013).

²³ Tamże, art. 127 ust. 1.

Ramka 1

Komisja zaproponowała zastosowanie obniżonej systemowej stawki ryczałtowej korekty finansowej zamiast wyższych korekt indywidualnych

W trakcie przeprowadzania audytu zgodności na Słowacji Komisja stwierdziła, że dwa zamówienia zostały nieprawidłowo udzielone wykonawcom, którzy powinni byli zostać wykluczeni z udziału w postępowaniu ze względu na poważne naruszenie obowiązków zawodowych. Zgodnie z własnymi wytycznymi dotyczącymi korekt finansowych Komisja zaproponowała korektę finansową w wysokości 25% w odniesieniu do wszystkich wydatków w ramach tych zamówień. W trakcie późniejszej procedury korekty finansowej stwierdzono, że ten sam rodzaj nieprawidłowości może występować w 46 zamówieniach. Komisja zgodziła się na zastosowanie korekty ryczałtowej w wysokości 10% w odniesieniu do wszystkich tych zamówień, w tym w odniesieniu do tych dwóch, które pierwotnie były objęte audytem. Ponieważ Komisja stwierdziła występowanie nieprawidłowości w tych konkretnych zamówieniach, kwotę nieprawidłowych wydatków można było skwantyfikować, a skontrolowane zamówienia powinny być podlegać indywidualnej korekcie finansowej w wysokości 25%. Pozostałych 46 zamówień nie zostało indywidualnie ocenionych ani przez Komisję, ani przez państwo członkowskie. Zamiast tego zostały one objęte stawką ryczałtową korekty finansowej w wysokości 10%.

Komisja zwróciła się o obniżenie w odniesieniu do niezgłoszonych wydatków i wyłączyła powiązane umowy z przyszłych audytów

Komisja przeprowadziła audyt węgierskiego systemu zarządzania i kontroli dotyczącego zamówień publicznych i stwierdziła, że system ten działa jedynie częściowo i wymaga znacznych usprawnień. Komisja zwróciła się do władz węgierskich o dokonanie ryczałtowej korekty finansowej w wysokości 10% w odniesieniu do wszystkich zadeklarowanych wydatków, w wyniku czego państwo członkowskie odliczyło 157,2 mln euro od zgłoszonych wcześniej kwot. Dodatkowo zaproponowano, by to ryczałtowe obniżenie zostało również zastosowane w odniesieniu do przyszłych wydatków wynikających ze wszystkich powiązanych umów i błędnie nazwano je korektą. Komisja uzgodniła z instytucją audytową, że nie musi ona w przyszłości przeprowadzać audytów umów objętych obniżeniem ryczałtowym (chyba że zaistniałaby taka potrzeba w wyniku późniejszych zdarzeń).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie analizy dokumentów Komisji.

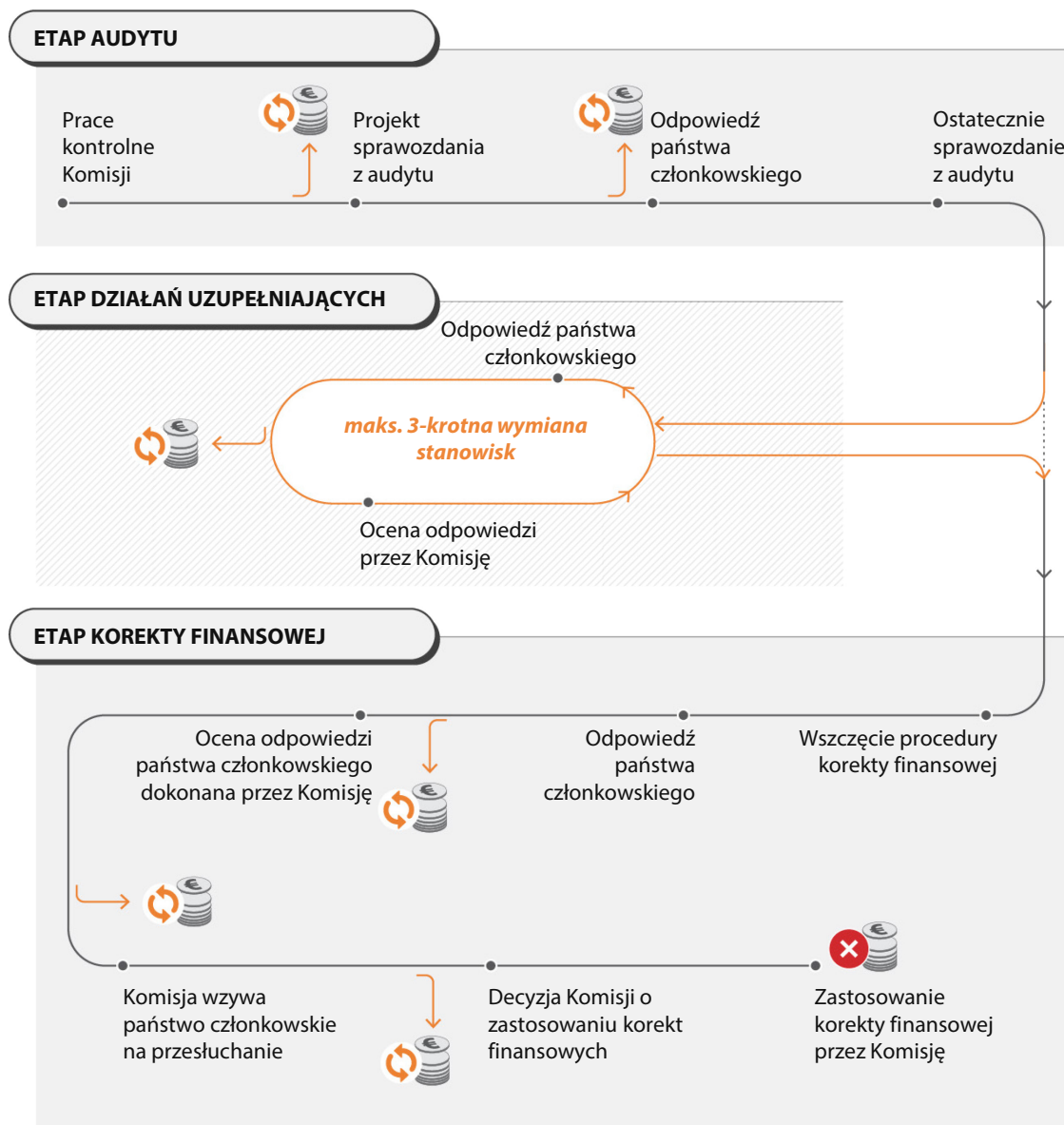
Po sporządzeniu ostatecznych sprawozdań z audytu wszczynanie procedur korekty finansowej zajmowało Komisji dużo czasu, a niekiedy Komisja w ogóle ich nie wszczyniała

37 Zgodnie z prawem UE Komisja wszczyna procedurę korekty finansowej, informując dane państwo członkowskie o swoich wstępnych wnioskach. W przepisach nie określono, kiedy dokładnie Komisja powinna wszcząć tę procedurę (zob. pkt 22–24). Trybunał jest zdania, że aby procedura ta nie przeciągała się niepotrzebnie, mogłaby być wszczynana niezwłocznie po zakończeniu sporządzania ostatecznego sprawozdania z audytu, zawierającego ostateczne ustalenia, wnioski i zalecenia audytorów Komisji.

38 Trybunał ustalił, że Komisja nie wszczyniała procedur korekty finansowej zaraz po zatwierdzeniu ostatecznych sprawozdań z audytu. Procedura korekty finansowej została uregulowana w przepisach, lecz przed jej uruchomieniem Komisja najpierw podejmuje co najmniej jednokrotnie działania uzupełniające, dając państwom członkowskim dodatkowy czas na przedstawienie nowych dowodów (zob. [załącznik I](#)). O etapie takich działań nie ma mowy w przepisach. W przypadku próby 16 przeprowadzonych przez Komisję audytów (dotyczących 10 różnych państw członkowskich) od zakończenia sporządzania ostatecznego sprawozdania z audytu Komisji do czasu zakończenia etapu działań uzupełniających upływało średnio 588 dni. Trybunał stwierdził, że wynikało to w dużej mierze z faktu, że uwagi zawarte w ostatecznych sprawozdaniach z audytów nie były w wystarczającym stopniu uzasadnione i nie zawsze przedstawiały ostateczne stanowisko. W takiej sytuacji po sporządzeniu ostatecznego sprawozdania z audytu konieczne było przeprowadzenie dodatkowych prac kontrolnych, aby można było dokładnie określić wysokość stosownych korekt finansowych.

39 Czas trwania procedury zależy również od czasu potrzebnego na osiągnięcie porozumienia z państwem członkowskim. Komisja preferuje takie podejście, ponieważ pozwala ono uniknąć potencjalnych długotrwałych postępowań sądowych, w tym ustaleń dotyczących proporcjonalności korekt (zob. pkt 06). W przypadku 14 spośród tych 16 spraw Komisja i państwa członkowskie osiągnęły porozumienie w trakcie trwania etapu działań uzupełniających. Do takiego porozumienia może dojść w dowolnym momencie, jak pokazano na [rys. 4](#). W pozostałych dwóch przypadkach Komisja wszczęła procedurę korekty finansowej, w trakcie której również osiągnięto porozumienie. W związku z tym te dwie procedury także zostały zamknięte bez konieczności zastosowania korekty skutkującej definitywnym zmniejszeniem finansowania UE.

Rys. 4 – Proces prowadzący do zastosowania korekty finansowej w następstwie audytu Komisji



 **W przypadku osiągnięcia porozumienia** korekty finansowe dokonywane przez państwa członkowskie pozwalają na **ponowne wykorzystanie finansowania unijnego**.

 **W przypadku braku porozumienia** korekty finansowe dokonywane przez Komisję skutkują **definitywnym zmniejszeniem finansowania UE**.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (nr 1303/2013) i praktyk Komisji.

Czas trwania procedury korekty finansowej od jej wszczęcia przez Komisję wynosi ponad dwa lata

40 Poszczególne kluczowe etapy procedury korekty finansowej nie powinny trwać dłużej niż to konieczne, tak by – w razie konieczności wyłączenia z finansowania UE wykrytych nieprawidłowych wydatków – można było zapewnić terminową ochronę interesów finansowych UE. W dwóch przypadkach objętych próbą Trybunału, w których Komisja wszczęła procedurę korekty finansowej, procedura ta trwała odpowiednio 812 i 893 dni (tj. 2,2 i 2,5 roku) (zob. [ramka 2](#)). Łącznie, po dodaniu czasu trwania etapów działań uzupełniających, Komisja rozpatrywała te dwie sprawy przez 1 220 i 1 331 dni (tj. 3,3 i 3,7 roku).

