

Zwalczanie nadużyć finansowych w RRF

Prace są wciąż w toku



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Spis treści

Punkty

01-15 | **Najważniejsze informacje o kontroli** 01

01-05 | Dlaczego Trybunał skontrolował ten obszar?

06-15 | Co ustalił i zaleca Trybunał?

16-88 | **Omówienie uwag Trybunału** 02

16-35 | Komisja podjęła działania, by poprawić ramy dotyczące zwalczania nadużyć finansowych w RRF, ale jej prace weryfikacyjne mają pewne ograniczenia

17-19 | Brak szczegółowych wymogów w zakresie zwalczania nadużyć finansowych ograniczył zakres wstępnej oceny Komisji dotyczącej koncepcji systemów zwalczania nadużyć finansowych ustanowionych w państwach członkowskich

20-21 | W umowach w sprawie finansowania częściowo doprecyzowano kwestię minimalnych wymogów, których brakowało w rozporządzeniu w sprawie RRF, ale role i obowiązki poszczególnych organów nie zostały w pełni zdefiniowane

22-35 | Przeprowadzane przez Komisję audyty przyczyniają się do zapobiegania nadużyciom finansowym i ich wykrywania, ale nie obejmują w pełni niektórych istotnych elementów systemów zwalczania nadużyć finansowych

36-64 | Państwa członkowskie ustanowiły środki zapobiegania nadużyciom finansowym, ale wciąż występują uchybienia w wykrywaniu nadużyć

37-44 | Instytucje koordynujące odgrywają kluczową, choć nie zawsze aktywną rolę w ustanawianiu ram zwalczania nadużyć finansowych

45-54 | Instytucje wdrażające ustanawiają środki zapobiegania nadużyciom finansowym, a w dwóch wybranych państwach członkowskich przeprowadzają kompleksowe kontrole ukierunkowane na wykrywanie nadużyć finansowych

55-57 | Ogólnie rzecz biorąc, instytucje audytowe przeprowadzają odpowiednie audyty systemów w instytucjach wdrażających

- 58-60 | Państwa członkowskie uruchomiły anonimowe kanały sygnalizowania nieprawidłowości
- 61-64 | Wiele państw członkowskich nie wykorzystuje w pełni narzędzi eksploracji danych do wykrywania nadużyć finansowych
- 65-88 | Niekompletne dane dotyczące nadużyć finansowych w ramach RRF i luki w przepisach dotyczących odzyskiwania środków mogą osłabić ochronę interesów finansowych UE**
- 68-81 | Państwa członkowskie nie zgłaszają w deklaracjach zarządczych wszystkich przypadków podejrzeń nadużyć finansowych, które mogą naruszać interesy finansowe UE
- 82-88 | Państwa członkowskie nie są zobowiązane do zwrotu odzyskanego finansowania do budżetu UE, a większość środków zostanie odzyskanych po zakończeniu wdrażania RRF

Załączniki

Załącznik I – O kontroli

Załącznik II – Wykorzystanie narzędzia Arachne na potrzeby RRF

Skróty i akronimy

Glosariusz

Odpowiedzi Komisji

Kalendarium

Zespół kontrolny

Najważniejsze informacje o kontroli

Dlaczego Trybunał skontrolował ten obszar?

- 01** Unijny Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) o wartości 650 mld euro ustanowiono w lutym 2021 r. jako jednorazowy instrument tymczasowy, który miał pomóc krajom UE w odbudowie po pandemii COVID-19 i budowaniu odpornych gospodarek. RRF pozwala na sfinansowanie reform i inwestycji w oparciu o model finansowania niepowiązanego z kosztami, co oznacza, że płatności są dokonywane pod warunkiem osiągnięcia przez państwa członkowskie odpowiednich kamieni milowych i wartości docelowych. RRF jest zarządzany bezpośrednio przez Komisję, a państwa członkowskie są beneficjentami Instrumentu (w przypadku dotacji) i pożyczkobiorcami (w przypadku pożyczek).
- 02** Pojęcie nadużycia finansowego odnosi się do wszelkiego umyślnego działania lub zaniechania, które ma na celu oszukanie osób trzecich i skutkuje stratami po stronie ofiary oraz korzyścią dla sprawcy. Nadużycia finansowe szkodzą interesom finansowym UE i uniemożliwiają osiągnięcie celów polityki Unii. Termin ten jest stosowany w niniejszym sprawozdaniu zarówno w odniesieniu do przypadków podejrzenia popełnienia nadużyć, jak i ich potwierdzonych przypadków. Za ochronę interesów UE przed nadużyciami finansowymi odpowiadają zarówno Komisja, jak i państwa członkowskie, przy czym ostateczną odpowiedzialność ponosi Komisja. Komisja musi zatem uzyskać od państw członkowskich wystarczający poziom pewności, że stosowane przez nie systemy pozwalają skutecznie zapobiegać nadużyciom finansowym, wykrywać je i korygować.

- 03** W ramach niniejszej kontroli Trybunał ocenił skuteczność systemów ustanowionych przez Komisję i cztery państwa członkowskie (Danię, Hiszpanię, Włochy i Rumunię) na potrzeby RRF w celu ochrony interesów finansowych UE przed nadużyciami finansowymi. Kontrolerzy Trybunału sprawdzili, czy:
- ustanawiając kluczowe wymogi i przeprowadzając audyty systemów państw członkowskich, Komisja przyczyniła się do poprawy ram zwalczania nadużyć finansowych w RRF;
 - państwa członkowskie ustanowiły odpowiednie środki zapobiegania nadużyciom finansowym i ich wykrywania;
 - procedury zgłaszania i korygowania nadużyć finansowych zapewniają wystarczającą ochronę interesów finansowych UE.
- 04** W ramach prac kontrolnych kontrolerzy przeprowadzili wywiady, przeglądy dokumentacji, kontrole na miejscu oraz ankietę wśród organów odpowiedzialnych za wdrażanie RRF, która dotyczyła prowadzonych przez te organy działań na rzecz ochrony przed nadużyciami finansowymi przy wdrażaniu Instrumentu. Dalsze ogólne i szczegółowe informacje na temat zakresu kontroli i podejścia kontrolnego przedstawiono w [załączniku I](#).
- 05** Celem niniejszego sprawozdania jest przyczynienie się do wzmocnienia systemów RRF, aby pozwalały lepiej chronić interesy finansowe UE przed nadużyciami finansowymi, zarówno na szczeblu Komisji, jak i państw członkowskich. Ponieważ największe inwestycje zaplanowano na koniec okresu obowiązywania RRF, przypadki nadużyć finansowych będą prawdopodobnie w dużym stopniu wykrywane już po zakończeniu jego wdrażania. Ustalenia i zalecenia Trybunału są istotne w kontekście wszelkich przyszłych instrumentów, które będą opierały się na podobnych do RRF modelach finansowania. Wnioski Trybunału odnoszą się również do wdrażanego obecnie RRF, w tym do okresu po jego formalnym zamknięciu z końcem 2026 r. Choć zalecenia Trybunału są skierowane do Komisji, mogą również pośrednio odnosić się do państw członkowskich.

Co ustalił i zaleca Trybunał?

06 Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał stwierdził, że systemy ustanowione przez Komisję i państwa członkowskie na potrzeby RRF w celu ochrony interesów UE przed nadużyciami finansowymi nie są w pełni skuteczne. Wprawdzie Komisja podjęła kroki, by poprawić ramy dotyczące zwalczania nadużyć finansowych w RRF, lecz w ramach tych występują uchybienia w zakresie wykrywania, zgłaszania i korygowania nadużyć finansowych. Chociaż organy odpowiedzialne za RRF w państwach członkowskich wdrożyły środki zwalczania nadużyć finansowych, często wprowadzały je z opóźnieniem i nie we wszystkich przypadkach stosują one przewidziane środki służące wykrywaniu nadużyć, takie jak analiza danych i sygnalizowanie nieprawidłowości. Niepełne i niespójne dane dotyczące nadużyć finansowych popełnianych przy wdrażaniu RRF, brak ujednoczonych kryteriów zgłaszania przypadków nadużyć oraz problemy związane z zasadami dotyczącymi odzyskiwania środków mogą utrudniać Komisji stosowanie skutecznych środków naprawczych w odpowiednim czasie. Przypadki nadużyć mogą zostać potwierdzone wyrokiem sądu dopiero po zakończeniu obowiązywania RRF, kiedy to państwa członkowskie nie będą już zgłaszać przypadków nadużyć finansowych i przekazywać informacji na temat odzyskiwania środków w deklaracjach zarządczych, a dokonywanie korekt z tytułu cofnięcia działań powiązanych z kamieniami milowymi i wartościami docelowymi nie będzie już możliwe. W związku z tym istnieje ryzyko, że Komisja nie będzie dysponowała informacjami, na podstawie których mogłaby podjąć stosowne działania następcze, a w konsekwencji odzyskać nienależnie wypłacone środki, jeśli same państwa członkowskie nie zrobiłyby tego w wystarczającym stopniu.

Komisja podjęła działania, by poprawić ramy dotyczące zwalczania nadużyć finansowych w RRF, ale jej prace weryfikacyjne mają pewne ograniczenia

07 W przepisach dotyczących zwalczania nadużyć finansowanych w ramach RRF zawartych w [rozporządzeniu w sprawie RRF](#) określono ogólne wymogi dotyczące systemów zwalczania nadużyć finansowych państw członkowskich, ale wymogi te nie zostały wystarczająco uszczegółowione. Ten brak precyzji w przepisach miał wpływ na dokonane przez Komisję wstępne oceny koncepcji systemów państw członkowskich, a w niektórych przypadkach sprawił, że Komisja nie dysponowała pełnymi informacjami, aby móc rozstrzygnąć dane kwestie. Wymogi określone w umowach w sprawie finansowania z RRF zawartych między Komisją a państwami członkowskimi są bardziej szczegółowe niż wymogi określone w [rozporządzeniu w sprawie RRF](#), ale nadal brakuje w nich dokładnych informacji na temat stopnia szczegółowości, zakresu i harmonogramu kontroli w zakresie nadużyć finansowych, które powinny być przeprowadzane przez organy odpowiedzialne za wdrażanie RRF (pkt [17–21](#)).

- 08** Przeprowadzane przez Komisję audyty systemów zwalczania nadużyć finansowych w państwach członkowskich mogą przyczynić się do usprawnienia tych systemów. Trybunał wykrył pewne uchybienia w sposobie przeprowadzania tych audytów, gdyż m.in. w niewystarczającym stopniu uwzględniono w nich obowiązki instytucji audytowych i instytucji koordynujących w zakresie zwalczania nadużyć finansowych. Natomiast audyty przeprowadzone w odniesieniu do instytucji wdrażających były kompleksowe i brakowało w nich jedynie pewnych elementów. W niektórych państwach członkowskich przeprowadzane przez Komisję audyty zakończyły się dopiero po złożeniu pierwszego wniosku o płatność, wskutek czego płatności dokonano bez uzyskania wystarczających dowodów potwierdzających skuteczność krajowego systemu kontroli w zakresie zwalczania nadużyć finansowych. Jednocześnie dzięki audytom Komisji udało się usprawnić systemy zwalczania nadużyć finansowych we wszystkich czterech państwach członkowskich, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne: we Włoszech opracowano narzędzie oceny ryzyka nadużyć finansowych, w Hiszpanii udoskonalono ocenę ryzyka nadużyć finansowych i procedury sygnalizowania nieprawidłowości, w Rumunii zaktualizowano szereg środków zwalczania nadużyć finansowych, a w Danii wdrożono nowe wytyczne. Komisja dodała w duńskim KPO kamień milowy dotyczący kontroli, lecz został on niewłaściwie opracowany, gdyż nie obejmował wszystkich ustaleń z audytu Komisji odnoszących się do obowiązku ochrony interesów finansowych UE, określonego w rozporządzeniu w sprawie RRF (pkt [22–35](#)).
- 09** W lipcu 2025 r. Komisja opublikowała wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego Europejski Fundusz na okres 2028–2034¹, w którym odniosła się do niektórych problemów zidentyfikowanych przez Trybunał. Trybunał planuje wydać odrębną opinię na temat tego wniosku, a jego ocena wykracza poza zakres niniejszego sprawozdania.

¹ [COM\(2025\)565](#), wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego Europejski Fundusz Spójności Gospodarczej, Społecznej i Terytorialnej, Rolnictwa i Obszarów Wiejskich, Rybołówstwa i Polityki Morskiej, Dobrobytu i Bezpieczeństwa na okres 2028–2034.



Zalecenie 1

Określenie i weryfikacja minimalnych wymogów w zakresie zwalczania nadużyć finansowych na szczeblu państw członkowskich w odniesieniu do przyszłych programów opartych na modelu podobnym do RRF

Opracowując instrumenty oparte na finansowaniu niepowiązanym z kosztami, Komisja powinna określić we wniosku ustawodawczym spójne minimalne wymogi dla państw członkowskich, jeśli chodzi o zapobieganie nadużyciom finansowym, ich wykrywanie, zgłaszanie i korygowanie. Powinna też weryfikować, czy wymogi te zostały spełnione przed dokonaniem jakichkolwiek płatności.

Komisja powinna w szczególności:

- a) określić minimalny poziom kontroli administracyjnych i kontroli na miejscu oraz elementy, które należy uwzględnić w ocenach ryzyka nadużyć finansowych;
- b) zaproponować konkretne środki służące zapobieganiu nadużyciom i ich wykrywaniu, pozwalające spełnić wspomniane minimalne wymogi;
- c) wprowadzić wymóg zwrotu do budżetu UE środków finansowych UE wykorzystanych na działania lub projekty, w przypadku których doszło do nadużyć finansowych.

Termin realizacji: przy opracowywaniu instrumentów opartych na modelu finansowania niepowiązanego z kosztami.



Zalecenie 2

W odniesieniu do RRF – dalsze wzmocnienie przeprowadzanych przez Komisję audytów systemów służących zwalczaniu nadużyć finansowych w państwach członkowskich

Komisja powinna:

- a) w dalszym stopniu wzmocnić audyty mające zapewnić ochronę interesów finansowych UE poprzez:
 - ocenianie – w oparciu o wspólne kryteria – czy instytucje koordynujące wypełniają swoje podstawowe obowiązki w zakresie koordynacji i monitorowania;
 - ocenianie sposobu, w jaki instytucje audytowe uwzględniają w swoich audytach obowiązki organów koordynujących, a także czy instytucje audytowe badają to, czy instytucje wdrażające kierują się ocenami ryzyka nadużyć finansowych i przesłankami występowania ryzyka nadużyć finansowych;
- b) zapewnić, aby osiągnięcie wszelkich kamieni milowych dotyczących kontroli wprowadzonych w wyniku takich audytów prowadziło do tego, że systemy kontroli stosowane przez państwa członkowskie będą spełniać wymogi dotyczące ochrony interesów finansowych UE określone w rozporządzeniu w sprawie RRF.

Termin realizacji: przy planowaniu kolejnych audytów dotyczących ochrony interesów finansowych UE.

Państwa członkowskie ustanowiły środki zapobiegania nadużyciom finansowym, ale wciąż występują uchybienia w wykrywaniu nadużyć

- 10** Instytucje koordynujące powinny odgrywać kluczową rolę w ustanawianiu skutecznych ram zwalczania nadużyć finansowych i monitorowaniu ich wdrażania. Trybunał stwierdził, że instytucje koordynujące w wybranych państwach członkowskich w różnym stopniu wywiązywały się z tych zadań. We Włoszech i w Rumunii instytucje te aktywnie angażują się w opracowywanie ram zwalczania nadużyć, podczas gdy hiszpańska instytucja koordynująca nie monitoruje środków zwalczania nadużyć finansowych stosowanych przez instytucje wdrażające, a instytucja duńska nie ustanawia żadnych prawnie wiążących wymogów (pkt 37–44).
- 11** Instytucje wdrażające RRF powinny dysponować uaktualnianą na bieżąco polityką zwalczania nadużyć finansowych i przeprowadzać oceny ryzyka nadużyć finansowych przy wdrażaniu działań w ramach RRF. Trybunał ustalił, że wszystkie osiem skontrolowanych instytucji wdrażających ustanowiło politykę zwalczania nadużyć finansowych w ramach RRF, chociaż w Danii uczyniono to jedynie częściowo. Niemniej w połowie przypadków politykę tę przyjęto z opóźnieniem. Zdecydowana większość instytucji wdrażających państw członkowskich przeprowadza oceny ryzyka nadużyć finansowych, a wszystkie skontrolowane instytucje wdrażające, z wyjątkiem duńskich, przeprowadziły dogłębną ocenę w tym zakresie zgodnie z wytycznymi Komisji (pkt 45–49).

- 12** Wśród najważniejszych środków wykrywania nadużyć finansowych należy wymienić: kontrole dokumentacji, kontrole na miejscu, kanały sygnalizowania nieprawidłowości, a także analizę danych / techniki eksploracji danych stosowane do identyfikowania sygnałów ostrzegawczych. Trybunał ustalił, że:
- Jedynie włoskie i rumuńskie instytucje wdrażające uwzględniają w swoich kontrolach nadużyć finansowych wszystkie obszary ryzyka i biorą pod uwagę przesłanki nadużyć finansowych w ramach kontroli zamówień publicznych. W Hiszpanii instytucje wdrażające opierają się głównie na kontrolach przeprowadzanych przez Generalny Inspektorat Administracji Centralnej (IGAE). Organ ten nie kontroluje jednak wszystkich zamówień publicznych w ramach RRF, co zostało częściowo zrekompensowane dodatkowymi kontrolami w instytucjach wdrażających. Dania nie uwzględnia w swoich kontrolach przesłanek nadużyć finansowych (pkt 50–54).
 - Organy odpowiedzialne za wdrażanie RRF ustanowiły jasne kanały sygnalizowania nieprawidłowości umożliwiające ich anonimowe zgłaszanie. Niemniej, choć do końca okresu wdrażania RRF pozostał rok, skontrolowane instytucje wdrażające nie otrzymały za pośrednictwem tych kanałów żadnych zgłoszeń przypadków nadużyć finansowych w ramach RRF. Trybunał nie znalazł żadnych dowodów na to, że władze przeanalizowały możliwe przyczyny takiego stanu rzeczy (pkt 58–60).
 - Wiele państw członkowskich nie wykorzystuje w pełni narzędzi eksploracji danych do wykrywania nadużyć finansowych. Jedynie 65% organów, które odpowiedziały na ankietę Trybunału, zgłosiło, że korzystało z Arachne, unijnego narzędzia eksploracji danych udostępnionego państwom członkowskim, podczas gdy 16% korzysta z innych narzędzi krajowych, a pozostałe 19% nie korzysta z żadnych narzędzi eksploracji danych do wykrywania nadużyć finansowych. Wśród państw członkowskich, w których Trybunał przeprowadził wizyty, Dania, Włochy i Rumunia wykorzystują Arachne jako podstawowe narzędzie, ale tylko Włochy korzystają ze wszystkich jego funkcjonalności. W Hiszpanii organy odpowiedzialne za wdrażanie RRF korzystają z narzędzia krajowego, choć służy ono przede wszystkim do analizy konfliktów interesów, a nie ryzyka nadużyć finansowych (pkt 61–64).
- 13** Instytucje audytowe przyczyniają się do obniżenia poziomu ryzyka nadużyć finansowych, dokonując oceny krajowych systemów zwalczania nadużyć finansowych i przeprowadzając kontrole konkretnych projektów powiązanych z inwestycjami i reformami. Instytucje audytowe w trzech z czterech wybranych państw członkowskich (we Włoszech, w Rumunii i Hiszpanii) w należyty sposób uwzględniają najważniejsze elementy systemów zwalczania nadużyć finansowych w przeprowadzanych audytach systemów. W Danii tymczasem instytucja audytowa nie sprawdzała z należyłą starannością sygnałów ostrzegawczych ani działań naprawczych podejmowanych przez instytucje wdrażające (pkt 55–57).

Niekompletne dane dotyczące nadużyć finansowych w ramach RRF i luki w przepisach dotyczących odzyskiwania środków mogą osłabić ochronę interesów finansowych UE

- 14** Pełne dane na temat nadużyć finansowych popełnianych przy wdrażaniu RRF pozwoliłyby Komisji odpowiednio ukierunkować jej własne działania w zakresie zwalczania nadużyć finansowych i monitorować działania podejmowane przez państwa członkowskie. Istnieje wiele kanałów, z jakich mogą skorzystać organy państw członkowskich i obywatele UE, aby zgłosić przypadki nadużyć finansowych w ramach RRF. Są to m.in.: sama Komisja, Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) i Prokuratura Europejska (EPPO). Trybunał wykrył jednak różnice w kryteriach stosowanych do ustalenia, czy dana sprawa stanowi nadużycie finansowe naruszające interesy finansowe UE, a co za tym idzie, które przypadki należy zgłaszać i kiedy. Różnice te prowadzą z kolei do tego, że różnią się też informacje na temat nadużyć finansowych popełnianych przy wdrażaniu RRF udostępniane za pośrednictwem tych kanałów, a także w ramach tych samych kanałów w różnych państwach członkowskich. Uchybienia te osłabiają zdolność Komisji do wykorzystywania tych danych do właściwego ukierunkowania działań w zakresie zwalczania nadużyć finansowych i podejmowania działań naprawczych (pkt [68–81](#)).
- 15** Korygowanie wpływu nadużyć finansowych stanowi kluczowy element skutecznych ram ich zwalczania. Trybunał ustalił, że w przypadku RRF, aby odzyskać środki, państwa członkowskie muszą podjąć kroki na drodze prawnej, podczas gdy w przypadku innych funduszy UE mogą skorzystać z szerszego zakresu działań naprawczych, które obejmują także wycofanie projektów lub zawieszenie płatności. Państwa członkowskie nie są zobowiązane do zwrotu odzyskanych środków do budżetu UE, chyba że Komisja uzna odzyskane przez nie środki za niewystarczające, co również stanowi różnicę w stosunku do podejścia stosowanego w przypadku innych funduszy UE. Ponadto w przypadku nadużyć finansowych popełnionych w ramach zamówień publicznych państwa członkowskie muszą przedstawić Komisji wyłącznie dowody na to, że odzyskały kwoty od ostatecznych odbiorców, tj. instytucji zamawiających, ale nie od innych podmiotów, takich jak wykonawcy, którzy mogli odegrać istotną rolę w popełnieniu nadużycia finansowego, co może ograniczać efekt odstraszenia. Większość przypadków nadużyć finansowych zostanie potwierdzona wyrokiem sądu dopiero po zakończeniu obowiązywania RRF, a wtedy Komisja nie będzie już systematycznie otrzymywać od państw członkowskich informacji na temat przeprowadzonych przez nie odpowiednich operacji odzyskania środków. W związku z tym Komisja może nie być w stanie sprawdzić, czy państwa członkowskie w wystarczającym stopniu odzyskują środki. W związku z tym, a także biorąc pod uwagę niespójności w zgłaszaniu nadużyć, istnieje ryzyko, że Komisja nie odzyska środków w przypadkach, w których państwa członkowskie nie uczyniły tego w wystarczającym stopniu (pkt [82–88](#)).



Zalecenie 3

Poprawa zgłaszania przez państwa członkowskie przypadków podejrzeń nadużyć finansowych popełnianych przy wdrażaniu RRF

- 1) Komisja powinna wydać wytyczne dla państw członkowskich dotyczące zgłaszania przypadków nadużyć finansowych w deklaracjach zarządczych i podsumowaniach audytów, które muszą one przedłożyć do końca 2026 r. W wytycznych tych Komisja powinna:
 - a) skłaniać państwa członkowskie do zgłaszania wszystkich przypadków podejrzeń nadużyć finansowych w odniesieniu do RRF, które mogą mieć wpływ na interesy finansowe UE, w tym przypadków związanych z planowanymi lub wdrożonymi działaniami finansowanymi z RRF, ale nieuwzględnionymi w przedłożonym Komisji wniosku o płatność;
 - b) wskazać najwcześniejszy etap cyklu wykrywania nadużyć finansowych, na którym państwa członkowskie powinny zgłaszać przypadki podejrzeń nadużycia finansowego, oraz rodzaj informacji, które należy uwzględnić.
- 2) Komisja powinna ustalić, w jaki sposób państwa członkowskie powinny zgłaszać jej przypadki podejrzeń nadużyć finansowych po zakończeniu okresu wdrażania RRF w grudniu 2026 r.

Termin realizacji: 1) 31 marca 2026 r., 2) 31 sierpnia 2026 r.



Zalecenie 4

Zwiększenie wpływu środków naprawczych w odniesieniu do RRF

Komisja powinna wydać wytyczne dotyczące odzyskiwania środków przez państwa członkowskie. W wytycznych tych powinna ona promować:

- a) odzyskiwanie przez państwa członkowskie kwot wydatkowanych w wyniku nadużyć finansowych nie tylko od ostatecznych odbiorców finansowania z RRF, ale również od ich wykonawców / podwykonawców, którzy byli zaangażowani w popełnienie nadużycia;
- b) zharmonizowane podejście państw członkowskich do tego, na którym etapie cyklu wykrywania nadużyć finansowych powinny one inicjować proces odzyskiwania środków;
- c) stosowanie alternatywnych środków naprawczych, takich jak zawieszenie płatności na rzecz ostatecznych odbiorców.

Termin realizacji: 31 marca 2026 r.

02

Omówienie uwag Trybunału

Komisja podjęła działania, by poprawić ramy dotyczące zwalczania nadużyć finansowych w RRF, ale jej prace weryfikacyjne mają pewne ograniczenia

16 Komisja zarządza RRF bezpośrednio i to ona jest ostatecznie odpowiedzialna za wdrożenie Instrumentu. Niemniej – jak wynika z [rozporządzenia w sprawie RRF](#) – państwa członkowskie są również zobowiązane do wdrożenia odpowiednich środków w celu ochrony interesów finansowych UE i zapewnienia należytego zapobiegania nadużyciom finansowym, ich wykrywania i korygowania². W rozporządzeniu w sprawie RRF nie sprecyzowano, w jaki sposób ma to się odbywać, a jedną z możliwości, jakie mają państwa członkowskie, jest wykorzystanie w tym celu stosowanych przez nie systemów krajowych, w tym systemów służących do zarządzania innymi funduszami UE. W takich przypadkach państwa członkowskie muszą jasno opisać w swoich krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności (KPO), w jaki sposób systemy te będą stosowane konkretnie na potrzeby RRF³. Trybunał ocenił, czy Komisja dopilnowuje, by państwa członkowskie opracowały i wdrożyły skutecznie działające systemy kontroli i audytu w zakresie zwalczania nadużyć finansowych. W szczególności Trybunał sprawdził, czy Komisja:

- odpowiednio oceniła koncepcję krajowych systemów zwalczania nadużyć finansowych;
- wprowadziła szczegółowe postanowienia w tym zakresie w umowach w sprawie finansowania z RRF;
- przeprowadziła w odpowiednim terminie audyty, aby zweryfikować skuteczność systemów.

² [Rozporządzenie w sprawie RRF](#), art. 22.

³ [SWD\(2021\) 12](#) – wytyczne Komisji dla państw członkowskich dotyczące planów odbudowy i zwiększania odporności.