Ramka 2

Długotrwała wymiana stanowisk, która doprowadziła do obniżenia korekt finansowych

W toku jednego z audytów, którego przedmiotem był program operacyjny realizowany w Niemczech, Komisja stwierdziła, że instytucja zamawiająca nieprawidłowo udzieliła zamówienia, ponieważ naruszyła obowiązujące przepisy UE (nie wywiązała się z obowiązku opublikowania ogłoszenia w przypadku przeprowadzania przetargu konkurencyjnego). W rezultacie powinna być zostać zastosowana korekta finansowa w wysokości 100%. Tak wynikałoby z wytycznych samej Komisji, mających zapewnić spójne stosowanie zasad we wszystkich państwach członkowskich.

W trakcie trwania całej procedury organy krajowe utrzymywały, że nie doszło do naruszenia przepisów UE. Niemniej jednak państwo członkowskie wyraziło gotowość „do zaakceptowania korekty finansowej w wysokości 25% pomimo odmiennej oceny prawnej [...] w celu terminowego zakończenia procedury korekty finansowej”. Po tym, jak od wszczęcia formalnej procedury korekty finansowej upłynęło 812 dni, Komisja zgodziła się na proponowaną wysokość korekty, powołując się na zasadę proporcjonalności.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie analizy dokumentów Komisji.

Zaproponowane początkowo przez Komisję korekty finansowe zostały następnie obniżone bez wystarczającego uzasadnienia

41 Wysokość korekty finansowej powinna zostać ustalona na podstawie kwot wynikających ze sporządzonego przez Komisję ostatecznego sprawozdania z audytu, chyba że służby Komisji odpowiednio udokumentują inną kwotę i uzasadnią jej zastosowanie. W przypadku dwóch z 16 zbadanych przez Trybunał audytów (zob. [ramka 3](#)) wysokość korekt finansowych zaproponowana przez Komisję była niższa, niż wynikało to z ostatecznego sprawozdania z audytu, przy czym jej obniżenia nie uzasadniono w wystarczający sposób (w tym nie wyjaśniono, jak zastosowano zasadę proporcjonalności).

Ramka 3

Nieuzasadnione obniżenie wysokości korekt finansowych

W 2018 r. w trakcie audytu zgodności programu operacyjnego na Słowacji (zob. przykład dotyczący Słowacji w [ramce 1](#)) Komisja ustaliła, że przedsiębiorstwu, które powinno było zostać wykluczone z postępowania ze względu na udział w kartelu, udzielono jednak zamówienia publicznego. W kwietniu 2019 r. w ostatecznym sprawozdaniu z audytu Komisja stwierdziła, że w oparciu o obowiązujące wytyczne należy zastosować korektę finansową w wysokości 25%. W lipcu 2020 r. wszczęła procedurę korekty finansowej, w której zwróciła się do państwa członkowskiego, by zidentyfikowało wszystkie zamówienia udzielone temu przedsiębiorstwu i zastosowało w odniesieniu do nich korektę finansową w wysokości 25%. W toku prac kontrolnych przeprowadzonych na potrzeby sprawozdania rocznego za 2022 r.²⁴ Trybunał potwierdził, że Komisja powinna była zastosować korektę finansową w wysokości 25% w odniesieniu do wszystkich 48 zamówień, czyli dodatkowo należało dokonać korekty na 145 mln euro.

Komisja zakończyła jednak tę procedurę w styczniu 2023 r., sporządzając pismo zamykające, w którym stwierdziła, że Słowacja zgodziła się na zastosowanie obniżonej korekty finansowej w wysokości 10% w odniesieniu do wszystkich 48 zamówień obarczonych błędem. Trybunał jest zdania, że zmniejszenie to nie było wystarczająco uzasadnione.

Podobna sytuacja miała miejsce w Niemczech (zob. [ramka 2](#)), gdzie zastosowano korektę finansową w wysokości 25% zamiast 100% (ten wyższy wymiar wynikał z wytycznych Komisji dotyczących tego konkretnego rodzaju nieprawidłowości). W uzasadnieniu tego zmniejszenia wysokości korekty powołano się na zasadę proporcjonalności i nie udokumentowano go w wystarczającym stopniu.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie analizy dokumentów Komisji.

²⁴ [Sprawozdanie roczne Trybunału za 2022 r.](#)

Komisja nie dokonała żadnych korekt finansowych na podstawie ustaleń z kontroli przeprowadzonych przez Trybunał, ale zwróciła się do państw członkowskich o dokonanie takich korekt

42 Komisja ma obowiązek monitorować realizację zaleceń Trybunału wydanych w wyniku prac kontrolnych przeprowadzonych na potrzeby wydania poświadczenia wiarygodności oraz, w razie potrzeby, dokonywać stosownych korekt finansowych²⁵. Trybunał oficjalnie przedstawia swoją ostateczną analizę w formie pisma w sprawie zamknięcia kontroli, w którym to momencie Komisja powinna sformułować własne wnioski. Trybunał ocenił działania Komisji w tym zakresie, analizując w tym celu próbę 15 przeprowadzonych przez siebie kontroli, w trakcie których wykryte zostały błędy kwantyfikowalne. Kontrole objęte analizą przeprowadzono w latach 2017–2021. Ramy czasowe analizy wybrano w ten sposób, aby objąć nią działania podjęte w wyniku ustaleń Trybunału, które powinny były już zostać zakończone.

Komisja podejmowała działania w związku z ustaleniami Trybunału powoli i nie wszczyniała procedur korekty finansowej

43 Jeżeli chodzi o działania podejmowane przez Komisję w związku z ustaleniami Trybunału, Trybunał wykrył podobne problemy jak te stwierdzone w odniesieniu do działań podejmowanych przez Komisję w oparciu o wyniki jej własnych audytów (zob. pkt 37–40). W ramach regulacyjnych nie określono wyraźnie terminów, w których Komisja powinna wyciągnąć wnioski i wszcząć procedurę korekty finansowej (pkt 22–24). Zgodnie z procedurami wewnętrznymi Komisji pismo uzupełniające należy przestać państwu członkowskiemu co do zasady w ciągu trzech miesięcy od dnia sporządzenia przez Trybunał pisma w sprawie zamknięcia kontroli.

44 Analiza próby 15 kontroli Trybunału wykazała, że Komisja potrzebowała średnio ponad roku na sporządzenie pisma uzupełniającego. W jednym przypadku Komisja przesłała pierwsze pismo uzupełniające po upływie ponad czterech lat od otrzymania pisma Trybunału w sprawie zamknięcia kontroli. Biorąc pod uwagę wszystkie 15 spraw objętych próbą, etap działań uzupełniających trwał średnio ponad trzy lata.

²⁵ Art. 144 ust. 3 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (nr 1303/2013).

45 Zgodnie z wytycznymi Komisji procedura korekty finansowej powinna zostać wszczęta, jeśli państwo członkowskie nie zaakceptuje korekt finansowych zaproponowanych w piśmie uzupełniającym. W próbie 15 kontroli Trybunału Trybunał wykrył siedem przypadków, w których nie zastosowano się do tej reguły. Państwa członkowskie, których dotyczyły korekty, nie zaakceptowały ich, a Komisja prowadziła z nimi długotrwałe wymiany stanowisk, nie wszczynając procedury.

Komisja nie podjęła działań w następstwie sformułowanych przez Trybunał ustaleń o charakterze kwantyfikowalnym i nie uzasadniła tego w wystarczający sposób

46 W przypadkach gdy Komisja opiera swoje stanowisko na sprawozdaniach z kontroli Trybunału, ma obowiązek wyciągnąć własne wnioski na temat skutków finansowych danej nieprawidłowości²⁶. Ponadto powinna udokumentować uzasadnienie swojego ostatecznego stanowiska. W wyniku 15 kontroli Trybunału dobranych do próby wykryto łącznie 44 pojedyncze błędy. Komisja nie zgodziła się z dokonaną przez Trybunał oceną dwóch błędów, ale zobowiązała się do ocenienia pozostałych 42 uwag i podjęcia w związku z nimi stosownych działań. Ponadto zobowiązała się dokonać niezbędnych korekt, o ile będzie to możliwe z prawnego punktu widzenia²⁷. W rezultacie:

- o w momencie przeprowadzania niniejszej kontroli dwie uwagi były nadal otwarte, ponieważ państwo członkowskie nie zaakceptowało korekt finansowych zaproponowanych przez Komisję;
- o 14 uwag doprowadziło do korekt finansowych dokonanych przez państwa członkowskie;
- o sześć uwag ostatecznie zamknięto bez zastosowania korekt finansowych, mimo że Komisja pierwotnie je zaproponowała. Po wymianie argumentów z państwem członkowskim zaproponowane korekty zostały wycofane, w niektórych przypadkach bez ważnego uzasadnienia (zob. przykład w [ramce 4](#));

²⁶ Art. 144 ust. 3 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (nr 1303/2013).

²⁷ Pkt 5.14 odpowiedzi Komisji na [sprawozdanie roczne Trybunału za 2020 r.](#)

Ramka 4

Wycofanie zaproponowanych korekt finansowych bez ważnego uzasadnienia

W piśmie w sprawie zamknięcia kontroli Trybunał stwierdził, że w programie operacyjnym realizowanym w Czechach w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego wystąpiły dwa błędy. Prawie rok później Komisja zaproponowała zastosowanie odpowiednich korekt finansowych. Organy krajowe zaakceptowały korektę w odniesieniu do jednej z transakcji, ale nie zgodziły się na drugą, i przedstawiły Komisji podobne argumenty do tych wskazanych w ich odpowiedzi skierowanej do Trybunału. Po przeanalizowaniu argumentów państwa członkowskiego Komisja wystosowała do niego drugie pismo uzupełniające, w którym potwierdziła pierwotnie zaproponowaną przez siebie korektę finansową. Strona czeska odpowiedziała, że nie akceptuje tej korekty i nie przedstawiła żadnych nowych argumentów.

Komisja nie wszczęła procedury korekty finansowej, a zamiast tego w marcu 2025 r. wydała pismo w sprawie zamknięcia sprawy, w którym zaakceptowała stanowisko państwa członkowskiego, mimo że organy krajowe nie przedstawiły żadnych nowych faktów w swojej ostatecznej odpowiedzi.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie analizy dokumentów Komisji.

- o 20 spraw zostało zamkniętych po tym, jak Komisja dokonała ich oceny, lecz w jej następstwie nie zaproponowała żadnych korekt finansowych. W niektórych z tych przypadków nie uzasadniła wystarczająco, dlaczego nie zaproponowała żadnych korekt (zob. przykład w [ramce 5](#)).

Ramka 5

Wykryto wydatki niekwalifikowalne, ale nie zawnioskowano o korekty finansowe

W następstwie uwag Trybunału dotyczących programu operacyjnego realizowanego w Nadrenii Północnej-Westfalii (Niemcy) Komisja stwierdziła, że władze krajowe systematycznie deklarowały nie tylko koszty faktycznie poniesione przez beneficjenta, ale również wydatki ponoszone bezpośrednio przez uczestników szkoleń, co było sprzeczne z wymogami prawnymi²⁸. W związku z tym 50% wydatków zadeklarowanych Komisji nie kwalifikowało się do współfinansowania ze środków UE.

Zamiast zastosować korekty finansowe w celu wyłączenia tych wydatków niekwalifikowalnych Komisja zamknęła ustalenie bez dokonania żadnej korekty finansowej. Stwierdziła, że „ewentualne wypłacenie zbyt wysokiego finansowania miałoby wyłącznie charakter tymczasowy, ponieważ zostałoby zrekompensowane dodatkowymi uzasadnionymi wydatkami do czasu zamknięcia”. W przepisach nie przewidziano takiej możliwości kompensacji wydatków w przyszłości, w związku z czym należy stwierdzić, że Komisja nie zastosowała wymaganych korekt finansowych w odniesieniu do nieprawidłowych wydatków²⁹.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie analizy dokumentów Komisji.

²⁸ Art. 65 ust. 2 i art. 67 ust. 1 lit. a) rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (nr 1303/2013).

²⁹ Art. 144 ust. 1 lit. c) rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (nr 1303/2013).

Ze względu na sposób, w jaki Komisja stosowała przepisy dotyczące obowiązkowych korekt finansowych netto na lata 2014–2020, oczekiwane rezultaty nie zostały osiągnięte

47 W związku ze wzrostem poziomu błędu, jaki Trybunał zgłosił w swoim [sprawozdaniu rocznym za 2012 r.](#), Komisja opublikowała komunikat³⁰ w sprawie stosowania obowiązkowych korekt finansowych netto (zob. pkt **08**). Korekty te miały zapewnić ochronę budżetu UE i w większym stopniu pełnić funkcję mechanizmu odstraszającego, ponieważ zgodnie z ich założeniem państwa członkowskie tracą skorygowaną część przyznanych im środków unijnych i w związku z tym nie mogą ponownie wykorzystać kwot podlegających korekcie i odzyskaniu. Takie rozwiązanie ma sprawić, by państwa członkowskie częściej samodzielnie wykrywały, zgłaszały i korygowały błędy, a tym samym usprawnić stosowane przez nie systemy zarządzania i kontroli.

48 W swoim komunikacie Komisja stwierdziła, że choć takie korekty stanowiły wcześniej wyjątek, system wprowadzony na lata 2014–2020 nie pozostawia jej żadnej swobody przy podejmowaniu decyzji w sprawie korekt finansowych i że takie korekty w obszarze spójności staną się standardową odpowiedzią w przypadku stwierdzenia poważnych niedociągnięć. Komisja miała więc zacząć stosować w polityce spójności podejście, które wcześniej wykorzystywała w obszarze rolnictwa, gdzie takie korekty były już normą³¹.

49 Niemniej Komisja przyjęła pierwszą decyzję w sprawie zastosowania obowiązkowej korekty finansowej netto dopiero we wrześniu 2025 r., czyli ponad 10 lat później. W trakcie niniejszej kontroli Trybunału Komisja wszczęła trzy inne procedury dotyczące obowiązkowych korekt finansowych netto. Komisja wszczęła jeszcze jedną tego rodzaju procedurę w 2020 r., ale procedura ta została wstrzymana ze względu na brak podstawy prawnej.

³⁰ Komunikat Komisji [COM\(2013\) 934 final](#).

³¹ Tamże.

50 Komisja utrzymuje, że samo istnienie przepisów prawnych dotyczących obowiązkowych korekt finansowych netto ma efekt odstraszający, a państwa członkowskie podejmują wzmożone działania naprawcze, aby uniknąć takich korekt³². Nie ma jednak dowodów na poparcie tego związku przyczynowego. Twierdzenie to przeczy też stanowisku przedstawionemu w komunikacie z 2013 r., zgodnie z którym obowiązkowe korekty netto miały stać się standardową odpowiedzią. Ponadto utrzymujące się wysokie poziomy błędu, jakie Trybunał zgłaszał w swoich sprawozdaniach rocznych na przestrzeni ostatnich lat (zob. [rys. 1](#)) oraz ustalenia płynące z audytów Komisji (zob. pkt [33](#)) pokazują, że przepisy te nie wywołują wystarczającego efektu odstraszającego.

51 W ramach niniejszej kontroli Trybunał dobrał do próby 14 audytów Komisji i dwie kontrole własne, w toku których wykryto istotne błędy mogące skutkować zastosowaniem przez Komisję obowiązkowych korekt finansowych netto. Trybunał przeanalizował te przypadki, aby ocenić, w jaki sposób Komisja ustalała kryteria dotyczące obowiązkowych korekt finansowych netto oraz czy prawidłowo i konsekwentnie stosowała te kryteria. W przypadkach, w których kryteria zostały spełnione i należało zastosować obowiązkowe korekty finansowe netto, Trybunał zbadał, czy Komisja zastosowała je z wykorzystaniem właściwej stawki i bez zbędnej zwłoki.

Wytyczne i kryteria Komisji dotyczące obowiązkowych korekt finansowych netto nie są wystarczająco jasne ani spójnie stosowane

52 Przepisy prawne³³ określają trzy warunki, które – jeśli zostaną spełnione – powinny prowadzić do bezpośredniego zastosowania przez Komisję obowiązkowych korekt finansowych netto:

- 1) Komisja lub Trybunał muszą wykryć **nieprawidłowość**;

³² Roczne sprawozdanie z działalności DG REGIO za 2024 r., s. 40 i roczne sprawozdanie z działalności DG EMPL za 2024 r., s. 55.

³³ Art. 145 ust. 7 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (nr 1303/2013).

- 2) nieprawidłowość musi wskazywać na **poważne niedociągnięcie** w skutecznym funkcjonowaniu systemów zarządzania i kontroli;
- 3) poważne niedociągnięcie:
 - a) **nie może zostać wcześniej stwierdzone** w pakiecie dokumentów przedłożonym na potrzeby poświadczenia wiarygodności ani w żadnym innym sprawozdaniu z kontroli sporządzonym przez instytucję audytową i złożonym Komisji. Ponadto w związku z tym niedociągnięciem nie zostały podjęte odpowiednie działania przed datą wykrycia przez Komisję lub Trybunał;
 - b) nie może być przedmiotem odpowiednich działań naprawczych podjętych przez państwo członkowskie przed datą jego wykrycia przez Komisję lub Trybunał.

Trybunał przeanalizował sposób, w jaki Komisja oceniała spełnienie tych warunków łącznie w odniesieniu do próby 16 audytów.

Czy wykryto nieprawidłowość?

53 Jeśli chodzi o pierwszą przesłankę, która musi zostać spełniona, **nieprawidłowość** może być efektem działania wyłącznie podmiotu gospodarczego, który nie pełni funkcji organu odpowiedzialnego za wdrażanie programu. Trybunał odnotował, że w wytycznych Komisji, a w szczególności w jej standardowym dokumencie roboczym dotyczącym decyzji w sprawie obowiązkowych korekt finansowych netto, nie przewidziano oceny tego, czy wykryty błąd spełnia definicję nieprawidłowości³⁴. Trybunał wykrył dwa przypadki poważnych niedociągnięć spowodowanych przez organy odpowiedzialne za wdrażanie programów, w odniesieniu do których Komisja – na podstawie przeprowadzonej oceny – wyciągnęła inne wnioski co do tego, czy doprowadziły one do wystąpienia nieprawidłowości. W pierwszej sytuacji Komisja stwierdziła, że kryteria zastosowania obowiązkowej korekty finansowej netto nie zostały spełnione, ponieważ poważne niedociągnięcie zostało spowodowane przez organy odpowiedzialne za wdrażanie programu w ramach pełnienia przez nie tej funkcji (i nie wykryto nieprawidłowości w indywidualnych przypadkach). Z kolei w drugiej sytuacji poważne niedociągnięcie i związane z nim nienależnie wypłacone kwoty również wynikały z działań podjętych przez organy odpowiedzialne za wdrażanie programu w ramach pełnienia przez nie tej funkcji, a Komisja uznała nienależnie wypłacone kwoty za nieprawidłowości na poziomie podmiotów gospodarczych i wszczęła procedurę obowiązkowej korekty finansowej netto.

Czy nieprawidłowość wskazuje na poważne niedociągnięcie?

54 Wytyczne Komisji dotyczące rozstrzygnięcia tego, czy w danym przypadku występuje poważne niedociągnięcie, były stosowane wyłącznie w odniesieniu do nieprawidłowości stwierdzonych w toku przeprowadzanych przez nią audytów zgodności. Nieprawidłowości stwierdzone w ramach innych rodzajów audytów – takich jak audyty tematyczne lub wczesne audyty zapobiegawcze – lub w trakcie działań podejmowanych przez Komisję w następstwie kontroli Trybunału nie były rozpatrywane jako podstawa do zastosowania ewentualnych obowiązkowych korekt finansowych netto.

³⁴ Art. 2 pkt 36 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (nr 1303/2013).

55 Ponadto kryteria stosowane w celu ustalenia, czy spełniona jest druga przesłanka, a mianowicie czy występuje **poważne niedociągnięcie**, nie zostały wystarczająco jasno określone w wytycznych Komisji. Istotnym kryterium ilościowym w tym zakresie jest poziom błędu obliczony dla danego programu operacyjnego. Zgodnie z wytycznymi Komisji poziom błędu powyżej 5% wyraźnie wskazuje na poważne niedociągnięcie w skutecznym funkcjonowaniu systemu zarządzania i kontroli programu operacyjnego.

56 Komisja zdefiniowała również kryterium związane z częstotliwością błędów – jeśli stwierdzi błędy w trzech lub czterech z ośmiu operacji uprzednio skontrolowanych przez instytucję audytową, uzna, że świadczy to o występowaniu poważnego niedociągnięcia. W swoich wytycznych Komisja określiła ponadto sześć innych kryteriów, lecz nie doprecyzowała sposobu ich oceny, co pozostawia jej swobodę w interpretacji i prowadzi do niespójnego stosowania zasad.

57 Trybunał wykrył, że w niektórych przypadkach Komisja stwierdziła występowanie poważnego niedociągnięcia, mimo że łączny poziom błędu wynosił poniżej 2%. Z kolei w innych sytuacjach wyniki przeprowadzonych przez Komisję audytów wskazywały na ogólny poziom błędu powyżej 10% i wysoką częstotliwość błędów, a mimo to w ocenie Komisji odnośnie systemy zarządzania i kontroli nie były obciążone poważnymi niedociągnięciami (zob. przykłady w [ramce 6](#)).