Brak szczegółowych wymogów w zakresie zwalczania nadużyć finansowych ograniczył zakres wstępnej oceny Komisji dotyczącej koncepcji systemów zwalczania nadużyć finansowych ustanowionych w państwach członkowskich

- 17** W 2021 r. Komisja opracowała – na podstawie kryteriów oceny określonych w rozporządzeniu w sprawie RRF – wewnętrzne wytyczne, w tym listę kontrolną, aby zagwarantować, że systemy kontroli wewnętrznej przewidziane we wszystkich KPO będą oceniane przez nią w spójny sposób. W wyniku oceny systemom przyznawano ocenę „A”, gdy przewidziane w nim mechanizmy były odpowiednie, lub „C” – gdy były niewystarczające.
- 18** Komisja oceniła systemy kontroli wewnętrznej opisane we wszystkich KPO jako odpowiednie⁴. W sprawozdaniu specjalnym dotyczącym dokonanej przez Komisję oceny KPO⁵ Trybunał stwierdził, że ocena Komisji była odpowiednia, ale w niektórych przypadkach uzależniona od spełnienia określonych wymogów – tak zwanych kamieni milowych dotyczących kontroli – które musiały jeszcze zostać spełnione. Wskazuje to, że zarówno Komisja, jak i państwa członkowskie przyznały, iż w momencie przeprowadzania oceny systemy kontroli nie były jeszcze w pełni wdrożone.

⁴ [Sprawozdanie specjalne 09/2025](#) pt. „Systemy zapewniające zgodność wydatków z RRF z przepisami dotyczącymi zamówień publicznych i zasadami pomocy państwa”, pkt 27.

⁵ [Sprawozdanie specjalne 21/2022](#), pkt 106–111.

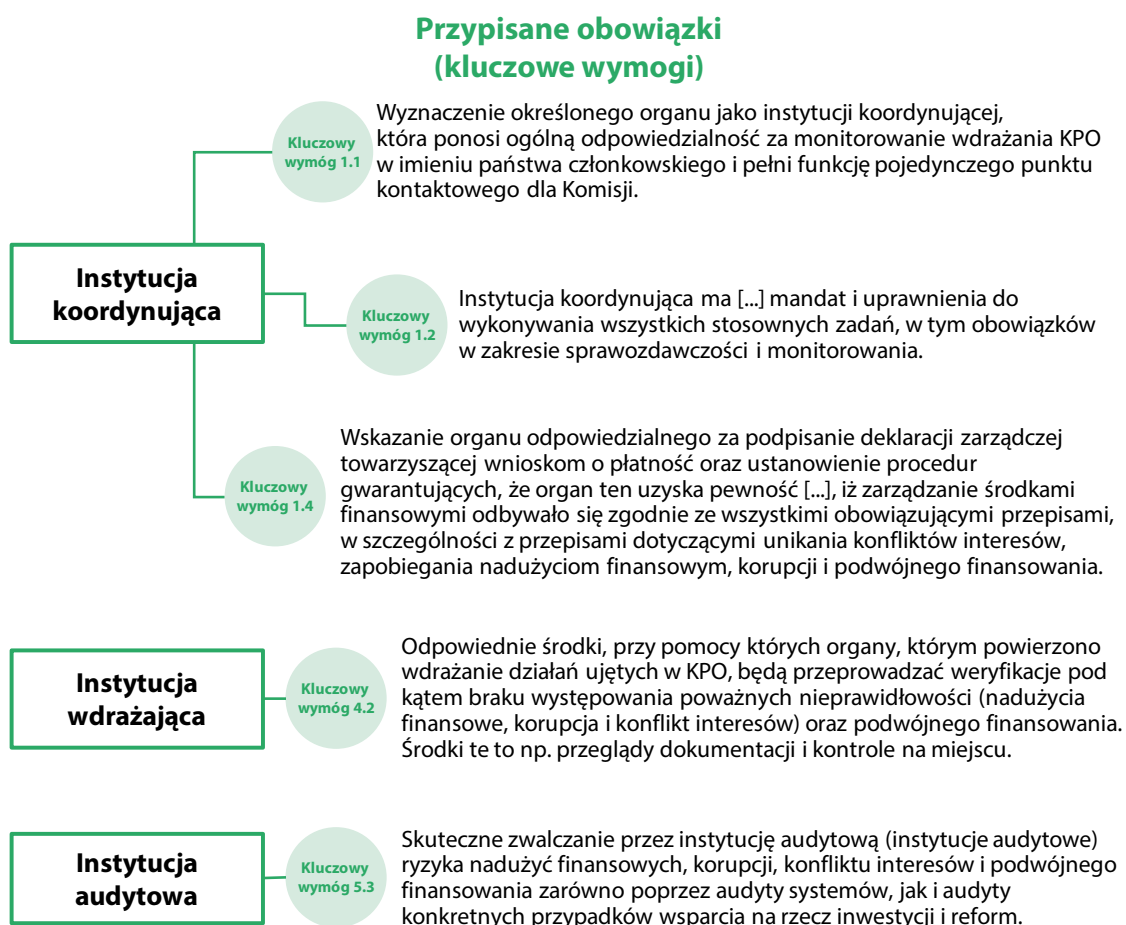
19 W przepisach dotyczących zwalczania nadużyć finansowanych w ramach RRF zawartych w rozporządzeniu w sprawie RRF określono ogólne wymogi dotyczące systemów zwalczania nadużyć finansowych państw członkowskich, takie jak konieczność wprowadzenia odpowiednich środków w celu zapobiegania nadużyciom finansowym, ich wykrywania i korygowania. Wymogów tych jednak wystarczająco nie uszczegółowiono. Trybunał ustalił, że ten brak precyzji w przepisach ograniczył również zakres wstępnej oceny Komisji dotyczącej koncepcji systemów zwalczania nadużyć finansowych ustanowionych w państwach członkowskich. W szczególności kryteria, jakie Komisja przyjęła w oparciu o obowiązujące przepisy, by przetestować koncepcję systemu przed zatwierdzeniem KPO, nie były w niektórych przypadkach wystarczająco doprecyzowane. Na przykład nie określono w nich stopnia szczegółowości, zakresu i harmonogramu kontroli, które powinny być przeprowadzane przez instytucje wdrażające w celu wykrycia poważnych nieprawidłowości. W odniesieniu do Włoch, Rumunii i Hiszpanii Komisja zauważyła, że informacje te były albo niedostępne, albo niewystarczająco szczegółowe, aby można było sformułować wnioski. W przypadku Danii w ocenie odniesiono się do planowanych kontroli dotyczących podwójnego finansowania i kwestii opierania się na oświadczeniach własnych, ale nie określono, który organ będzie przeprowadzał weryfikacje w obszarach takich jak zamówienia publiczne, udzielanie zamówień i faktyczne wypracowanie założonych produktów.

W umowach w sprawie finansowania częściowo doprecyzowano kwestię minimalnych wymogów, których brakowało w rozporządzeniu w sprawie RRF, ale role i obowiązki poszczególnych organów nie zostały w pełni zdefiniowane

20 Po zatwierdzeniu odnośnych KPO przez Radę Komisja podpisała z każdym państwem członkowskim umowę w sprawie finansowania z RRF. Umowa ta zawiera specjalny artykuł dotyczący ochrony interesów finansowych UE i kluczowych wymogów, jakie musi spełniać system kontroli (*rys. 1*). Choć te kluczowe wymogi są bardziej szczegółowe niż wymogi określone w rozporządzeniu, wciąż nie doprecyzowano w nich rodzaju, zakresu i harmonogramu kontroli, które powinny zostać przeprowadzone przez państwa członkowskie, aby zapobiegać nadużyciom finansowym i je wykrywać, a także procedur zgłaszania i korygowania przypadków podejrzeń nadużycia finansowego.

21 Chociaż w umowie w sprawie finansowania określono rodzaje organów odpowiedzialnych za wdrażanie RRF, nie opisano w niej szczegółowo ich ról i obowiązków w zakresie środków zwalczania nadużyć finansowych. W związku z tym niektóre z obowiązków w zakresie zwalczania nadużyć finansowych określonych w umowie w sprawie finansowania nie zostały przypisane żadnemu konkretnemu organowi, a kwestię tę pozostawiono w gestii państwa członkowskiego (*rys. 1*). Zwiększyło to ryzyko niespójnego stosowania środków zwalczania nadużyć finansowych przez poszczególne państwa członkowskie. Trybunał zidentyfikował przykłady sytuacji, w których nadzór ze strony instytucji koordynujących był nieadekwatny (pkt *37–41*) lub w których kontrole przeprowadzane przez instytucje wdrażające były niewystarczające (pkt *53–54, 63–64* i *załącznik II*).

Rys. 1 | Obowiązki państw członkowskich w zakresie zwalczania nadużyć finansowych określone w umowie w sprawie finansowania z RRF



Kluczowe wymogi w zakresie zwalczania nadużyć finansowych nieprzypisane żadnemu konkretnemu organowi

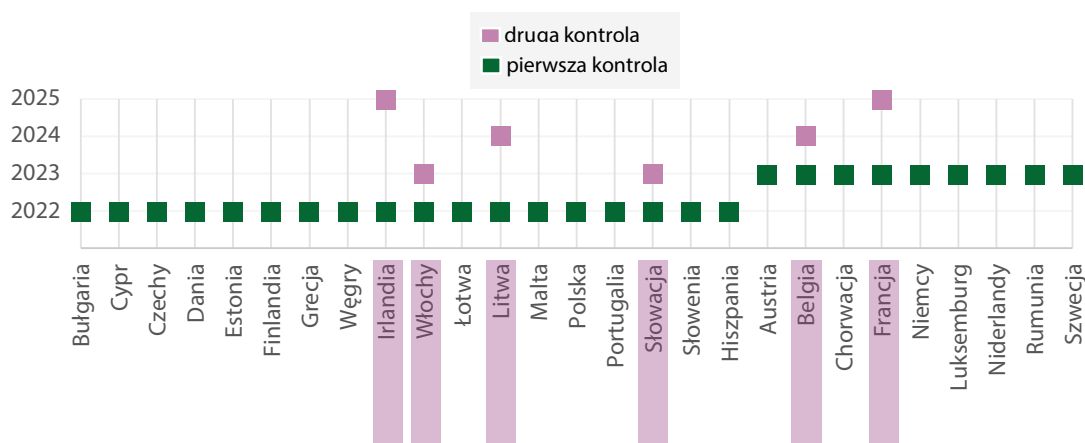
- Kluczowy wymóg 2.1** Podjęcie odpowiednich działań w zakresie zapobiegania nadużyciom finansowym, korupcji i konfliktom interesów oraz wykrywania i korygowania tych zjawisk, jak również unikania podwójnego finansowania oraz występowanie na drogę prawną w celu odzyskania środków, które zostały sprzeniewierzone.
- Kluczowy wymóg 2.2** Dokonywanie oceny ryzyka nadużyć finansowych oraz określenie stosownych środków zwalczania nadużyć finansowych.
- Kluczowy wymóg 3.1** Ustanowienie odpowiedniej procedury sporządzania deklaracji zarządczej, dokumentowania podsumowania audytów i przechowywania informacji leżących u ich podstaw, aby zapewnić właściwą ścieżkę audytu.
- Kluczowy wymóg 3.2** Ustanowienie skutecznych procedur, które pozwolą zapewnić, by wszystkie przypadki nadużyć finansowych, korupcji i konfliktu interesów były odpowiednio zgłaszane i korygowane poprzez odzyskiwanie środków.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie załącznika I do umowy w sprawie finansowania z RRF zawieranej między Komisją a poszczególnymi państwami członkowskimi.

Przeprowadzane przez Komisję audyty przyczyniają się do zapobiegania nadużyciom finansowym i ich wykrywania, ale nie obejmują w pełni niektórych istotnych elementów systemów zwalczania nadużyć finansowych

- 22** Aby uzyskać pewność co do skuteczności systemów państw członkowskich, umowy w sprawie finansowania z RRF zawierają postanowienie, zgodnie z którym Komisja może zwracać się o dodatkowe informacje i przeprowadzać audyty systemów na miejscu, w tym audyty w zakresie ochrony interesów finansowych Unii (audyty PFIU). W okresie od 2022 r. do czerwca 2025 r. Komisja przeprowadziła taki audyt w każdym państwie członkowskim co najmniej raz, a w sześciu z nich uczyniła to dwukrotnie (*rys. 2*).

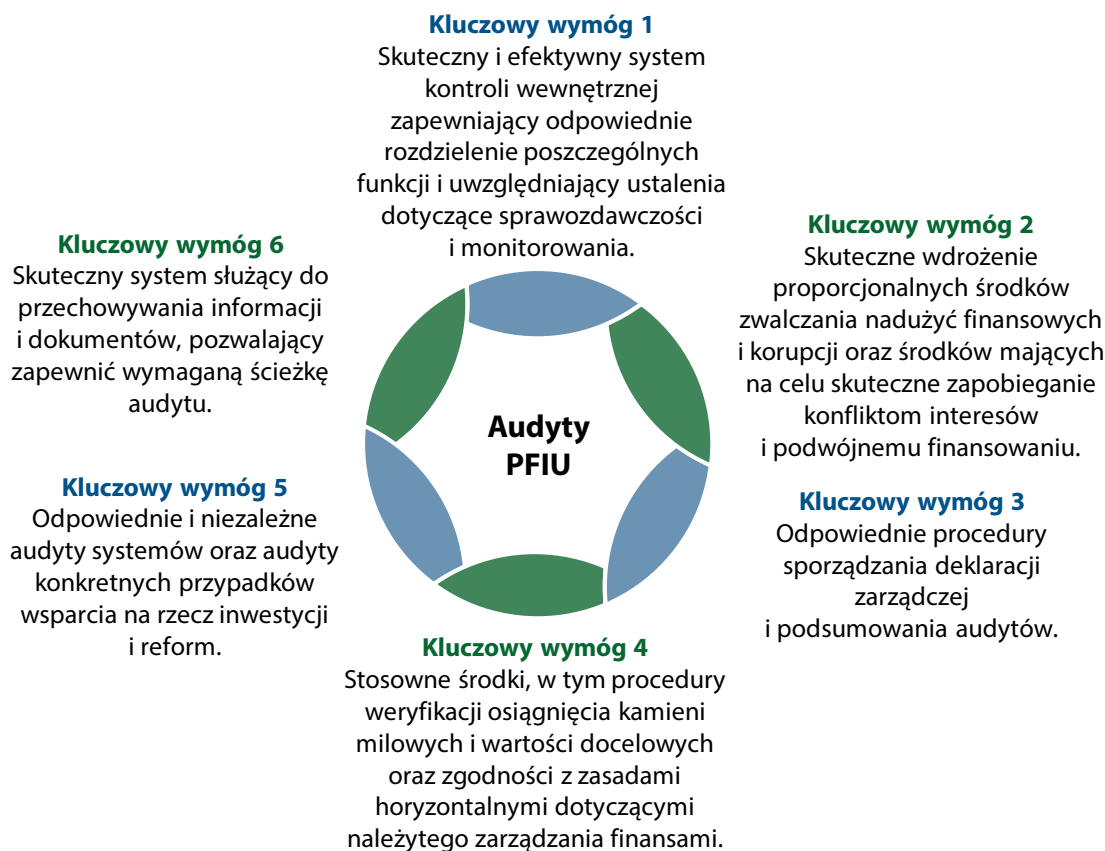
Rys. 2 | Audyty Komisji dotyczące środków wdrożonych w celu ochrony interesów finansowych Unii



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych pochodzących z przeprowadzonych przez Komisję audytów PFIU.