Ramka 6

Niespójności w ocenianiu systemów zarządzania i kontroli

W przypadku jednego z programów realizowanych we Francji Komisja wykryła dodatkowe błędy kwantyfikowalne w czterech z ośmiu operacji, a ponownie obliczony łączny poziom błędu sięgnął 44%. Stwierdziła jednak, że poważne niedociągnięcie nie występowało, ponieważ instytucja audytowa nie była w stanie zidentyfikować dwóch operacji, w ramach których dopuszczono się nadużyć finansowych, a wysoki poziom błędu dotyczył w dużej mierze tylko jednej operacji. Trybunał nie podziela tego poglądu, ponieważ błąd ten został oszacowany na podstawie reprezentatywnej próby, co może wskazywać na to, że w programie tym występuje szerszy problem systemowy.

W innym programie wdrażanym we Włoszech Komisja wykryła błędy w czterech z ośmiu skontrolowanych operacji. Błędy te nie zostały wcześniej wykryte przez instytucję audytową. Ponownie obliczony łączny poziom błęd wyniósł 14%. Chociaż w wersji wstępnej sprawozdania z audytu Komisja oceniła system zarządzania i kontroli jako poważnie wadliwy, w sprawozdaniu końcowym doszła do przeciwnego wniosku i stwierdziła, że w wyniku działań naprawczych podjętych w odpowiedzi na ustalenia z audytu udało się rozwiązać problem. Ponieważ w czasie przeprowadzania audytu wykazano występowanie poważnego niedociągnięcia, wyłączenie nieprawidłowych kwot po ich wykryciu przez Komisję nie może być uznane za dowód znacznego usprawnienia systemu zarządzania i kontroli.

W obu powyższych sytuacjach kryteria określone przez Komisję wyraźnie wskazywały na występowanie poważnych niedociągnięć, ale Komisja doszła do odmiennego wniosku.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie analizy dokumentów Komisji.

58 Aby rozstrzygnąć, czy w systemie zarządzania i kontroli występuje poważne niedociągnięcie, Komisja ocenia również 18 kluczowych wymogów (takich jak „odpowiednie kontrole zarządzania”). Jeśli na podstawie tej oceny stwierdzi, że system funkcjonuje tylko częściowo („potrzebne są znaczne usprawnienia”) lub zasadniczo nie funkcjonuje, uznaje taką sytuację za poważne niedociągnięcie³⁵. W próbie 16 audytów przeprowadzonych przez Komisję Trybunał wykrył pięć przypadków, w których stwierdziła ona, że poważne niedociągnięcie nie występuje, mimo że z oceny kluczowych wymogów wynikało, że system funkcjonuje tylko częściowo, co stanowiło naruszenie obowiązujących przepisów. W rezultacie sprawy te nie były dalej badane pod kątem ewentualnego zastosowania obowiązkowych korekt finansowych netto.

Czy stwierdzone niedociągnięcie zostało już wcześniej wykryte, zgłoszone i odpowiednio skorygowane przez państwo członkowskie?

59 Jeśli chodzi o trzeci warunek, o którym mowa w pkt 52, po wykryciu poważnego niedociągnięcia Komisja ustala, czy zostało ono już wcześniej wykryte, zgłoszone i odpowiednio skorygowane przez państwo członkowskie, zanim wykryli je Komisja lub Trybunał.

³⁵ Art. 30 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 480/2014.

60 Trybunał ustalił, że w sfinalizowanych dokumentach roboczych Komisji dotyczących oceny poważnych niedociągnięć nie wskazano daty ich wykrycia, choć informacja ta ma znaczenie przy podejmowaniu decyzji o tym, czy należy zastosować obowiązkową korektę finansową netto. Spośród sześciu przypadków objętych próbą Trybunału, w których Komisja stwierdziła występowanie poważnego niedociągnięcia, w jednym przypadku (zob. [ramka 7](#)) błędnie oceniła, że niedociągnięcie zostało już zidentyfikowane i odpowiednio skorygowane przez państwo członkowskie.

Ramka 7

Błędna ocena momentu wykrycia i skorygowania poważnego niedociągnięcia

W odniesieniu do jednego z programów realizowanych w Polsce Komisja stwierdziła, że znaczna część poważnego niedociągnięcia została wykryta, zgłoszona i skorygowana przed audytem Komisji. W rzeczywistości Komisja wykryła dodatkowe błędy kwantyfikowalne, które nie zostały wykryte przez instytucję audytową w sześciu z 11 skontrolowanych przez nią operacji. Biorąc pod uwagę wysoką częstotliwość błędów, które nie zostały wykryte, zgłoszone ani odpowiednio skorygowane przez państwo członkowskie, należało zastosować obowiązkową korektę finansową netto.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie analizy dokumentów Komisji.

Komisja nie zastosowała obowiązkowych korekt finansowych netto, mimo że wymagały tego przepisy

61 Jeśli zostaną spełnione warunki dotyczące zastosowania obowiązkowych korekt finansowych netto (zob. pkt [52](#)), Komisja jest zobowiązana do wszczęcia procedury i dokonania korekt finansowych.

62 Trybunał ustalił, że w 16 z 32 skontrolowanych przez niego przypadków (zob. pkt [16](#) lit. [\(a\)](#) i [\(c\)](#)) warunki te zostały spełnione i należało wszcząć procedurę (jak podkreślono w przykładzie w [ramce 8](#)). Niemniej do września 2025 r. Komisja wszczęła procedurę tylko w dwóch z tych 16 spraw. Dotychczas żadna z nich nie doprowadziła do zastosowania przez Komisję obowiązkowej korekty finansowej netto.

Ramka 8

Pomimo wymogu prawnego Komisja nie dokonała obowiązkowych korekt finansowych netto

W ramach audytu systemu na Węgrzech obejmującego sześć różnych programów operacyjnych wdrażanych w latach 2014–2020 audytorzy Komisji wykryli nieprawidłowości w 25 z 29 skontrolowanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego i stwierdzili, że węgierski krajowy system zamówień publicznych funkcjonował tylko częściowo i wymagał znacznych usprawnień. Sytuacja ta spełniała zatem przesłanki poważnego niedociągnięcia w systemie zarządzania i kontroli i wszystkie warunki zastosowania obowiązkowej korekty finansowej netto były spełnione.

Komisja nie wszczęła jednak procedury obowiązkowej korekty finansowej netto, lecz zaproponowała władzom węgierskim zastosowanie stawki ryczałtowej korekty finansowej w wysokości 10% w odniesieniu do wszystkich wydatków (już zadeklarowanych i przyszłych – zob. [ramka 1](#)) w ramach wszystkich zamówień objętych nieskutecznymi kontrolami zarządczymi. W rezultacie kwota finansowania unijnego nie została zmniejszona, a organy krajowe mogły ponownie wykorzystać odnośne środki.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie analizy dokumentów Komisji.

Wszczynanie procedur obowiązkowych korekt finansowych netto zajmowało Komisji ponad trzy lata i niekiedy proponowała ona kwoty niższe, niż wynikało to z wymogów

63 Jeśli warunki dotyczące obowiązkowych korekt finansowych netto są spełnione, Komisja ma obowiązek wsząć procedurę korekty i podjąć formalną decyzję o anulowaniu wkładu UE. Trybunał jest zdania, że procedura korekty finansowej powinna być uruchamiana niezwłocznie po sporządzeniu ostatecznego sprawozdania z audytu (zob. pkt [37](#)). W przepisach nie określono jednak konkretnych ram czasowych, w których powinno to nastąpić (zob. pkt [21–24](#)).

64 Trybunał przeanalizował trzy przypadki objęte próbą, w których Komisja stwierdziła, że warunki dotyczące obowiązkowych korekt finansowych netto zostały spełnione. We wszystkich tych trzech przypadkach procedurę wszczęto ponad trzy lata od wykrycia poważnego niedociągnięcia potwierdzonego stwierdzeniem nieprawidłowości. Upływanie tak długiego czasu dowodzi, że Komisja nie reaguje w tych sytuacjach na czas, a należyte zarządzanie finansami nie jest zapewnione.

65 Ponadto zgodnie z przepisami³⁶, jeśli warunki zostaną spełnione, obowiązkowe korekty finansowe netto powinny zmniejszyć finansowanie UE przydzielone na rzecz danego programu operacyjnego. W opinii Trybunału we wszystkich trzech objętych próbą sprawach, w których Komisja wszczęła procedurę, błędnie zaproponowała ona, aby jedynie część korekt finansowych prowadziła do definitywnego zmniejszenia środków finansowych UE, a państwa członkowskie mogły ponownie wykorzystać pozostałą część finansowania.

Sprawozdawczość w zakresie korekt finansowych nie jest wystarczająco wiarygodna

66 Aby mieć pewność, że roczne sprawozdania z działalności i sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania będą opierały się na wiarygodnych danych, Komisja powinna mieć możliwość oparcia się na fakcie, że państwa członkowskie dysponują solidnym i ustrukturyzowanym systemem monitorowania i sprawozdawczości. Ponadto powinna dysponować informacjami pozwalającymi na rozróżnienie korekt finansowych dokonywanych przez Komisję i państwa członkowskie. Trybunał zbadał stosowany przez Komisję system monitorowania i sprawozdawczości oraz wiarygodność zapisywanych w nim danych.

Brak informacji na temat łącznej kwoty korekt i niewystarczająca wiarygodność zgłoszonych danych

67 Organy odpowiedzialne za wdrażanie programów nie były prawnie obowiązane do odrębnego ujmowania w sprawozdaniach za okres 2014–2020 korekt finansowych i kwot, które były przedmiotem trwającej oceny³⁷. W związku z tym kwoty ujęte jako odliczone od zestawień wydatków w rocznych sprawozdaniach z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej (DG REGIO) i Dyrekcji Generalnej ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego (DG EMPL), które opierają się na zagregowanych danych (uwzględniających zarówno dokonane korekty, jak i trwające oceny) pochodzących z rocznych zestawień wydatków sporządzanych przez organy odpowiedzialne za wdrażanie programów, nie są tożsame z łączną kwotą korekt finansowych faktycznie dokonanych w danym roku.

³⁶ Art. 145 ust. 7 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (nr 1303/2013).

³⁷ Tamże, art. 137 ust. 1.

68 W odniesieniu do okresu 2014–2020 organy odpowiedzialne za wdrażanie programów w państwach członkowskich były zobowiązane jedynie do przedstawienia łącznej kwoty korekt finansowych wynikających z przeprowadzonych przez instytucje audytowe audytów operacji³⁸. Nie wprowadzono wymogu, by państwa członkowskie podawały szczegółowe informacje na temat źródeł korekt, tzn. czy są one dokonywane w wyniku weryfikacji przeprowadzonych przez instytucje zarządzające, audytów Komisji, kontroli Trybunału czy dochodzeń OLAF. DG REGIO i DG EMPL uzupełniają te informacje, wykorzystując dane zarejestrowane ręcznie w ich narzędziu informatycznym oraz dokumentach w formie arkuszy kalkulacyjnych, w których zapisują informacje na temat ich własnych działań podejmowanych w następstwie audytów Komisji, kontroli Trybunału i dochodzeń OLAF. W **tabeli 1** przedstawiono zestawienie korekt finansowych dokonanych w całym okresie programowania w rozbiciu na rodzaj audytu lub kontroli, z jakich wynikały.

Tabela 1 – Korekty finansowe zgłoszone za okres 2014–2020 (w mln euro)

	DG REGIO	DG EMPL
Weryfikacje przeprowadzane przez Komisję	773,8	300,1
Kontrole przeprowadzone przez Trybunał	60,7	137,7
Dochodzenia przeprowadzone przez OLAF	75,0	16,7
Ogółem	909,5	454,5

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie załączników 7K do rocznych sprawozdań z działalności DG REGIO i DG EMPL za 2024 r.

³⁸ Art. 7 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 1011/2014.

69 W odniesieniu do spraw, które zostały dobrane do próby kontrolnej, Trybunał sprawdził prawidłowość przytoczonych powyżej zgłoszonych danych liczbowych, porównując korekty zgłoszone w rocznych sprawozdaniach z działalności z korektami uzgodnionymi przez państwa członkowskie. Kontrolerzy wykryli różnice w 11 z 47 zbadanych przypadków. Różnice te polegały zarówno na zaniżeniu, jak i na zawyżeniu kwot, a wiele z nich opiewało na kilka milionów euro. Dwa przykłady takich różnic przedstawiono w *ramce 9*.

Ramka 9

Błąd skutkujący znacznym zawyżeniem zgłoszonych korekt w rocznym sprawozdaniu z działalności DG EMPL za 2023 r.

Po przeprowadzeniu przez Trybunał kontroli programu operacyjnego wdrażanego w Polsce DG EMPL zaproponowała zastosowanie korekty finansowej w wysokości 474 000 euro. Korekta została następnie dokonana przez państwo członkowskie. Jednak z powodu nieprawidłowego zapisu ręcznego błędnie zgłoszono, że skorygowano 474 **mln** euro zamiast 474 **tys.** euro. Sama ta kwota odpowiadała ponad 60% korekt zgłoszonych przez DG EMPL w jej rocznym sprawozdaniu z działalności w czerwcu 2024 r. i podjętych w następstwie audytów Komisji, kontroli Trybunału i dochodzeń OLAF. Po tym, jak Trybunał poinformował DG EMPL o wykrytym błędzie, opublikowała ona nową wersję rocznego sprawozdania z działalności, zawierającą zaktualizowane kwoty.

Korekty dokonane w następstwie kontroli przeprowadzonej przez Trybunał, których nie uwzględniono w rocznym sprawozdaniu z działalności DG REGIO za 2023 r.

W sprawozdaniu rocznym za 2019 r. (pkt 5.27) Trybunał odniósł się do korekt w wysokości 113 mln euro dokonanych przez organy odpowiedzialne za wdrażanie programów. Zostały one wprowadzone na wniosek Komisji po przeprowadzeniu przez Trybunał kontroli w poprzednim roku. Korekt tych nie ujęto jednak w rocznym sprawozdaniu z działalności DG REGIO za 2023 r. (w łącznej kwocie korekt dokonanych w okresie 2014–2020).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie analizy dokumentów Komisji.

70 Chcąc wyeliminować niektóre ze wskazanych powyżej uchybień, Komisja wydała notę dotyczącą metodyki mającej zastosowanie w okresie 2021–2027. Objaśniła w niej, że korekty wynikające z ustaleń instytucji audytowych należy ujmować oddzielnie od korekt wynikających z audytów Komisji, kontroli Trybunału i dochodzeń OLAF. Wydatki objęte trwającą oceną (zob. pkt **67**) należy również zgłaszać oddzielnie od korekt finansowych. Nie wiadomo jednak, w jaki sposób zasady te będą stosowane w praktyce.

Państwa członkowskie nie zawsze prawidłowo informowały o korektach finansowych wynikających z audytów przeprowadzonych przez instytucje audytowe

71 DG REGIO i DG EMPL zgłaszają w swoich rocznych sprawozdaniach z działalności łączną kwotę korekt wynikających z audytów operacji przeprowadzonych przez instytucje audytowe w oparciu o informacje zgłoszone przez organy państw członkowskich w zestawieniach wydatków dla poszczególnych programów. Zgodnie z wytycznymi Komisji kwoty ujęte w rocznych sprawozdaniach z działalności dyrekcji powinny być spójne z kwotami zgłoszonymi w rocznych sprawozdaniach z kontroli instytucji audytowych³⁹.

72 Trybunał porównał kwoty zgłoszone dla wszystkich programów operacyjnych z wydatkami ujętymi w zestawieniach wydatków w obszarze spójności i odnotował znaczne różnice. W efekcie kwoty zgłoszone w zestawieniach wydatków, a w konsekwencji również w rocznych sprawozdaniach z działalności, były nieprawidłowe. W **ramce 10** Trybunał przedstawił zestawienie różnic stwierdzonych w odniesieniu do roku obrachunkowego 2022–2023.

³⁹ Wytyczne dotyczące sporządzania, badania i zatwierdzania zestawień wydatków EGESIF_15_0018-04 oraz wytyczne dotyczące rocznych sprawozdań z kontroli i opinii audytowych EGESIF_15-0002-04.

Ramka 10

Niespójności w sprawozdawczości dotyczącej korekt finansowych zastosowanych w wyniku prac instytucji audytowych doprowadziły do ujęcia nieprawidłowych kwot w rocznych sprawozdaniach z działalności

W odniesieniu do roku obrachunkowego 2022–2023 Trybunał wykrył różnice między kwotami korekt finansowych wynikających z przeprowadzonych przez instytucje audytowe audytów operacji, ujętymi w rocznych sprawozdaniach z kontroli, a kwotami korekt finansowych wskazanymi w zestawieniach wydatków w 13 pakietach dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności. Kwoty te różniły się łącznie o ponad 1 mln euro. W 10 przypadkach w zestawieniach wydatków ujęto nieprawidłowe kwoty, wobec czego również w rocznych sprawozdaniach z działalności znalazły się błędne kwoty korekt wynikających z prac instytucji audytowych.

Przykładowo – w przypadku jednego programu operacyjnego w rocznym sprawozdaniu z kontroli instytucji audytowej dotyczącym roku obrachunkowego 2022–2023 zgłoszono korekty w wysokości 26 mln euro, podczas gdy w dodatku do zestawienia wydatków wyniosły one jedynie 4 mln euro. Różnica ta dotyczyła korekty ekstrapolowanej w wysokości 22 mln euro, mającej obniżyć stwierdzony poziom błędu do 2%, która nie została zgłoszona w wyniku audytów operacji w zestawieniu wydatków. W rezultacie korekty wynikające z audytów operacji przeprowadzonych przez instytucje audytowe ujęte w rocznym sprawozdaniu z działalności zostały niedoszacowane o 22 mln euro.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie analizy dokumentów Komisji.

Szacowane przyszłe korekty nie odzwierciedlają zdolności Komisji do wykrywania i korygowania błędów w wydatkach w obszarze spójności

73 Obie dyrekcje generalne odpowiedzialne za wydatki w obszarze spójności są zobowiązane do zapewnienia wystarczającego poziomu pewności co do ryzyka w momencie zamknięcia. Jest to prognoza dotycząca poziomu błędu, który utrzyma się w zestawieniach wydatków po zastosowaniu przez Komisję niezbędnych korekt finansowych, mających na celu obniżenie łącznych poziomów błędu do 2% dla wszystkich programów. Dokładniej rzecz ujmując, ryzyko w momencie zamknięcia to różnica między szacowaną łączną kwotą nieprawidłowych płatności w ciągu roku (ryzyko w momencie dokonywania płatności) a kwotami, które należy skorygować, aby zmniejszyć łączny poziom błędu rezydualnego do co najmniej 2% dla każdego programu (szacowane przyszłe korekty⁴⁰). Kwoty szacowanych przyszłych korekt opierają się zatem na różnicy między rocznym ryzykiem w momencie dokonywania płatności a docelowym ryzykiem w momencie zamknięcia. Trybunał ocenił metodykę stosowaną przez Komisję do ustalania poziomu ryzyka w momencie zamknięcia.

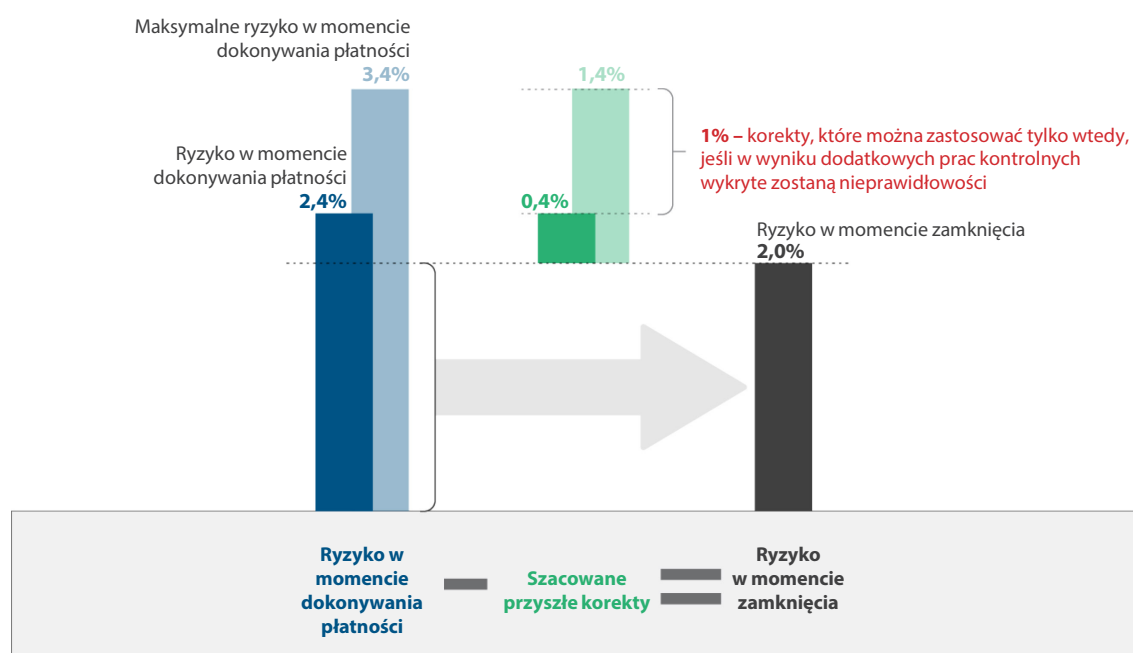
74 W rocznych sprawozdaniach z działalności za 2024 r. zarówno DG REGIO, jak i DG EMPL oszacowały, że przyszłe korekty w odniesieniu do programów na lata 2014–2020 spowodują obniżenie szacowanego ryzyka w momencie zamknięcia do 2,0%⁴¹. Ryzyko w momencie dokonywania płatności w odniesieniu do wszystkich wydatków w obszarze spójności w latach 2014–2020 wahało się między 2,4% a 3,4%. Natomiast po zastosowaniu szacowanych przyszłych korekt ryzyko w chwili zamknięcia ma wynieść 2,0%.