- 23** Zgodnie ze strategią audytu Komisji audyty PFIU mają na celu sprawdzenie, czy systemy kontroli państw członkowskich spełniają kluczowe wymogi określone w umowie w sprawie finansowania z RRF (zob. *rys. 3*), tak by uzyskać pewność, że systemy te umożliwiają zapobieganie przypadkom nadużyć finansowych, korupcji, konfliktu interesów i podwójnego finansowania, a także ich wykrywanie i korygowanie. W 2021 r. Komisja zaczęła organizować szkolenia, w trakcie których wyjaśnia sposób oceny systemów zwalczania nadużyć finansowych ustanowionych w państwach członkowskich oraz udziela pewnych ogólnych wskazówek dotyczących systemów kontroli. Komisja rozpoczęła przeprowadzanie audytów w lutym 2022 r., lecz dopiero w styczniu 2023 r. wydała kompleksowe wytyczne dotyczące systemów kontroli wewnętrznej i przekazała je państwom członkowskim. Podano w nich szczegółowe informacje na temat elementów, które Komisja uważa za niezbędne do uznania poszczególnych kluczowych wymogów za spełnione.

Rys. 3 | Kluczowe wymogi dotyczące PFIU



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie załącznika I do umowy w sprawie finansowania z RRF zawieranej między Komisją a poszczególnymi państwami członkowskimi.

24 Trybunał ocenił, czy w trakcie przeprowadzania audytów PFIU Komisja odpowiednio oceniła skuteczne funkcjonowanie systemów zwalczania nadużyć finansowych w państwach członkowskich, a w szczególności czy:

- uwzględniła wszystkie właściwe organy odpowiedzialne za wdrażanie RRF;
- stosowała jasne i jednoznaczne kryteria oceny kluczowych wymogów;
- monitorowała działania podejmowane w związku z jej ustaleniami i zaleceniami.

Czy uwzględniono wszystkie właściwe organy?

25 Trybunał ustalił, że zakres przeprowadzanych przez Komisję audytów PFIU obejmuje instytucję koordynującą, instytucje wdrażające i ostatecznych odbiorców. Mimo że audyty PFIU mają na celu uzyskanie pewności co do skuteczności systemów kontroli, zakres audytu nie obejmuje instytucji audytowych, co Komisja uzasadnia tym, że instytucje te są objęte odrębnymi, przeprowadzanymi przez nią audytami zgodności.

26 Zasadniczym elementem audytów PFIU jest gruntowne zrozumienie funkcjonowania danego systemu kontroli przez przeanalizowanie wszystkich stosownych procedur. W uzupełnieniu do kontroli przeprowadzanych na poziomie całego systemu Komisja bada również wybrane instytucje wdrażające. O tym, które z nich zostaną zbadane, decyduje na podstawie działań dobranych do audytu. Następnie analizuje te procedury, które dotyczą tych wybranych działań, i nie dokonuje przeglądu całej dostępnej dokumentacji odnoszącej się do kwestii zwalczania nadużyć finansowych na poziomie instytucji wdrażającej. Przyjmując takie podejście, Komisja pomija więc procedury dotyczące nadużyć finansowych, w przypadku których wybrane działania znajdują się na wcześniejszym etapie wdrażania. Na przykład, jeśli wśród wybranych działań znajdują się tylko takie, w przypadku których nie sfinalizowano jeszcze zamówienia, żadna z procedur dotyczących zamówień nie zostanie poddana ocenie.

Czy stosowano jasne i jednoznaczne kryteria?

27 Komisja opracowała na podstawie swoich wytycznych z 2023 r. ogólną listę kontrolną na potrzeby przeprowadzenia audytów. Lista ta miała służyć jej do oceny przeprowadzonych weryfikacji mających na celu zapobieganie nadużyciom finansowym oraz ich wykrywanie i korygowanie. Komisja korzystała z tej listy kontrolnej przy ocenie instytucji wdrażających. Nie opracowała jednak specjalnej listy kontrolnej odnoszącej się do instytucji koordynujących, która zawierałaby wspólne kryteria dotyczące obowiązków tych instytucji w zakresie koordynacji i monitorowania w odniesieniu do ochrony interesów finansowych UE.

28 Ponadto lista kontrolna stosowana w odniesieniu do instytucji audytowych w ramach przeprowadzanych przez Komisję audytów zgodności (pkt 25) nie pozwala na dokonanie pełnej oceny obowiązków tych instytucji w zakresie ochrony interesów finansowych UE. Lista ta obejmuje jedynie ogólne obowiązki instytucji audytowych i nie przewiduje wymogu oceny skuteczności przeprowadzanych przez nie audytów systemów pod kątem takich elementów jak nadzór sprawowany przez instytucję koordynującą, korzystanie z oceny ryzyka nadużyć finansowych przez instytucje wdrażające oraz uwzględnienie przesłanek nadużyć finansowych.

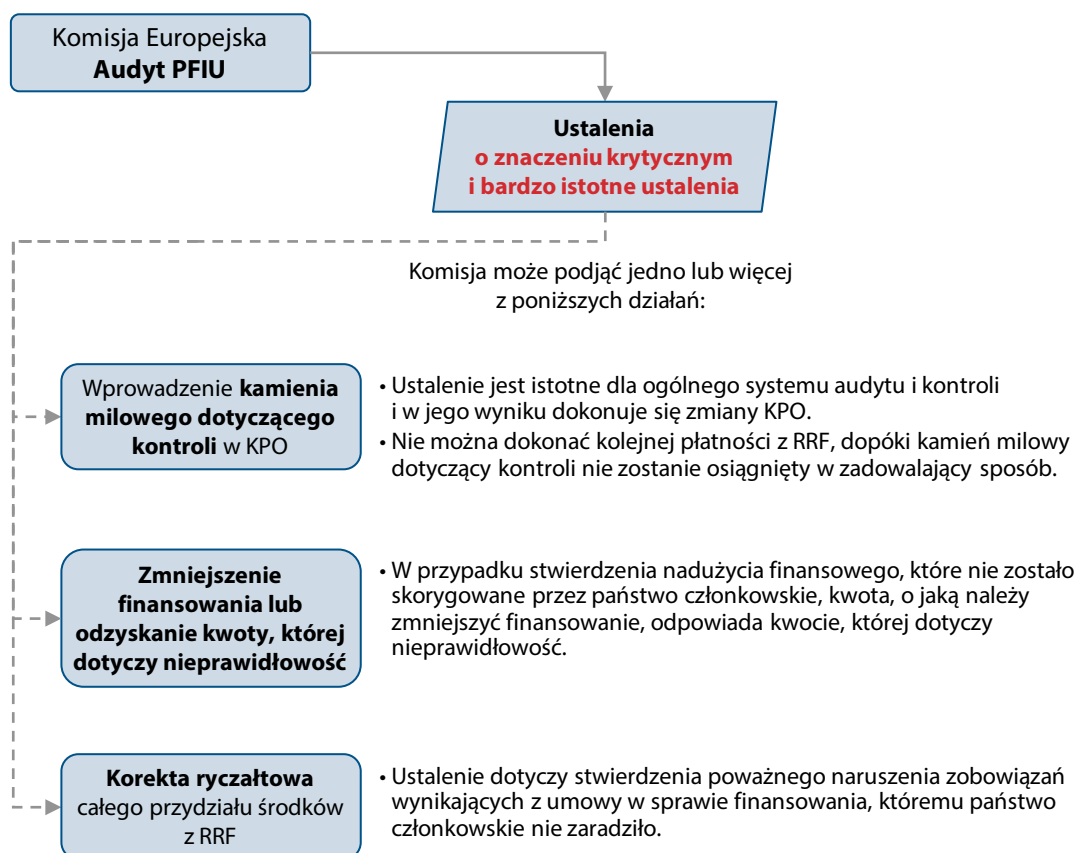
29 Trybunał stwierdził, że opracowana przez Komisję lista kontrolna odnosząca się do instytucji wdrażających jest wprawdzie szczegółowa, lecz nie uwzględnia w pełni następujących elementów:

- minimalnego poziomu kontroli (np. kontrole zamówień publicznych lub procedur udzielania dotacji) oraz przesłanek nadużyć finansowych (np. sygnały ostrzegawcze dotyczące zamówień publicznych), których uwzględnienie jest konieczne do spełnienia kluczowego wymogu 4.2 (*rys. 1*);
- środków zabezpieczających w przypadku podejrzenia nadużycia finansowego (np. zawieszenia przyszłych płatności).

Czy monitorowano działania podejmowane w związku z ustaleniami i zaleceniami?

30 Prace audytowe Komisji mogą prowadzić do czterech rodzajów ustaleń: „krytyczne”, „bardzo istotne”, „istotne” i „pożądane”. Wszystkie kategorie ustaleń są objęte monitorowaniem, a jeśli Komisja sformułuje ustalenia o znaczeniu krytycznym lub bardzo istotne ustalenia, może podjąć dodatkowe działania (*rys. 4*).

Rys. 4 | Dodatkowe działania Komisji w następstwie ustaleń o krytycznym znaczeniu lub bardzo istotnych ustaleń



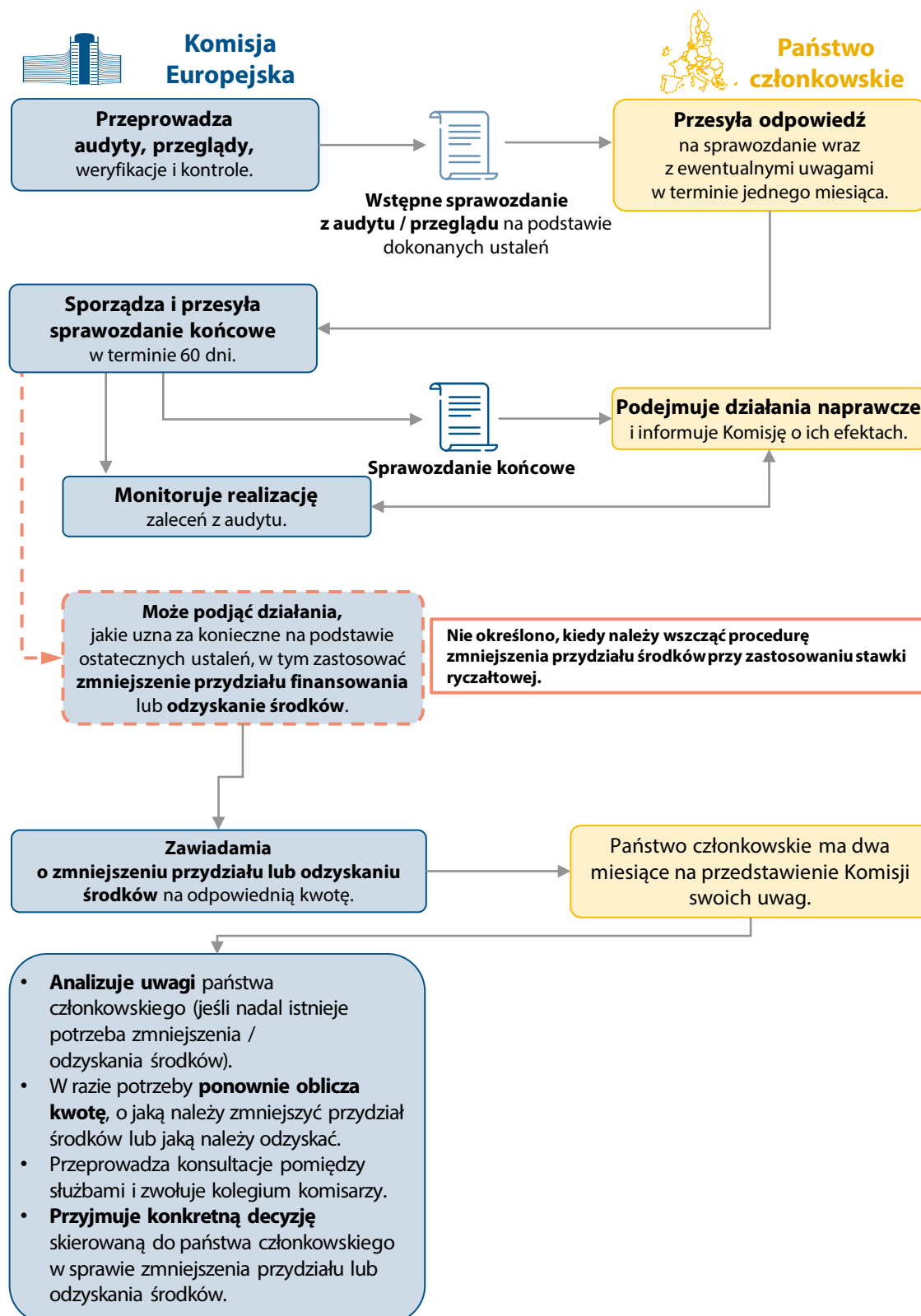
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie wytycznych Komisji i umowy w sprawie finansowania z RRF.