⁴⁰ Glosariusze zamieszczone w rocznych sprawozdaniach z działalności DG REGIO i DG EMPL za 2024 r.

⁴¹ Tamże, załącznik 9.

75 Niemniej taki poziom ryzyka w momencie zamknięcia jest prawdopodobnie niedoszacowany, ponieważ wysokość przyszłych korekt szacuje się nie tylko w oparciu o nieprawidłowości wykryte w trakcie audytów Komisji, ale również – w przypadku programów nieobjętych audytami – na podstawie przyjętych stałych poziomów ryzyka i wyrównawczych dostosowań poziomów ryzyka, mających odzwierciedlić występujące w tych programach dodatkowe ryzyko. Znalazło to odbicie w wysokości maksymalnego ryzyka w momencie dokonywania płatności (zob. [rys. 5](#)). Jeśli w odniesieniu do programów objętych dostosowaniami wyrównawczymi nie będą prowadzone dalsze prace kontrolne, nie zostaną też zastosowane w odniesieniu do nich żadne korekty finansowe, a zatem szacowane przyszłe korekty okażą się prawdopodobnie wyższe niż te faktycznie dokonane.

Rys. 5 – Przeszacowanie przyszłych korekt w sprawozdaniach dyrekcji generalnych



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie rocznych sprawozdań z działalności DG REGIO i DG EMPL za 2024 r.

76 Dyrekcje generalne nie porównały w swoich rocznych sprawozdaniach z działalności pierwotnie oszacowanych kwot przyszłych korekt z faktycznie dokonanymi korektami. Komisja nie zestawiała też tych danych w swoim sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania w odniesieniu do wydatków w obszarze spójności. Brak takiego porównania sprawia, że odbiorcy rocznych sprawozdań z działalności i sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania nie mają przejrzystego obrazu sytuacji, ponieważ bez tych informacji nie są w stanie ocenić, czy faktycznie zastosowane korekty mogą zagwarantować, że szacowany błąd w momencie zamknięcia będzie niższy niż 2%.

77 Trybunał porównał korekty finansowe, które zostały faktycznie dokonane, z przyszłymi korektami finansowymi oszacowanymi przez Komisję w odniesieniu do programów operacyjnych, w których łączny poziom błędu rezydualnego przekroczył 2%. Trybunał ustalił, że w momencie sporządzania rocznych sprawozdań z działalności za 2024 r. łączna kwota faktycznie dokonanych korekt finansowych była nadal znacznie niższa od kwoty pierwotnie szacowanych korekt (zob. [załącznik III](#)). Dyrekcje generalne nie wyjaśniły jednak w wystarczającym stopniu, jakie były przyczyny obniżenia poziomu korekt w stosunku do ich pierwotnych szacunków oraz jaki miało to wpływ na wskazane w sprawozdaniach ryzyko w momencie zamknięcia.

Wnioski i zalecenia

78 Korekty finansowe są ważnym narzędziem ochrony budżetu UE. Mają zapewnić, by środki unijne były wydatkowane na legalne i prawidłowe operacje, a także zagwarantować należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu. Trybunał stwierdził, że w koncepcji mechanizmu korekt finansowych w obu okresach programowania występowały pewne uchybienia, a dzięki zastosowanym korektom tylko częściowo udało się skutecznie chronić budżet UE. We wrześniu 2025 r. Komisja przyjęła pierwszą decyzję w sprawie korekty finansowej, choć w latach 2014–2020 utrzymywały się wysokie poziomy błędu, jak wynikało z audytów i kontroli przeprowadzonych przez Komisję i Trybunał w tym okresie. Niemniej jednak w wyniku audytów przeprowadzonych przez Komisję państwa członkowskie dokonały znacznych korekt finansowych, a środki objęte korektami mogły zostać przez nie ponownie wykorzystane.

79 Ramy prawne dotyczące korekt finansowych są złożone i utrudniają Komisji stosowanie korekt finansowych (zob. pkt [18–20](#)). W szczególności nie określono w nich ściśle terminów, jakich należy przestrzegać w ramach tych procedur. Komisja może swobodnie decydować o tym, kiedy wszcząć procedurę i jak długo ma ona trwać. W związku z tym nie ma też określonego terminu, do którego można by się odnieść, aby ustalić, czy Komisja zastosowała korekty finansowe w odpowiednim czasie (zob. pkt [21–24](#)).

80 Ponadto, aby Komisja mogła zastosować obowiązkową korektę finansową netto, musi zostać spełniony szereg warunków prawnych, co pokazuje złożoność tej procedury. Przepisy znacznie ograniczają również zakres stosowania obowiązkowych korekt finansowych netto przez Komisję, ponieważ tego rodzaju korekty nie mogą być stosowane w odniesieniu do organów krajowych odpowiedzialnych za wdrażanie programów, którym powierzono wykonanie budżetu UE, w ramach pełnienia przez nie tej funkcji, mimo że to one najczęściej popełniają najistotniejsze błędy (zob. pkt [25–26](#)). Trybunał stwierdził również, że ramy prawnych na lata 2021–2027 nie poprawiono w znaczącym stopniu w porównaniu z poprzednio obowiązującymi przepisami (zob. pkt [27–30](#)).

81 17 lipca 2025 r. Komisja przedstawiła [wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego Europejski Fundusz](#), który zawiera przepisy dotyczące korekt finansowych na okres po 2027 r. Przepisy te są obecnie przedmiotem debaty, co jest dobrą okazją, by uwzględnić w nich kwestie poruszone w dwóch poprzednich punktach, a w szczególności by:

- o organy państw członkowskich – w zakresie, w jakim pełnią swoją funkcję – były objęte zakresem stosowania obowiązkowych korekt finansowych netto przez Komisję;
- o wszystkie nieprawidłowości ujęte w przedłożonych zestawieniach wydatków podlegały obowiązkowym korektom finansowym netto dokonywanym przez Komisję;
- o poważne niedociągnięcia w systemach zarządzania i kontroli podlegały obowiązkowym korektom finansowym netto dokonywanym przez Komisję.

82 Trybunał zamierza przedstawić opinię na temat wniosku Komisji w sprawie Funduszu Europejskiego, w której odniesie się również do przepisów dotyczących korekt finansowych.

83 Chociaż Komisja przyjęła dotychczas jedną decyzję w sprawie korekty finansowej, podjęte przez nią działania zarówno w następstwie własnych audytów, jak i kontroli Trybunału doprowadziły do tego, że państwa członkowskie dokonały znaczących korekt finansowych. Niemniej w przypadku trzech spraw, które znalazły się w próbie Trybunału, Komisja nieprawidłowo określiła wysokość proponowanych korekt, a w jednym przypadku odstąpiła od stosowania przepisów prawa UE, ograniczając zakres przyszłych audytów przeprowadzanych przez organy krajowe (zob. pkt [31–36](#)).

Zalecenie 1 – Stosowanie korekt finansowych zgodnie z obowiązującymi przepisami

Trybunał zaleca, aby Komisja:

- a) ustalała wysokość korekt finansowych na podstawie indywidualnie zweryfikowanych nieprawidłowości i tylko wtedy, gdy nie jest to możliwe, proponowała systemową stawkę ryczałtową korekty finansowej;
- b) zapewniła, by zastosowanie obniżonej stawki ryczałtowej nie wykluczało możliwości poddawania wydatków zadeklarowanych w przyszłości regularnym weryfikacjom i audytom.

Termin realizacji: 2026 r.

84 Wszczytanie procedury korekty finansowej zabierało Komisji dużo czasu od momentu sfinalizowania sprawozdań z audytu. W pierwszej kolejności inicjuje ona etap działań uzupełniających z udziałem państw członkowskich, choć nie został on przewidziany w przepisach. Etap ten jest czasochłonny, ponieważ wymaga przeprowadzenia dodatkowych prac kontrolnych. Dużo czasu zabiera też osiągnięcie porozumienia między Komisją a państwem członkowskim co do wysokości korekty finansowej, jaka ma zostać zastosowana (zob. pkt 37–39). Kiedy dojdzie już do uruchomienia procedury korekty finansowej przez Komisję, zazwyczaj trwa ona bardzo długo, a czasami w jej wyniku Komisja i państwo członkowskie uzgadniają, że korekta finansowa, jaka ma zostać dokonana przez państwo członkowskie, zostanie obniżona (zob. pkt 40).

85 Podobnie jak w przypadku własnych audytów Komisji, podejmowanie działań w następstwie kontroli Trybunału również zajmowało jej dużo czasu. Ponadto, wbrew własnemu wytycznym, Komisja niejednokrotnie nie wszczyniała procedury, gdy państwo członkowskie nie zgodziło się z zaproponowanymi przez nią korektami finansowymi wynikającymi z ustaleń Trybunału (zob. pkt 42–45).

86 Wysokość niektórych korekt finansowych zaproponowanych przez Komisję została obniżona w stosunku do kwot wskazanych w sprawozdaniach z audytu, lecz takich obniżek wystarczająco nie uzasadniano (zob. pkt 41). Podobnie Komisja nie podjęła działań w następstwie niektórych sformułowanych przez Trybunał ustaleń o charakterze kwantyfikowalnym, czego również nie uzasadniła w wystarczający sposób (zob. pkt 46).

Zalecenie 2 – Zapewnienie terminowego wdrażania korekt finansowych

Trybunał zaleca, aby Komisja:

- a) ustaliła i stosowała rozsądne terminy zakończenia poszczególnych etapów procedury korekty finansowej;
- b) zapewniła, by ostateczne sprawozdania z audytów mogły być łatwiej wykorzystywane do stosowania korekt finansowych, w związku z czym potrzeba przeprowadzenia dodatkowych prac audytowych była ograniczona do minimum. Powinno to pozwolić na skrócenie etapu działań uzupełniających i ograniczenie wymian stanowisk z państwami członkowskimi;
- c) wszczyniała procedurę korekty finansowej za każdym razem, gdy państwo członkowskie nie zgadza się na zastosowanie zaproponowanej przez nią korekty finansowej;
- d) uzasadniała i dokumentowała w wystarczający sposób zmiany proponowanych kwot korekt finansowych oraz unikała takich zmian bez przedstawienia nowych dowodów.

Termin realizacji: 2026 r.

87 W związku z tym, że z roku na rok poziom błędu zgłaszany przez Trybunał wzrastał, w 2013 r. Komisja oświadczyła, że nowe przepisy dotyczące obowiązkowych korekt finansowych netto nie będą pozostawiały jej swobody decyzyjnej co do ich stosowania i że takie obowiązkowe korekty finansowe staną się standardową odpowiedzią Komisji w przypadku wykrycia poważnych niedociągnięć (tak samo jak w przypadku korekt dotyczących wydatków w obszarze rolnictwa). Niemniej, mimo że od tego czasu minęło ponad dziesięć lat, Komisja przyjęła tylko jedną decyzję w sprawie korekty finansowej w obszarze polityki spójności. Wytoczne i kryteria Komisji dotyczące takich obowiązkowych korekt finansowych netto nie są wystarczająco jasne i w wielu przypadkach nie są spójnie stosowane. W szczególności Komisja nie określiła w nich w wystarczająco jasny sposób kryteriów oceny poważnych niedociągnięć i kategorii kluczowych wymogów, tak aby zapewnić obiektywną ocenę.

88 Komisja nie zawsze wszczyniała obowiązkową procedurę korekty finansowej netto, nawet gdy kryteria prawne były spełnione. W przypadkach, w których to uczyniła, wszczyniała procedurę po upływie ponad trzech lat od wykrycia poważnego niedociągnięcia i zastosowała niższe kwoty korekt finansowych, niż wynikało to z przepisów. Zamiast korekt dokonywanych przez Komisję państwa członkowskie dokonywały korekt finansowych, które nie miały wpływu na wysokość przydzielonych im funduszy UE. Tego rodzaju korekty finansowanie nie miały zatem efektu odstraszającego, który powinien prowadzić do usprawnienia systemów zarządzania i kontroli (zob. pkt 47–65).

Zalecenie 3 – Zapewnienie spójności przy ocenie systemów zarządzania i kontroli oraz ocenie poważnych niedociągnięć

Komisja powinna zapewnić, by ocena kluczowych wymogów oraz ocena poważnych niedociągnięć były przeprowadzane w spójny sposób i – w razie potrzeby – powinna w tym celu doprecyzować powiązane wytyczne.

Termin realizacji: 2026 r.

89 W rocznych sprawozdaniach z działalności oraz w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania w odniesieniu do wydatków w ramach polityki spójności brakuje danych dotyczących łącznej kwoty zastosowanych korekt finansowych. Choć Komisja podjęła działania, aby informacje na temat korekt i ich pochodzenia były ujmowane w zestawieniach wydatków państw członkowskich, przedstawiane w nich dane liczbowe nie są wystarczająco wiarygodne. Ponadto państwa członkowskie nie zawsze prawidłowo zgłaszały informacje o korektach finansowych dokonanych w wyniku audytów przeprowadzonych przez instytucje audytowe. Wreszcie, szacowane przyszłe korekty nie odzwierciedlają zdolności Komisji do wykrywania i korygowania błędów w wydatkach w obszarze spójności, w związku z czym wskazane w sprawozdaniach ryzyko w momencie zamknięcia prawdopodobnie okaże się niedoszacowane (zob. pkt 66–77).

Zalecenie 4 – Poprawa sposobu ujmowania korekt w rocznych sprawozdaniach z działalności i w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania w odniesieniu do wydatków w ramach polityki spójności

Trybunał zaleca, aby Komisja poprawiła sposób prowadzenia sprawozdawczości.

W szczególności powinna ona:

- a) podawać dane dotyczące łącznych kwot korekt oraz zapewnić, aby opublikowane dane, w tym te dotyczące źródeł korekt, były poprawne;
- b) brać pod uwagę swoje zdolności do wykrywania i korygowania błędów przy szacowaniu przyszłych korekt;
- c) poprawić przejrzystość przez zapewnienie porównania między pierwotnie szacowanymi przyszłymi korektami a faktycznie dokonanymi korektami finansowymi oraz informowanie o ich wpływie na ryzyko w momencie zamknięcia.

Termin realizacji: 2026 r.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę II, której przewodniczy Annemie Turtelboom, członkini Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 15 października 2025 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego



Tony Murphy
Prezes

Załączniki

Załącznik I – Etapy procesu prowadzącego do zastosowania korekty finansowej dokonywanej przez Komisję zgodnie z rozporządzeniem w sprawie wspólnych przepisów nr 1303/2013

Krok	Termin
Etap audytu	
1) Powiadomienie państwa członkowskiego przez Komisję o zamiarze przeprowadzeniu audytu	Art. 75 ust. 2 – z wyprzedzeniem co najmniej 12 dni roboczych, z wyjątkiem pilnych przypadków.
2) Projekt sprawozdania z audytu	Art. 75 ust. 2a lit. a) – w ciągu trzech miesięcy od audytu lub kontroli na miejscu.
3) Odpowiedź państwa członkowskiego na projekt sprawozdania	Brak określonego terminu w przepisach.
4) Ostateczne sprawozdanie z audytu (audytorzy Komisji)	Art. 75 ust. 2a lit. b) – w ciągu trzech miesięcy od otrzymania od państwa członkowskiego kompletnej odpowiedzi na projekt sprawozdania z audytu.
<i>Etap działań uzupełniających</i>	
5) Działania uzupełniające podejmowane przez Komisję i państwa członkowskie	Nie zostały wymienione w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów i nie obowiązuje żaden termin ich zakończenia.
Etap procedury korekty finansowej	
6) Formalne wszczęcie przez Komisję procedury przewidzianej w art. 145 poprzez poinformowanie państwa członkowskiego o wstępnych wnioskach	Brak określonego terminu w przepisach.

Krok	Termin
7) Odpowiedź państwa członkowskiego na wszczęcie procedury przewidzianej w art. 145, wyłącznie w przypadku dokładnie stwierdzonych nieprawidłowości	Zgodnie z art. 145 ust. 1 państwo członkowskie ma <u>dwa miesiące</u> na udzielenie odpowiedzi.
8) Odpowiedź państwa członkowskiego na wszczęcie procedury przewidzianej w art. 145, <u>jeżeli</u> procedura dotyczy stawki ryczałtowej korekty finansowej lub korekty ekstrapolowanej	Zgodnie z art. 145 ust. 2 państwo członkowskie ma <u>dodatkowe dwa miesiące</u> na udzielenie odpowiedzi.
9) Odpowiedź państwa członkowskiego na wszczęcie procedury przewidzianej w art. 145, <u>jeżeli</u> procedura dotyczy stawki ryczałtowej korekty finansowej lub korekty ekstrapolowanej oraz przedłużenie terminu jest należyście uzasadnione	W art. 145 ust. 2 nie określono terminu w przypadku „należyście uzasadnionych okoliczności”.
10) Ocena odpowiedzi państwa członkowskiego dokonana przez Komisję	Brak określonego terminu w przepisach.
11) Komisja informuje państwo członkowskie o swoich wnioskach i wyznacza termin przesłuchania w przypadku braku zgody	Brak określonego terminu w przepisach.
12) Data przeprowadzenia przesłuchania	Brak określonego terminu w przepisach.
13) Decyzja Komisji w terminie sześciu miesięcy od przesłuchania lub (14)	Art. 145 ust. 6 przewiduje sześć miesięcy, chyba że wystąpiono o dodatkowe dowody lub przedstawiono takie dowody.
14) Decyzja Komisji w terminie sześciu miesięcy od otrzymania dodatkowych dowodów dostarczonych po przesłuchaniu	Przepisy nie określają, ile czasu Komisja może przyznać państwu członkowskiemu po przesłuchaniu na przedstawienie dodatkowych dowodów.

Krok	Termin
15) Decyzja Komisji, <u>jeżeli</u> nie przeprowadza się przesłuchania	Jeśli wysłane zostało wezwanie na przesłuchanie, ale nie ma ono miejsca, zgodnie z art. 145 ust. 6 Komisja musi podjąć decyzję w terminie ośmiu miesięcy, licząc od daty wezwania.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

Załącznik II – Określone w przepisach warunki dotyczące stosowania obowiązkowych korekt finansowych netto w przypadku poważnych niedociągnięć w systemach zarządzania i kontroli

Art. 145 ust. 7	Art. 2 pkt 39 „poważne niedociągnięcie”	Art. 2 pkt 36 „nieprawidłowość”	Art. 2 pkt 37 „podmiot gospodarczy”	Art. 85
wykrycie przez Komisję lub Trybunał nieprawidłowości...	do celów wdrażania funduszy UE...	naruszenie prawa unijnego lub prawa krajowego...	osoba fizyczna lub prawna lub inny podmiot biorący udział we wdrażaniu pomocy z funduszy ESI...	wydatki, które naruszają obowiązujące przepisy prawa
wskazujących na poważne niedociągnięcia,	wymagane są istotne usprawnienia w systemie...	wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego,	z wyjątkiem państwa członkowskiego wykonującego swoje uprawnienia władzy publicznej.	wydatki, które zostały zadeklarowane Komisji
które nie zostały ujawnione, oraz	narażają fundusze UE na znaczne ryzyko wystąpienia nieprawidłowości, a ich istnienie jest niezgodne z opinią audytową bez zastrzeżeń	które ma lub może mieć szkodliwy wpływ na budżet Unii poprzez obciążenie budżetu Unii nieuzasadnionym wydatkiem.		naruszenie miało wpływ na wybór operacji lub istnieje uzasadnione ryzyko, że miało ono taki skutek, albo naruszenie miało wpływ na kwotę wydatków zadeklarowanych do refundacji lub istnieje uzasadnione ryzyko, że miało ono taki skutek.
w odniesieniu do których nie podjęto odpowiednich działań przed wykryciem lub które nie były przedmiotem odpowiednich działań naprawczych przed wykryciem.				
Art. 85 ust. 3 – Zasada proporcjonalności				
najmniej dotkliwe działanie		pozwalające osiągnąć	zamierzony cel, który jest zgodny z prawem	

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie rozporządzenia (UE) 1303/2013 i orzecznictwa UE.

Załącznik III – Porównanie szacowanych przyszłych korekt i faktycznych korekt finansowych w odniesieniu do programów operacyjnych, w których poziom błędu rezydualnego przekroczył 2%

Trybunał porównał zgłoszone korekty finansowe, które zostały dokonane do czasu opublikowania rocznych sprawozdań z działalności za 2024 r., z przyszłymi korektami finansowymi, które pierwotnie zostały oszacowane przez dyrekcje generalne w odniesieniu do programów operacyjnych, w których łączny poziom błędu rezydualnego przekraczał 2%.

Trybunał nie uwzględnił w swojej analizie lat obrotowych 2021–2022 ani 2022–2023, ponieważ dyrekcje generalne sformułowały jedynie wnioski w odniesieniu do części dotyczącej legalności i prawidłowości wydatków poniesionych w tych latach. Wnioski te znalazły się w rocznych sprawozdaniach z działalności dyrekcji za lata 2023 i 2024.