- 31** W przypadku sformułowania ustaleń o znaczeniu krytycznym lub bardzo istotnych ustaleń, które nie zostaną przyjęte przez państwa członkowskie lub w przypadku których państwa te nie wdrożą zalecanych działań, Komisja może zgłosić w rocznym sprawozdaniu z działalności stosowne zastrzeżenie. W takim przypadku dyrektor generalny wydaje poświadczenie wiarygodności z zastrzeżeniem. W sprawozdaniu rocznym za 2024 r.⁶ Trybunał odnotował, że w przypadku gdy państwa członkowskie przyjmują ustalenia o znaczeniu krytycznym lub bardzo istotne ustalenia i związane z nimi zalecenia, a równocześnie nie ma dowodów na to, że podjęły zalecane działania naprawcze, Komisja klasyfikuje ich systemy jako obarczone średnim ryzykiem. W związku z tym nie zgłasza ona zastrzeżenia, nawet jeśli państwa członkowskie nie podjęły jeszcze niezbędnych działań naprawczych. Trybunał stwierdził, że podejście to może prowadzić do zaniżenia dokonywanej przez Komisję oceny ryzyka państw członkowskich w tym zakresie.

⁶ Sprawozdanie roczne za 2024 r., pkt 11.55.

32 Jeżeli państwa członkowskie nie skorygują uchybień stanowiących poważne naruszenie zobowiązań wynikających z umowy w sprawie finansowania, Komisja powinna wsząć procedurę ryczałtowego zmniejszenia przydziału środków z RRF, lecz ramy Komisji dotyczące takiego zmniejszenia i odzyskiwania środków nie określają momentu, w którym powinno to nastąpić, co zwiększa ryzyko niespójnego egzekwowania przepisów w odniesieniu do poszczególnych państw członkowskich (*rys. 5*). Do lipca 2025 r. Komisja nie dokonała żadnego ryczałtowego zmniejszenia przydzielonych środków.

Rys. 5 | Procedura ryczałtowego zmniejszenia przydziału środków



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

- 33** Przeprowadzane przez Komisję audyty PFIU mogą stanowić skuteczne narzędzie w walce z nadużyciami finansowymi. Niemniej wizyty na miejscu przeprowadzono przed dokonaniem pierwszych płatności jedynie w przypadku 17 z 27 państw członkowskich. W rezultacie 10 państw członkowskich otrzymało początkowe wypłaty środków z RRF, mimo że Komisja nie uzyskała wystarczających dowodów potwierdzających skuteczność stosowanych przez nie systemów kontroli zwalczania nadużyć finansowych.
- 34** Trybunał ustalił, że zalecenia Komisji sformułowane w wyniku audytów PFIU doprowadziły do znacznej poprawy systemów w trzech z czterech państw członkowskich, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne. Przykładowo:
- we **Włoszech** instytucje wdrażające zaczęły korzystać z szablonu oceny ryzyka nadużyć finansowych;
 - w **Hiszpanii** instytucje wdrażające zaczęły dostosowywać plany i metody oceny ryzyka do wytycznych wydanych przez krajową jednostkę koordynującą zwalczanie nadużyć finansowych, a ponadto wdrożyły spójne anonimowe kanały sygnalizowania nieprawidłowości;
 - w **Rumunii** instytucja koordynująca i instytucje wdrażające podjęły kroki w celu aktualizacji szeregu procedur, w tym procedur dotyczących szablonu oceny ryzyka, kanałów sygnalizowania nieprawidłowości, kodeksów etyki i polityki zwalczania nadużyć finansowych.
- 35** Z kolei w **Danii** w następstwie audytów Komisji instytucja audytowa zaczęła korzystać z narzędzia Komisji do eksploracji danych Arachne (pkt **61**), a instytucja koordynująca wydała wytyczne dotyczące wdrażania kontroli zarządczych. Zdaniem Trybunału zalecenia Komisji wynikające ze sformułowanych przez nią ustaleń o znaczeniu krytycznym i bardzo istotnych ustaleń nie zostały w pełni wdrożone. Również zalecenia powiązane z kamieniem milowym dotyczącym kontroli (pkt **18**) wprowadzonym przez Komisję w duńskim KPO (*ramka 1*) nie zostały w pełni uwzględnione. W rezultacie podczas kontroli Trybunał stwierdził, że wciąż występuje szereg uchybień stwierdzonych wcześniej przez Komisję. M.in. dotyczyły one: nieodpowiedniej koordynacji i nadzoru ze strony instytucji koordynującej, nieuwzględnienia pewnych aspektów nadużyć finansowych w ocenach ryzyka, niewystarczającej weryfikacji zamówień publicznych oraz wykorzystywania narzędzi eksploracji danych przez instytucje wdrażające jedynie w ograniczonym zakresie (pkt **41**, **49**, **54** i *załącznik II*).

Ramka 1

Uchybienia w koncepcji duńskiego kamienia milowego dotyczącego kontroli

W wyniku audytu przeprowadzonego w 2022 r. Komisja zaleciła Danii ustanowienie kompleksowej polityki zwalczania nadużyć finansowych, z wykorzystaniem szablonu zawartego w jej wytycznych, oraz uwzględnienie tematyki zwalczania nadużyć finansowych i zwalczania korupcji w szkoleniach organizowanych dla pracowników. W trakcie przeglądu duńskiego KPO w 2023 r. Komisja dodała w nim kamień milowy dotyczący kontroli, zgodnie z którym Dania powinna „przyjąć plan działania w związku ze strategią zwalczania nadużyć finansowych i korupcji”.

W sprawozdaniu rocznym za 2024 r. Trybunał stwierdził, że kamień milowy, o którym mowa, został osiągnięty w zadowalający sposób.

Ustanowienie i wdrożenie kamienia milowego dotyczącego kontroli nie zapewniło jednak zgodności stosowanych przez Danię systemów kontroli z wymogami dotyczącymi ochrony interesów finansowych Unii określonymi w art. 22 rozporządzenia w sprawie RRF. Na przykład w ramach tego kamienia milowego nie zobowiązano duńskich instytucji wdrażających do weryfikacji procedur udzielania zamówień publicznych ani do przeprowadzania regularnych kontroli właściwego wykorzystania przyznanego finansowania.

Państwa członkowskie ustanowiły środki zapobiegania nadużyciom finansowym, ale wciąż występują uchybienia w wykrywaniu nadużyć

- 36** Środki zapobiegania nadużyciom finansowym mają kluczowe znaczenie dla skutecznego funkcjonowania ram zwalczania nadużyć finansowych, gdyż przyczyniają się do zmniejszenia poziomu ryzyka takich nadużyć. Ponadto konieczne jest stosowanie odpowiednich środków w celu wykrywania nadużyć finansowych, którym nie można było zapobiec. Trybunał ocenił, czy takie środki zostały wdrożone przez państwa członkowskie.

Instytucje koordynujące odgrywają kluczową, choć nie zawsze aktywną rolę w ustanawianiu ram zwalczania nadużyć finansowych

- 37** Instytucje koordynujące – jako nadrzędne organy nadzorujące wdrażanie KPO, odpowiedzialne za podpisanie deklaracji zarządczej (*rys. 1*) – odgrywają zasadniczą rolę w zapewnieniu dobrze zaprojektowanych ram zwalczania nadużyć finansowych, ustanawiając prawnie wiążące wymogi, wydając wytyczne skierowane do instytucji wdrażających i aktywnie monitorując stosowanie tych ram. Krajowa strategia zwalczania nadużyć finansowych w ramach RRF może również przyczynić się do skutecznego wdrażania środków zwalczania nadużyć finansowych, zwłaszcza jeśli struktury administracyjne w państwach członkowskich są zdecentralizowane.
- 38** Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał stwierdził, że instytucje koordynujące we Włoszech i w Rumunii odgrywają aktywną rolę w opracowywaniu ram dotyczących zwalczania nadużyć finansowych w RRF, natomiast w Danii i Hiszpanii nie odgrywają one takiej roli (*tabela 1*).

Tabela 1 | Obowiązki instytucji koordynujących dotyczące zwalczania nadużyć finansowych w ramach RRF różnią się w poszczególnych państwach członkowskich

Obowiązki instytucji koordynujących	Dania	Włochy	Rumunia	Hiszpania
Koordinacja				
Ustalanie wymogów dot. zwalczania nadużyć	X	✓	✓	✓*
Wydawanie wytycznych dot. sposobu spełnienia wymogów	●	✓	✓	✓**
Monitorowanie				
Monitorowanie przestrzegania przez instytucje wdrażające wymogów i wytycznych wydanych przez instytucję koordynującą	X	✓	✓	X
Procedura sporządzania deklaracji zarządczej				
Zwrócenie się do instytucji wdrażających o przedstawienie dowodów przeprowadzonych przez nie kontroli	X	✓	✓	X
Zwrócenie się o przedstawienie wykazu nieprawidłowości i działań naprawczych	●	✓	✓	✓

* Wymogi nie są ustanawiane przez instytucję koordynującą, lecz w przepisach ustawodawczych.

** Wytyczne zostały sporządzone przez instytucję koordynującą i SNCA (hiszpańską krajową jednostkę koordynującą zwalczanie nadużyć finansowych).

✓ – wdrożono; X – nie wdrożono; ● – wdrożono częściowo

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie wytycznych Komisji oraz informacji uzyskanych od państw członkowskich.

39 We **Włoszech** i w **Rumunii** instytucje koordynujące są aktywnie zaangażowane w opracowywanie ram zwalczania nadużyć finansowych. Ustanawiają one wymogi i zapewniają instytucjom wdrażającym wytyczne, w tym wytyczne dotyczące kontroli poważnych nieprawidłowości, procedur zgłaszania i narzędzi do przeprowadzania samodzielnej oceny ryzyka nadużyć finansowych. Instytucje te opracowały również własne listy kontrolne w celu monitorowania przestrzegania wymogów przez instytucje wdrażające.

40 W **Hiszpanii** instytucja koordynująca opracowała wytyczne zawierające szczegółowe informacje dotyczącego tego, w jaki sposób instytucje wdrażające powinny spełniać określone w przepisach minimalne wymogi. Instytucja ta nie monitoruje jednak, czy instytucje wdrażające stosują się do tych wytycznych.

- 41** W **Danii** instytucja koordynująca nie nakłada żadnych wymogów na instytucje wdrażające. Chociaż instytucja koordynująca przyjęła strategię zwalczania nadużyć finansowych, w której przedstawiono w zarysie obowiązki instytucji wdrażających – takie jak zapewnienie kontroli wewnętrznych, prowadzenie spraw dotyczących podejrzeń nadużyć finansowych i propagowanie wiedzy – zasady te nie są wiążące, a instytucja koordynująca nie monitoruje, czy instytucje wdrażające ich przestrzegają. W strategii przede wszystkim powtórzono obowiązki określone w rozporządzeniu w sprawie RRF, lecz nie doprecyzowano w niej np. minimalnych kryteriów przy przeprowadzaniu kontroli zarządczych, kwestii stosowania sygnałów ostrzegawczych oraz udzielania wsparcia metodologicznego w trakcie procedury oceny ryzyka nadużyć finansowych.
- 42** Chociaż wszystkie cztery państwa członkowskie przyjęły strategię zwalczania nadużyć finansowych w ramach RRF, w dwóch z nich (w **Danii** i we **Włoszech**) przyjęto je prawie rok po złożeniu pierwszego wniosku o płatność z RRF (*rys. 6*).

Rys. 6 | Czas przyjęcia strategii zwalczania nadużyć finansowych w ramach RRF

Państwo członkowskie	Pierwszy wniosek o płatność		Czas pomiędzy przyjęciem strategii zwalczania nadużyć finansowych w ramach RRF a złożeniem pierwszego wniosku o płatność (w miesiącach)
	Ogólna strategia zwalczania nadużyć finansowych w ramach RRF		
Dania	listopad 2023 r.	grudzień 2022 r.	11
Włochy	październik 2022 r.	grudzień 2021 r.	10
Rumunia	maj 2022 r.	maj 2022 r.	0
Hiszpania	wrzesień 2021 r.	listopad 2021 r.	-2

Dwa państwa członkowskie przyjęły strategię zwalczania nadużyć finansowych po złożeniu pierwszego wniosku o płatność z RRF.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dowodów przekazanych przez państwa członkowskie.

- 43** Trybunał odnotowuje, że **włoska** instytucja koordynująca wykroczyła poza minimalne wymogi w zakresie zapobiegania nadużyciom finansowym (pkt 37) i wdrożyła szeroką sieć koordynacji zwalczania takich nadużyć (*ramka 2*). W ocenie Trybunału takie podejście stanowi dobrą praktykę.

Ramka 2

Sieć koordynacji zwalczania nadużyć finansowych we Włoszech

Protokół ustaleń między Ministerstwem Gospodarki i Finansów (instytucją koordynującą) a Guardia di Finanza formalnie włącza tę ostatnią do włoskiego systemu kontroli KPO. Na podstawie tego protokołu organy, którym powierzono wdrażanie działań ujętych w KPO, mogą wyznaczać punkty kontaktowe ds. zwalczania nadużyć finansowych, uczestniczyć w pracach sieci, wymieniać się istotnymi informacjami, zgłaszać nieprawidłowości oraz współpracować z Guardia di Finanza. Ponadto powołano specjalną grupę zadaniową, która zajmuje się kwestiami związanymi z kontrolą i sprawozdawczością, opracowuje wytyczne i proponuje zmiany w przepisach. Grupie tej przewodzi instytucja koordynująca, a należą do niej najważniejsze organy zaangażowane we wdrażanie RRF.