Choć wciąż trwa wymiana stanowisk między Komisją a państwami członkowskimi i prowadzone są dalsze prace kontrolne, z dwóch poniższych tabel wynika, że korekty finansowe, które zostały dokonane do czasu sporządzenia rocznych sprawozdań z działalności za 2024 r., były nadal znacznie niższe od pierwotnie oszacowanych korekt:

Tabela 1 – DG REGIO

Rok obrachunkowy	Szacowane przyszłe korekty ¹ (dane w zaokrągleniu, w mln euro)	Wdrożone korekty (dane w zaokrągleniu, w mln euro)
2015–2016	Brak	0,1
2016–2017	70	60
2017–2018	451	200
2018–2019	309–562	120
2019–2020	195–372	118
2020–2021	319–561	26
Ogółem	1 343–2 015	524

¹ Począwszy od roku obrachunkowego 2018–2019 dyrekcje generalne przedstawiają szacowane przyszłe korekty w postaci przedziału. Niższa wartość odpowiada korektom niezbędnym do obniżenia ryzyka w momencie dokonywania płatności, tak by ryzyko rezydualne było niższe niż 2%. Wyższa wartość natomiast odpowiada korektom niezbędnym do obniżenia maksymalnego ryzyka zgłoszonego na poziomie programu operacyjnego. Dyrekcje generalne zgłaszają w rocznych sprawozdaniach z działalności korekty wprowadzone w odniesieniu do wydatków w roku obrachunkowym (lipiec N – czerwiec N+1) oraz szacowane przyszłe korekty wydatków w ujęciu lat kalendarzowych. Dla porównania Trybunał wykorzystał wstępnie oszacowane przyszłe korekty w odniesieniu do wydatków w roku obrachunkowym. W związku z tym kwoty szacowanych przyszłych korekt za dany rok obrachunkowy nie odpowiadają kwotom zgłoszonym za dany rok kalendarzowy w rocznych sprawozdaniach z działalności.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych DG REGIO.

Tabela 2 – DG EMPL

Rok obrachunkowy	Szacowane przyszłe korekty ¹ (dane w zaokrągleniu, w mln euro)	Wdrożone korekty (dane w zaokrągleniu, w mln euro)
2015–2016	Brak	Brak
2016–2017	31	18
2017–2018	66	47
2018–2019	33–41	20
2019–2020	98–194	143
2020–2021	219–303	57
Ogółem	447–635	285

¹ Począwszy od roku obrachunkowego 2018–2019 dyrekcje generalne przedstawiają szacowane przyszłe korekty w postaci przedziału. Niższa wartość odpowiada korektom niezbędnym do obniżenia ryzyka w momencie dokonywania płatności, tak by ryzyko rezydualne było niższe niż 2%. Wyższa wartość natomiast odpowiada korektom niezbędnym do obniżenia maksymalnego ryzyka zgłoszonego na poziomie programu operacyjnego. Dyrekcje generalne zgłaszają w rocznych sprawozdaniach z działalności korekty wprowadzone w odniesieniu do wydatków w roku obrachunkowym (lipiec N – czerwiec N+1) oraz szacowane przyszłe korekty wydatków w ujęciu lat kalendarzowych. Dla porównania Trybunał wykorzystał wstępnie oszacowane przyszłe korekty w odniesieniu do wydatków w roku obrachunkowym. W związku z tym kwoty szacowanych przyszłych korekt za dany rok obrachunkowy nie odpowiadają kwotom zgłoszonym za dany rok kalendarzowy w rocznych sprawozdaniach z działalności.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych DG EMPL.

Skróty i akronimy

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

DG REGIO – Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej

OLAF – Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych

Glosariusz

Fundusz Spójności – fundusz unijny na rzecz zmniejszania gospodarczych i społecznych dysproporcji w UE poprzez finansowanie inwestycji w państwach członkowskich, w których dochód narodowy brutto na mieszkańca jest niższy niż 90% średniej UE.

Fundusze polityki spójności – fundusze UE zapewniające wsparcie na rzecz spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej w całej UE. W okresie 2014–2020 polityka spójności obejmowała: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Fundusz Spójności oraz Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym, natomiast w okresie 2021–2027: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny Plus, Fundusz Spójności oraz Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji.

Instytucja audytowa – niezależny organ krajowy odpowiedzialny za przeprowadzanie audytów systemów i operacji w ramach unijnego programu wydatków.

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

Kluczowe wymogi – 18 kryteriów służących do oceny funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli oraz wykrywania poważnych niedociągnięć. Kryteria te określono w załączniku IV do rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 480/2014.

Korekta finansowa – narzędzie służące do ochrony budżetu przed wydatkami nieprawidłowymi lub mającymi znamiona nadużycia finansowego przez wycofywanie bądź odzyskiwanie środków odpowiadających kwocie błędnie dokonanych płatności na rzecz projektów lub programów współfinansowanych przez UE.

Należyte zarządzanie finansami – zarządzanie zasobami zgodnie z zasadami oszczędności, efektywności i skuteczności.

Pakiet dokumentów dotyczących poświadczenia wiarygodności – zestaw dokumentów, które każde państwo członkowskie przedkłada co roku Komisji w odniesieniu do funduszy spójności, składający się z rocznych zestawień wydatków, podsumowania, rocznego sprawozdania z kontroli, deklaracji zarządczej i opinii audytowej.

Podmiot gospodarczy – każda osoba fizyczna, prawna lub inny podmiot biorący udział we wdrażaniu pomocy z funduszy polityki spójności, z wyjątkiem państwa członkowskiego wykonującego swoje uprawnienia władzy publicznej.

Polityka spójności – polityka UE mająca na celu niwelowanie nierówności gospodarczych i społecznych między regionami i państwami członkowskimi poprzez działania na rzecz tworzenia miejsc pracy, konkurencyjności przedsiębiorstw, wzrostu gospodarczego, zrównoważonego rozwoju oraz współpracy transgranicznej i międzyregionalnej.

Poważne niedociągnięcie – niedociągnięcie, w związku z którym wymagane są istotne usprawnienia w systemie, które narażają fundusze na znaczne ryzyko wystąpienia nieprawidłowości, i których istnienie jest niezgodne z opinią audytową bez zastrzeżeń o funkcjonowaniu systemu zarządzania i kontroli.

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

Rozporządzenie ustanawiające Europejski Fundusz – zaproponowane rozporządzenie na lata 2028–2034, które ma zastąpić rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów. Określa ono wspólne zasady działania wielu funduszy UE obejmujących przydziały krajowe z budżetu UE, w tym czterech funduszy polityki spójności.

Rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów – rozporządzenie określające zasady mające zastosowanie do ośmiu funduszy unijnych, w tym do czterech funduszy polityki spójności. Obowiązujące rozporządzenie obejmuje lata 2021–2027.

System zarządzania i kontroli – struktura, w ramach której prowadzone są działania kontrolne w odniesieniu do unijnych programów wydatków.

Szacowane przyszłe korekty – kwoty, które należy skorygować, aby obniżyć potwierdzony poziom błędu (bez uwzględnienia wpływu zaliczek na poczet instrumentów finansowych) do co najmniej 2% dla każdego programu.

Współprawodawcy – Rada UE i Parlament Europejski działające w porozumieniu ze sobą i na równych zasadach w celu przyjęcia unijnego prawa.

Zamówienie publiczne – nabycie towarów, robót lub usług dokonany przez podmiot prawa publicznego lub inny podmiot w drodze otwartej i konkurencyjnej procedury w celu osiągnięcia najlepszego możliwego stosunku jakości i wartości do ceny.

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

Odpowiedzi Komisji

<https://www.eca.europa.eu/pl/publications/SR-2025-22>

Kalendarium

<https://www.eca.europa.eu/pl/publications/SR-2025-22>

Zespół kontrolny

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

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę II zajmującą się takimi obszarami wydatków jak inwestycje na rzecz spójności, wzrostu i włączenia społecznego. Izbie tej przewodniczy członkini Trybunału Annemie Turtelboom. Kontrolą kierował François-Roger Cazala, członek Trybunału, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Dirk Pauwels, szef gabinetu; Stéphanie Girard, attaché; Maria Eulàlia Reverté i Casas, kierowniczka; Jiří Beneš, koordynator zadania; Aleksandar Latinov, zastępca koordynatora zadania; Kevin Deceuninck i Christophe Grosnickel, starsi kontrolerzy oraz Maja Stavreska, stażystka. Materiały graficzne opracowała Alexandra Mazilu.



François-Roger Cazala



Jiří Beneš



Aleksandar Latinov



Christophe Grosnickel



Kevin Deceuninck



Maja Stavreska

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2025.

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

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

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

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

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

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

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

Wykorzystywanie znaku graficznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

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

HTML	ISBN 978-92-849-5938-9	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/5117468	QJ-01-25-055-PL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-5939-6	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/8502059	QJ-01-25-055-PL-N

Cytowanie

Europejski Trybunał Obrachunkowy, [sprawozdanie specjalne 22/2025](#) pt. „Korekty finansowe w obszarze polityki spójności – ramy są złożone, a Komisja przyjęła dotychczas tylko jedną decyzję w sprawie zastosowania korekty”, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2025.

Korekty finansowe są jednym z narzędzi ochrony budżetu UE przed nieprawidłowymi wydatkami w obszarze polityki spójności. Jeśli Komisja zdecyduje o zastosowaniu korekty finansowej względem państwa członkowskiego, przydzielone mu finansowanie UE zostaje definitywnie obniżone. Zgodnie z oczekiwaniami tego rodzaju korekty finansowe miały być stosowane standardowo w razie wykrycia poważnych niedociągnięć. Niemniej Komisja postanowiła przyjąć taką korektę po raz pierwszy dopiero we wrześniu 2025 r., czyli ponad 10 lat od jej wprowadzenia w przepisach, mimo że w okresie 2014–2020 każdego roku odnotowywano istotny poziom błędów. Trybunał stwierdził, że ramy prawne regulujące korekty finansowe są złożone, a przepisy przyjęte na okres 2021–2027 nie zostały znacząco poprawione. Wystąpiły również niedociągnięcia w sposobie, w jaki Komisja ramy te stosowała. Ponadto dane przedstawiane w sprawozdaniach nie były wystarczająco wiarygodne. Dotyczyło to m.in. szacunków dotyczących przyszłych korekt, w ramach których zawyżono zdolność Komisji do wykrywania i korygowania błędów w przyszłości. Trybunał zaleca, aby Komisja stosowała korekty finansowe zgodnie z obowiązującymi przepisami, dopilnowała, by były one wdrażane w odpowiednim terminie, oraz poprawiła przejrzystość i dokładność sprawozdawczości.

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



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji
Unii Europejskiej

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/contact

Strona internetowa: eca.europa.eu

Media społecznościowe: @EUauditors