- 44** W wytycznych Komisji z 2023 r. podkreślono, że opracowanie jasnej strategii komunikacji zewnętrznej jest dobrą praktyką. Może ona służyć przekazywaniu informacji na temat tego, jak ważne jest zapobieganie nadużyciom finansowym dzięki sygnalizowaniu nieprawidłowości i zniechęcaniu do popełniania ewentualnych nadużyć przez wskazanie kar, jakie grożą za takie działania. Chociaż w państwach członkowskich, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, nie przeprowadzono specjalnych zewnętrznych kampanii informacyjnych na temat nadużyć finansowych, Trybunał zidentyfikował przykłady dobrych praktyk we **Włoszech**, w **Rumunii** i **Hiszpanii** ([ramka 3](#)).

Ramka 3

Komunikaty informacyjne mające na celu zapobieganie nadużyciom finansowym

Włochy

Na [stronie internetowej Italia Domani](#) można znaleźć informacje na temat wszystkich projektów realizowanych na podstawie KPO, a także na temat protokołu ustaleń podpisanego z Guardia di Finanza. Zamieszczenie informacji o współpracy z włoską policją gospodarczą może wywierać efekt odstrasżający. Dzięki temu jasne jest, któremu organowi należy zgłaszać zarzuty dotyczące podejrzenia nadużycia finansowego.

Hiszpania

Na [stronie internetowej poświęconej hiszpańskiemu KPO](#) znajduje się specjalna sekcja służąca do zgłaszania nadużyć finansowych, w której zamieszczono link do [Infraude](#) – kanału do sygnalizowania naruszeń związanych z funduszami europejskimi, uruchomionego przez hiszpańską jednostkę koordynującą zwalczanie nadużyć finansowych.

Rumunia

W maju 2025 r. opublikowano w [internecie](#) „Plan dotyczący przekazywania informacji w zakresie zapobiegania nadużyciom finansowym, korupcji i podwójnemu finansowaniu w ramach KPO”, który został opracowany przez instytucję koordynującą. Ujęto w nim działania dotyczące zwiększania wiedzy na temat ryzyka nadużyć finansowych i korupcji oraz wykorzystania nowoczesnych technologii do wykrywania nadużyć finansowych. W planie tym położono również nacisk na współpracę instytucji krajowych z europejskimi w celu zwalczania nadużyć finansowych o charakterze transgranicznym. Przekazywane informacje są kierowane do urzędników publicznych, beneficjentów i opinii publicznej za pośrednictwem różnych kanałów komunikacji, w tym stron internetowych, mediów społecznościowych i warsztatów.

Instytucje wdrażające ustanawiają środki zapobiegania nadużyciom finansowym, a w dwóch wybranych państwach członkowskich przeprowadzają kompleksowe kontrole ukierunkowane na wykrywanie nadużyć finansowych

Instytucje wdrażające ustanowiły środki zapobiegania nadużyciom finansowym w ramach RRF, ale w większości uczyniły to po złożeniu pierwszego wniosku o płatność

- 45** Umowa w sprawie finansowania z RRF zobowiązuje państwa członkowskie do wdrożenia odpowiednich środków w celu zapobiegania nadużyciom finansowym. W wytycznych Komisji z 2023 r. stwierdzono, że środki te powinny obejmować dysponowanie aktualnymi politykami zwalczania nadużyć finansowych i przeprowadzanie ocen ryzyka nadużyć finansowych. Trybunał ocenił, czy wybrane instytucje wdrażające w państwach członkowskich, w których przeprowadzono wizyty kontrolne, wdrożyły takie środki (*tabela 2*).

Tabela 2 | Środki zapobiegania nadużyciom finansowym stosowane przez instytucje wdrażające

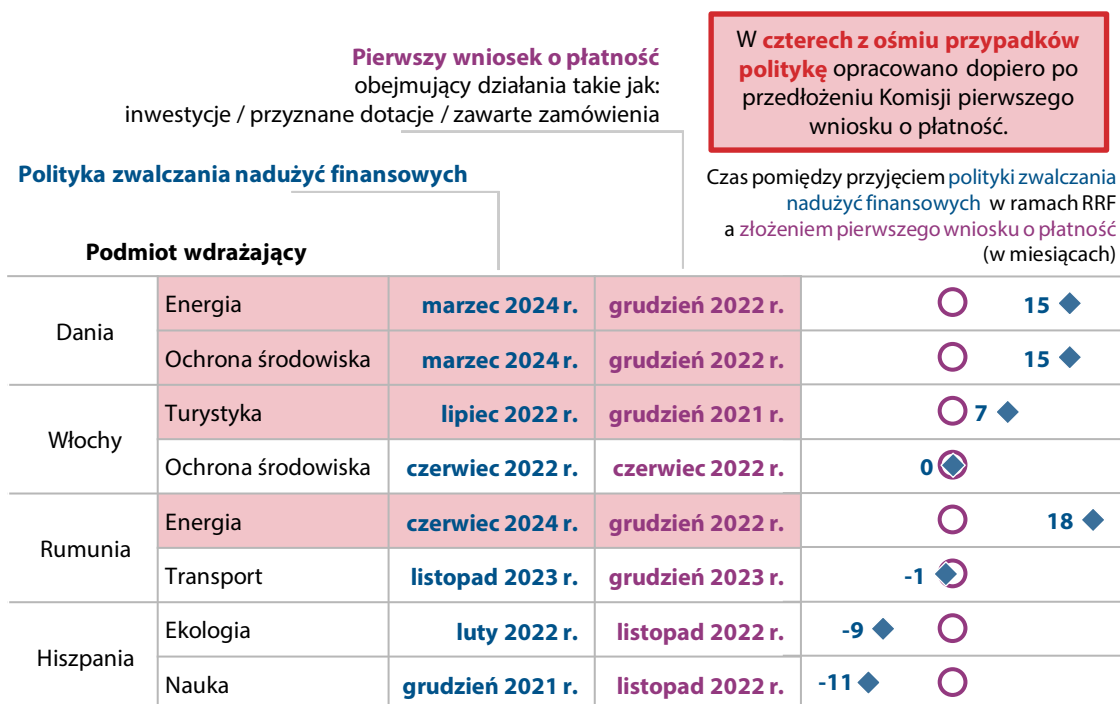
Państwo członkowskie	Podmiot wdrażający	Polityka zwalczania nadużyć finansowych	Ocena ryzyka nadużyć finansowych
Dania	Ochrona środowiska	●	X
	Energia	●	X
Włochy	Turystyka	✓	✓
	Ochrona środowiska	✓	✓
Rumunia	Transport	✓	✓
	Energia	✓	✓
Hiszpania	Ekologia	✓	✓
	Nauka	✓	✓

✓ – wdrożono; X – nie wdrożono; ● – wdrożono częściowo

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie wytycznych Komisji oraz informacji uzyskanych od państw członkowskich.

- 46** Przyjęcie formalnej polityki zwalczania nadużyć finansowych w ramach RRF przez instytucje wdrażające jest swego rodzaju sygnałem pokazującym ich zaangażowanie w tym zakresie. Polityka ta powinna w szczególności obejmować inicjatywy na rzecz rozwoju ram zwalczania nadużyć finansowych, takie jak szkolenia, wykorzystywanie narzędzi eksploracji danych, procedury informowania o nieprawidłowościach, działania naprawcze, procedury sprawozdawcze, uwzględnianie sygnałów ostrzegawczych dotyczących nadużyć finansowych w toku kontroli zarządczej oraz podział obowiązków w zakresie zwalczania nadużyć finansowych. Trybunał ustalił, że wszystkie wybrane do kontroli instytucje wdrażające ustanowiły politykę zwalczania nadużyć finansowych, choć w **Danii** uczyniono to tylko częściowo, gdyż w przyjętej w tym kraju polityce brakuje pewnych elementów, takich jak uwzględnianie sygnałów ostrzegawczych w toku kontroli i jasny podział obowiązków dotyczących zwalczania nadużyć finansowych. Niemniej cztery z ośmiu instytucji wdrażających opracowały taką politykę dopiero po przedłożeniu Komisji pierwszego wniosku o płatność (*rys. 7*).

Rys. 7 | Moment przyjęcia polityki zwalczania nadużyć finansowych w ramach RRF



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dowodów przekazanych przez państwa członkowskie.

- 47** Ocena ryzyka nadużyć finansowych pozwala stwierdzić, czy istniejące mechanizmy kontroli wewnętrznej w wystarczającym stopniu uwzględniają ryzyko nadużyć finansowych, i wskazać obszary, w których konieczne są dodatkowe kontrole (*tabela 3*).

Tabela 3 | Zakres oceny ryzyka nadużyć finansowych

Etap realizacji projektu	Ryzyko, jakie należy uwzględnić
Wybór projektu / wniosków	Konflikty interesów w składzie panelu oceniającego
	Fałszywe oświadczenia składających wnioski
	Ryzyko podwójnego finansowania
Realizacja projektu	Nieujawnione konflikty interesów
	Ryzyko związane z zamówieniami publicznymi – łapówki i ukryte prowizje, brak przeprowadzenia obowiązkowych procedur konkurencyjnych lub manipulowanie takimi procedurami, zmowa przetargowa, wadliwe ustalanie cen
	Fałszowanie zestawień poniesionych wydatków
	Niedostarczenie lub zastąpienie produktów
	Zmiany w podpisanych umowach
Poświadczenie i dokonanie płatności	Niepełne lub nieodpowiednie procesy weryfikacji zarządzania i wydatków
	Konflikty interesów w obrębie instytucji wdrażającej

Źródło: „Ocena ryzyka nadużyć finansowych oraz skuteczne i proporcjonalne środki zwalczania nadużyć finansowych”, Komisja Europejska, 2014.

- 48** Trybunał stwierdził, że ogólnie rzecz biorąc, państwa członkowskie były świadome obowiązku przeprowadzenia oceny ryzyka nadużyć finansowych. Z ankiety przeprowadzonej przez Trybunał wynika, że 80% instytucji wdrażających, które odpowiedziały na ankietę, przeprowadza ocenę ryzyka nadużyć finansowych w odniesieniu do działań finansowanych z RRF.
- 49** Jeśli chodzi o państwa członkowskie, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, Trybunał ustalił, że instytucje wdrażające we **Włoszech**, w **Rumunii** i **Hiszpanii** korzystały z opracowanego przez Komisję modelu oceny ryzyka nadużyć finansowych (*tabela 3*). Ocen ryzyka nadużyć finansowych nie przeprowadzano od początku obowiązywania RRF, lecz dopiero po przeprowadzeniu przez Komisję audytu PFIU, a w większości przypadków w odpowiedzi na zalecenie Komisji (wyjątek w tym zakresie stanowi jedna instytucja wdrażająca z Rumunii). Instytucje wdrażające w **Danii** nie korzystały z modelu oceny ryzyka nadużyć finansowych opracowanego przez Komisję ani podobnego modelu. Ponadto nie uwzględniły one w wystarczającym stopniu czynników ryzyka wymienionych w *tabeli 3*. Oceny ryzyka przeprowadzane w Danii odnoszą się głównie do zagrożeń o charakterze ogólnym, takich jak brak jasnych ram regulacyjnych i złożoność procesów, a nie konkretnie do ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych.

W dwóch z czterech wybranych państw członkowskich instytucje wdrażające przeprowadzają kompleksowe kontrole ukierunkowane na wykrywanie nadużyć finansowych

- 50** Zgodnie z zawartym w umowie w sprawie finansowania z RRF wymogiem kluczowym 4.2 (*rys. 1*) instytucje wdrażające mają obowiązek sprawdzania, czy nie występują nadużycia finansowe. W wytycznych z 2023 r. Komisja zaleciła im, by stosowały udokumentowane procedury i szczegółowe listy kontrolne, które powinny pomóc obniżyć ryzyko nadużyć finansowych i zapewnić zgodność z odpowiednimi przepisami unijnymi i krajowymi. Trybunał ocenił, czy państwa członkowskie postępowały zgodnie z tymi obowiązkami i zaleceniami.
- 51** W *tabeli 4* przedstawiono, czy wybrane instytucje wdrażające w skontrolowanych czterech państwach członkowskich stosowały szczegółowe listy kontrolne obejmujące główne obszary ryzyka nadużyć finansowych i uwzględniały przesłanki nadużyć finansowych wskazane przez Komisję⁷ w toku przeprowadzanych przez nie kontroli zamówień publicznych, czyli w obszarze, w którym wpływ finansowy nadużyć może być znaczny.

⁷ Nota informacyjna dotycząca przesłanek nadużyć finansowych dla EFRR, EFS i FS, Komisja Europejska, 2009.

Tabela 4 | Kontrole przeprowadzane przez instytucje wdrażające obejmujące główne czynniki ryzyka nadużyć finansowych

Podmiot wdrażający	Lista kontrolna dotycząca przyznawania dotacji	Lista kontrolna dotycząca legalności i prawidłowości wydatków	Lista kontrolna na potrzeby kontroli na miejscu	Lista kontrolna dotycząca zamówień publicznych z uwzględnieniem przesłanek nadużyć finansowych
Dania				
Ochrona środowiska	✓	✓*	X	X
Energia	✓	✓*	X	X
Włochy				
Turystyka	✓	✓	✓	✓
Ochrona środowiska	✓	✓	✓	✓
Rumunia				
Transport	✓	✓	✓	✓
Energia	✓	✓	✓	✓
Hiszpania				
Ekologia	●**	✓	✓	●**
Nauka	●**	✓***	X	●**

* Weryfikacje przeprowadzone przez instytucje wdrażające oraz audyty zewnętrzne zlecane przez odbiorców środków

** Kontrole przeprowadzane przez IGAE i częściowo przez instytucje wdrażające

*** Wszystkie kontrole zlecane instytucjom wdrażającym niższego szczebla

✓ – wdrożono; X – nie wdrożono; ● – wdrożono częściowo

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie wytycznych Komisji oraz informacji uzyskanych od państw członkowskich.

52 Instytucje wdrażające w **Rumunii** i we **Włoszech** stosują podobne podejście jak w przypadku zarządzania funduszami strukturalnymi, tj. przeprowadzają regularne kontrole administracyjne dotyczące nadużyć finansowych, opierając się na analizie ryzyka i obejmując zakresem kontroli wszystkie obszary ryzyka. W **Rumunii** instytucje wdrażające opracowały specjalne listy kontrolne ukierunkowane konkretnie na przesłanki nadużyć finansowych w zamówieniach publicznych. Podobnie we **Włoszech** – przesłanki nadużyć finansowych są uwzględniane w listach kontrolnych dotyczących zamówień publicznych, a niektóre instytucje wdrażające przeprowadzają również dodatkowe kontrole, korzystając z listy kontrolnej dotyczącej ryzyka nadużyć finansowych dostarczonej przez włoską policję gospodarczą.

- 53** Jeśli chodzi o kontrolę postępowań i udzielania zamówień publicznych w **Hiszpanii**, co do zasady instytucje wdrażające polegają w pełni na kontrolach przeprowadzanych przez organ kontroli wewnętrznej państwowego sektora publicznego – Generalny Inspektorat Administracji Centralnej (IGAE). Trybunał ustalił, że IGAE nie obejmuje swoimi kontrolami wszystkich zamówień publicznych finansowanych z RRF, ale zostało to częściowo skompensowane w formie kontroli wyrywkowych przeprowadzanych przez instytucje wdrażające. W ramach RRF IGAE jest – dodatkowo w stosunku do obowiązków wynikających z jego roli jako organu kontroli na szczeblu krajowym – odpowiedzialny za wykrywanie nadużyć finansowych w postępowaniach o udzielenie zamówienia. Powinien przy tym uwzględniać przesłanki nadużyć finansowych (sygnały ostrzegawcze) wskazane w wytycznych Komisji. Chociaż IGAE jest prawnie zobowiązany do weryfikacji wszystkich aspektów wchodzących w zakres jego mandatu oraz do zgłaszania wszelkich przypadków niezgodności, nie korzysta ze specjalnej listy kontrolnej w odniesieniu do zamówień publicznych. Wobec braku ścieżki audytu Trybunał nie był w stanie zweryfikować zakresu ani kompletności przeprowadzonych kontroli.
- 54** W **Danii** instytucje wdrażające przeprowadzają kontrole na etapie przyznawania dotacji i przed dokonaniem płatności, ale nie pod kątem przesłanek nadużyć finansowych. W przepisach nie przewidziano obowiązkowych kontroli zamówień publicznych ani kontroli na miejscu.

Ogólnie rzecz biorąc, instytucje audytowe przeprowadzają odpowiednie audyty systemów w instytucjach wdrażających

- 55** Zgodnie z umową w sprawie finansowania z RRF instytucje audytowe są zobowiązane do uwzględniania ryzyka nadużyć finansowych zarówno w trakcie audytów systemów, jak i audytów dotyczących konkretnych przypadków związanych z inwestycjami i reformami. Jak wynika z [tabeli 5](#), w trzech z czterech skontrolowanych państw członkowskich instytucje audytowe odpowiednio uwzględniają główne elementy systemów zwalczania nadużyć finansowych w toku przeprowadzanych audytów systemów.

Tabela 5 | Zakres audytów przeprowadzanych przez instytucje audytowe (audyty systemów)

Element systemu	Dania	Włochy	Rumunia	Hiszpania
Audyty systemów w instytucjach wdrażających				
Wiedza na temat nadużyć finansowych wśród pracowników i szkolenia w tym zakresie	✓	✓	✓	✓
Sporządzanie ocen ryzyka nadużyć finansowych	●	✓	✓	✓
Uwzględnianie przesłanek nadużyć finansowych (sygnałów ostrzegawczych) w toku przeprowadzanej weryfikacji instytucji wdrażających	X	✓	✓	✓
Procedury zgłaszania nadużyć finansowych	●	✓	✓	✓
Procedury korekt	X	✓	✓	✓
Audyty systemów w instytucjach koordynujących				
Koordinacja i monitorowanie środków zwalczania nadużyć finansowych stosowanych przez instytucje wdrażające	X	✓	✓	X

✓ – wdrożono; X – nie wdrożono; ● – wdrożono częściowo

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie wytycznych Komisji z 2023 r.

56 We **Włoszech**, w **Rumunii** i **Hiszpanii** instytucje audytowe stosują takie samo podejście do przeprowadzania audytów systemów w instytucjach wdrażających jak w przypadku funduszy strukturalnych UE. Opierając się na najlepszych praktykach zawartych w wytycznych Komisji z 2023 r., państwa te opracowały specjalną listę pytań dotyczących nadużyć finansowych. Niemniej jedynie w audytach systemów przeprowadzanych we **Włoszech** i w **Rumunii** kompleksowo uwzględnia się zadania instytucji koordynującej w zakresie koordynacji i monitorowania. Natomiast w **Hiszpanii** do czerwca 2025 r. nie przeprowadzono żadnego audytu instytucji koordynującej, co wynika głównie z ograniczonego zakresu jej obowiązków.

57 W **Danii** instytucja audytowa przeprowadza audyt systemu połączony z kontrolą zgodności każdorazowo przed złożeniem wniosku o płatność. W ramach audytu systemu weryfikuje, czy mechanizmy kontroli wewnętrznej w wystarczającym stopniu zapobiegają nadużyciom finansowym i korupcji. Wbrew wytycznym Komisji z 2023 r. w toku tego audytu nie sprawdza się jednak stosowania sygnałów ostrzegawczych ani procedur dotyczących działań naprawczych. Niemniej w 2024 r. instytucja audytowa przeprowadziła audyt tematyczny, aby upewnić się, że instytucje wdrażające wdrożyły opracowaną przez instytucję koordynującą politykę w zakresie zwalczania nadużyć finansowych i korupcji, zgodnie z zaleceniem Komisji sformułowanym w wyniku przeprowadzonego przez nią audytu PFIU (*ramka 1*).

Państwa członkowskie uruchomiły anonimowe kanały sygnalizowania nieprawidłowości

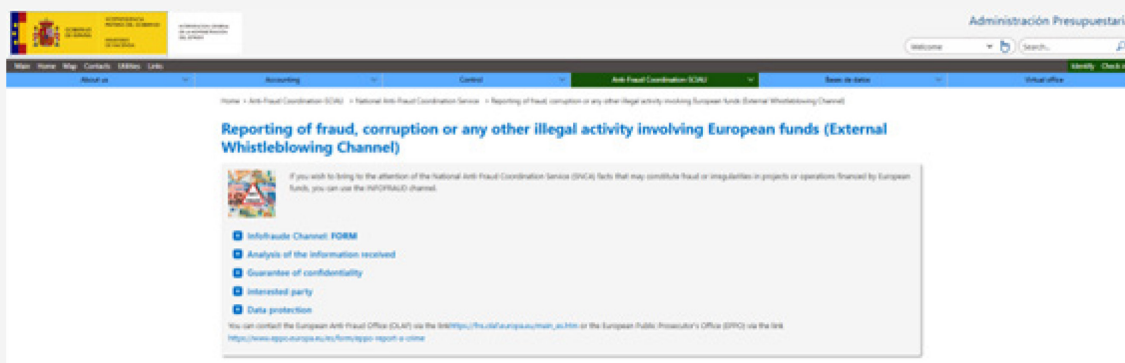
58 Dzięki numerom interwencyjnym i innym mechanizmom umożliwiającym sygnalizowanie nieprawidłowości organy państw członkowskich dowiadują się o potencjalnych nadużyciach, których nie wykryto w toku innych kontroli. Wiele badań wykazuje, że metody te postrzega się jako najważniejsze źródło zgłoszeń o nadużyciach⁸. Aby zachęcić do informowania o podejrzeniach nadużyć finansowych, właściwe organy muszą zapewnić, by kanały służące do ich zgłaszania były bezpieczne, łatwo dostępne i poufne, tak by zgłaszający nie obawiali się ewentualnych działań odwetowych. Odnośne organy krajowe powinny analizować otrzymane zgłoszenia i podejmować stosowne działania w celu wyeliminowania wszelkich stwierdzonych nieprawidłowości lub niewłaściwego wykorzystania środków finansowych.

59 Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał stwierdził, że w państwach członkowskich, w których przeprowadził wizyty kontrolne, organy odpowiedzialne za wdrażanie RRF ustanowiły jasne kanały sygnalizowania nieprawidłowości i że kanały te umożliwiają osobom fizycznym zgłaszanie nieprawidłowości, a jednocześnie zapewniają ochronę ich tożsamości. Siedem z ośmiu zbadanych przez Trybunał instytucji wdrażających umożliwia anonimowe informowanie o nieprawidłowościach. Pozostała jedna instytucja działająca w **Rumunii** również wprowadziła taką możliwość po kontroli przeprowadzonej przez Trybunał. Ponadto władze **hiszpańskie** utworzyły krajową platformę informowania o nieprawidłowościach wykrywanych przy wdrażaniu wszystkich funduszy UE (*ramka 4*).

⁸ Stowarzyszenie Biegłych ds. Wykrywania Przystępstw i Nadużyć Gospodarczych, „Occupational Fraud 2024: A Report to the Nations”, rys. 13.

Ramka 4

INFOFRAUDE – krajowy kanał sygnalizowania nieprawidłowości w Hiszpanii



Hiszpańska jednostka koordynująca zwalczanie nadużyć finansowych SNCA⁹ udostępniła w 2017 r. [platformę informowania o nieprawidłowościach](#) dotyczących wszystkich funduszy UE wdrażanych w całym kraju. Oprócz tej platformy instytucje wdrażające zapewniają własne kanały zgłaszania nieprawidłowości, takie jak specjalne adresy e-mail, oraz podają na swoich stronach internetowych link do zewnętrznej platformy krajowej zarządzanej przez SNCA. Zgodnie z przepisami krajowymi instytucje wdrażające zapewniają możliwość anonimowego dokonywania zgłoszeń i ochronę tożsamości osób zgłaszających.

- 60** Trybunał ustalił, że mimo iż kanały sygnalizowania nieprawidłowości są szeroko dostępne, a do końca okresu wdrażania RRF pozostał rok, skontrolowane instytucje wdrażające nie otrzymały za pośrednictwem tych kanałów żadnych zgłoszeń na temat przypadków nadużyć finansowych w ramach RRF. Trybunał nie znalazł żadnych dowodów na to, że władze przeanalizowały możliwe przyczyny takiego stanu rzeczy.

⁹ <https://www.aei.gob.es/sobre-aei/planes-aei/plan-medidas-antifraude>.

Wiele państw członkowskich nie wykorzystuje w pełni narzędzi eksploracji danych do wykrywania nadużyć finansowych













- 61** W swoich wytycznych Komisja zaleca stosowanie narzędzi i technik służących do analizy i eksploracji danych. Pozwalają one wykrywać działania potencjalnie obciążone wysokim ryzykiem i identyfikować sygnały ostrzegawcze w całym cyklu realizacji projektu. Zgodnie z [rozporządzeniem w sprawie RRF](#) Komisja udostępniła państwom członkowskim narzędzie do eksploracji danych Arachne¹⁰, które zostało opracowane pierwotnie z myślą o obszarze polityki spójności. Arachne wykorzystuje dane z różnych źródeł i uwzględnia konkretne przesłanki występowania ryzyka nadużyć finansowych ([załącznik II](#)). W sprawozdaniu specjalnym dotyczącym nadużyć finansowych w obszarze spójności¹¹ Trybunał podkreślił, że państwa członkowskie nie wykorzystują w pełni Arachne do wykrywania nadużyć finansowych.
- 62** Chociaż Komisja zachęca państwa członkowskie do korzystania z Arachne w toku kontroli RRF, stosowanie tego narzędzia nie jest obecnie obowiązkowe na szczeblu UE. 65% z 86 instytucji audytowych i wdrażających, które udzieliły odpowiedzi na ankietę Trybunału, potwierdziło, że korzysta z Arachne. 16% stosuje inne narzędzia krajowe, a pozostałe 19% nie korzysta z żadnych narzędzi eksploracji danych do wykrywania nadużyć finansowych. Zgodnie z [przekształconą wersją rozporządzenia finansowego](#) Parlament Europejski, Rada i Komisja zobowiązały się do przeanalizowania i ponownego omówienia kwestii obowiązkowego stosowania jednolitego narzędzia do eksploracji danych w wieloletnich ramach finansowych na okres po 2027 r.¹²
- 63** W trzech państwach członkowskich, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne (**Dania, Włochy i Rumunia**), głównym narzędziem jest Arachne. Niemniej, jak wynika z [tabeli 6](#), tylko we **Włoszech** jest ono w pełni wykorzystywane. Więcej szczegółowych informacji można znaleźć w [załączniku II](#).

¹⁰ [Rozporządzenie w sprawie RRF](#), art. 22 ust. 4.

¹¹ [Sprawozdanie specjalne 06/2019](#) pt. „Zwalczanie nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE w obszarze spójności”, pkt 36–39.

¹² [Załącznik do rezolucji ustawodawczej – 2022/0162\(COD\)](#) – zmiany w rozporządzeniu finansowym (wersja przekształcona).

Tabela 6 | Ogólna ocena wykorzystania narzędzia Arachne

	Dania	Włochy	Rumunia
Dostępność wytycznych dot. stosowania Arachne			
Wykorzystanie w toku kontroli / audytów <i>ex ante</i> / <i>ex post</i>			
Możliwość przyznania dostępu wszystkim zaangażowanym pracownikom			
Możliwość przesłania poprawnych danych o wystarczającym zakresie			



Ocena ogólnie pozytywna



Poczyniono postępy, ale konieczne są usprawnienia

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji przekazanych przez państwa członkowskie.

- 64** W Hiszpanii krajowa instytucja audytowa czasami wykorzystuje Arachne do dodatkowych weryfikacji, natomiast instytucje wdrażające nie korzystają z Arachne, lecz z krajowego narzędzia punktowej oceny ryzyka Minerva. Niemniej Minerva została opracowana do badania konfliktów interesów. Trybunał jest zdania, że ze względu na to, iż ryzyko wystąpienia nadużyć finansowych jest znacznie szerszym zagadnieniem niż konflikt interesów, Minerva nie jest odpowiednim zamiennikiem Arachne w zakresie wykrywania ryzyka nadużyć finansowych.

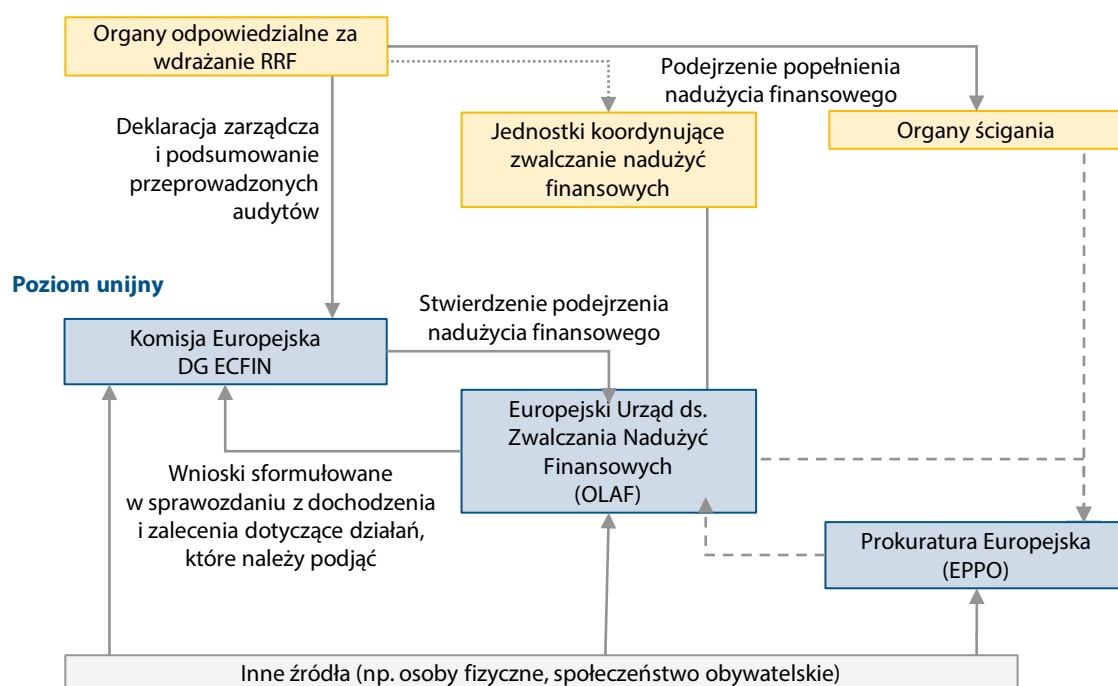
Niekompletne dane dotyczące nadużyć finansowych w ramach RRF i luki w przepisach dotyczących odzyskiwania środków mogą osłabić ochronę interesów finansowych UE

- 65** Informacje na temat tego, jak powszechne jest występowanie nadużyć finansowych, powinny pomóc zarządzającym funduszami UE, takim jak Komisja, w przeprowadzaniu kompleksowych ocen ryzyka nadużyć finansowych oraz w identyfikowaniu i ustanawianiu mechanizmów kontroli służących zapobieganiu nadużyciom finansowym i ich wykrywaniu.

- 66** Na szczeblu UE funkcjonują trzy różne kanały zgłaszania informacji na temat wykrytych przypadków nadużyć finansowych w ramach RRF: dwa kanały służące do informowania organów Komisji (DG ECFIN i OLAF) i jeden – Prokuratury Europejskiej (*rys. 8*). Trybunał ocenił, czy te mechanizmy zgłaszania pozwalają Komisji na uzyskanie wiarygodnych informacji na temat skali występowania nadużyć finansowych w ramach całego RRF.

Rys. 8 | Kanały zgłaszania podejrzeń nadużyć finansowych w ramach RRF

Poziom państw członkowskich



- > Przesłanki popełnienia nadużycia finansowego (dot. tylko państw członkowskich uczestniczących w EPPO).
-> Dotyczy niektórych państw członkowskich.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji przekazanych przez państwa członkowskie i Komisję.

67 Korygowanie wpływu nadużyć finansowych jest również ważnym elementem zarówno skutecznych ram zwalczania nadużyć finansowych, jak i ochrony interesów finansowych UE. Kluczowym narzędziem w tym zakresie jest odzyskiwanie środków od sprawców nadużyć finansowych. Dzięki temu ze środków UE nie finansuje się projektów, w ramach których dopuszczono się nadużyć. Ponadto zniechęca się beneficjentów funduszy do dalszego popełniania takich naruszeń. Trybunał ocenił, czy działania naprawcze podejmowane przez Komisję i państwa członkowskie w wyniku stwierdzenia nadużyć finansowych w ramach RRF wystarczają do tego, by chronić interesy finansowe UE. Do oceny procedur zgłaszania i korygowania nadużyć finansowych Trybunał zastosował własne kryteria, opierając się na praktykach stosowanych w odniesieniu do europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, ponieważ w jego ocenie kwestia ta nie została wystarczająco szczegółowo omówiona w wytycznych Komisji dotyczących RRF.

Państwa członkowskie nie zgłaszają w deklaracjach zarządczych wszystkich przypadków podejrzeń nadużyć finansowych, które mogą naruszać interesy finansowe UE

Nie da się dokładnie oszacować skali nadużyć finansowych popełnianych w ramach RRF

68 Państwa członkowskie są zobowiązane do załączenia do każdego wniosku o płatność deklaracji zarządczej potwierdzającej, że przedłożone informacje są kompletne, poprawne i wiarygodne oraz że zarządzanie środkami finansowymi odbywało się zgodnie ze wszystkimi obowiązującymi przepisami, w tym przepisami dotyczącymi nadużyć finansowych¹³. Zgodnie z umową w sprawie finansowania z RRF państwa członkowskie muszą dopilnować, by wszystkie przypadki nadużyć finansowych były właściwie zgłaszane. Wobec braku szczegółowych wymogów w przepisach dotyczących RRF Komisja zaleciła w wytycznych z 2023 r., aby przypadki nadużyć finansowych były zgłaszane właściwym instytucjom kontrolnym, organom krajowym i OLAF, a także w deklaracji zarządczej i podsumowaniu przeprowadzonych audytów.

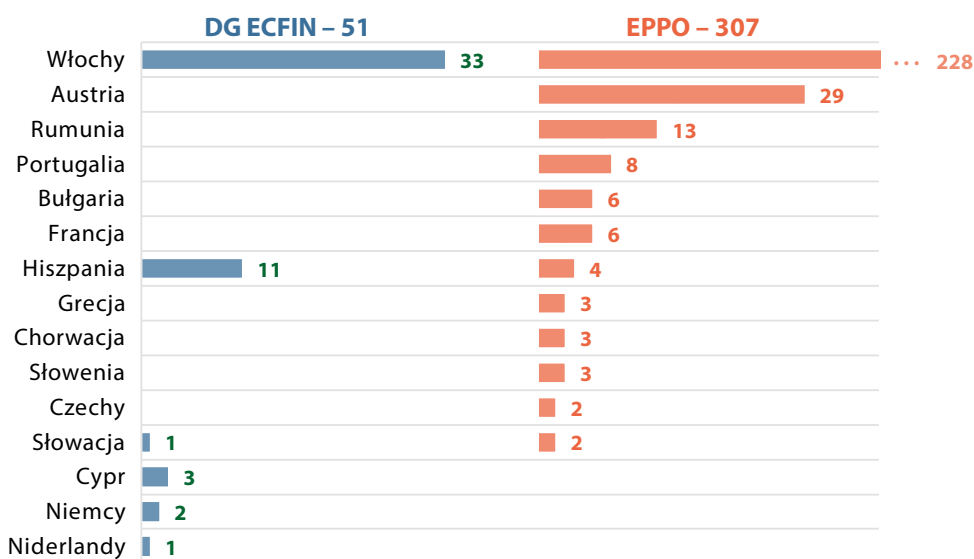
¹³ Rozporządzenie w sprawie RRF, art. 22 ust. 2 lit. c) pkt (i).

- 69** Trybunał stwierdził, że w trzech z czterech skontrolowanych państw członkowskich stosowano się do tych zaleceń. **Rumunia i Hiszpania** stosują procedury zgłaszania przypadków podejrzeń nadużyć finansowych do OLAF za pośrednictwem jednostki koordynującej zwalczanie nadużyć finansowych, a **Dania** robi to za pośrednictwem swojej instytucji audytowej. **Włochy** przesyłają takie zgłoszenia wyłącznie bezpośrednio Prokuraturze Europejskiej i nie informują o nich OLAF. Spośród tych organów odpowiedzialnych za wdrażanie RRF, które odpowiedziały na ankietę Trybunału, 58% stwierdziło, że zgłosiłoby przypadek podejrzenia nadużycia finansowego do OLAF.
- 70** W opublikowanych wcześniej sprawozdaniach Trybunał podkreślił, że w porównaniu z funduszami polityki spójności w procedurach zgłaszania nadużyć finansowych związanych z funduszami RRF brakuje ujednoczonego i scentralizowanego podejścia¹⁴, ponieważ podstawa prawna, na której opiera się RRF, nie zobowiązuje państw członkowskich do zgłaszania przypadków podejrzenia nadużycia finansowego w zintegrowanym systemie informatycznym, takim jak system zarządzania nieprawidłowościami, lecz w deklaracji zarządczej. Trybunał zauważył również, że nie jest jasne, kiedy należy zgłaszać przypadek podejrzenia nadużycia finansowego, czy istnieje jakikolwiek próg, powyżej którego podejrzewane nadużycie powinno zostać zgłoszone. Nie jest też jasne, jakie standardowe informacje (na przykład na temat podjętych działań naprawczych) należy zgłaszać w odniesieniu do każdego przypadku¹⁵.
- 71** W systemie monitorowania stosowanym przez Komisję nie rozróżnia się przypadków podejrzeń nadużyć finansowych i innych nieprawidłowości, co utrudnia uzyskanie całościowego oglądu wszystkich przypadków podejrzeń nadużyć finansowych w ramach RRF. Z przeprowadzonej przez Trybunał analizy deklaracji zarządczych wynika, że od rozpoczęcia wdrażania RRF w 2021 r. do końca 2024 r. sześć państw członkowskich zgłosiło do DG ECFIN 51 przypadków podejrzenia nadużycia finansowego (*rys. 9*).

¹⁴ Sprawozdania roczne za 2022 i 2023 r., przegląd 02/2025 i sprawozdanie specjalne 07/2023, pkt 80–81.

¹⁵ Tamże.

Rys. 9 | Przypadki nadużyć finansowych zgłoszonych do DG ECFIN (w deklaracjach zarządczych) i Prokuratury Europejskiej w latach 2021–2024



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie analizy deklaracji zarządczych i danych udostępnionych przez Prokuraturę Europejską.

- 72** Ta liczba zgłoszonych przypadków jest znacznie niższa od liczby wszystkich spraw rozpatrywanych w tym czasie przez Prokuraturę Europejską. W swoim [sprawozdaniu rocznym za 2024 r.](#) Prokuratura Europejska podała informację, że od początku wdrażania RRF zbadała 307 przypadków nadużyć finansowych w ramach RRF, z czego 32 sprawy zostały przekazane do sądów, 80 osób zostało oskarżonych, a w dwóch przypadkach wydano wyroki skazujące. Różnicę tę można częściowo wytłumaczyć faktem, że państwa członkowskie nie zgłaszają w deklaracjach zarządczych wszystkich przypadków podejrzeń nadużyć finansowych, które mogą naruszać interesy finansowe UE, oraz że niektóre państwa członkowskie zgłaszają przypadki nadużyć finansowych dopiero, gdy w danej sprawie wniesiony zostanie akt oskarżenia.
- 73** W [sprawozdaniu rocznym OLAF za 2023 r.](#) nie wspomniano o żadnych toczących się dochodzeniach w sprawach dotyczących nadużyć finansowych w ramach RRF. Natomiast w [sprawozdaniu rocznym OLAF za 2024 r.](#) poinformowano o 95 wszczętych dochodzeniach dotyczących łącznie zarządzania dzielonego i RRF, bez rozróżnienia między tymi dwoma obszarami. OLAF poinformował Trybunał, że według stanu na kwiecień 2025 r. prowadził dochodzenia w sprawie 42 przypadków podejrzenia nieprawidłowości w ramach RRF, ale żadne z tych dochodzeń nie doprowadziło do stwierdzenia podejrzenia nadużycia finansowego. Urząd poinformował również Trybunał, że ma prawo wszcząć dochodzenie, nawet jeśli dany projekt nie został jeszcze uwzględniony we wniosku o płatność przestany przez państwo członkowskie do Komisji lub został następnie wycofany.

- 74** Tymczasem Komisja za nadużycia finansowe naruszające interesy finansowe UE uznaje jedynie te przypadki, które są powiązane z projektami ujętymi we wniosku o płatność. W związku z tym państwa członkowskie nie mają obowiązku zgłaszania potencjalnych przypadków nadużyć finansowych mających wpływ na projekty, które wycofano z wniosków o płatność, zanim wnioski te przesłano Komisji. Interpretacja ta różni się od interpretacji stosowanej przez Prokuraturę Europejską, a także od interpretacji stosowanej przez Komisję w odniesieniu do innych funduszy UE, takich jak europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne¹⁶. W odniesieniu do polityki przedakcesyjnej Komisja przyjęła jeszcze bardziej rygorystyczne podejście: zgłoszone muszą zostać wszystkie nieprawidłowości, w tym te, które zostały wykryte i skorygowane przed przesłaniem Komisji wniosku o płatność¹⁷.
- 75** Instytucje koordynujące czterech państw członkowskich, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, potwierdziły, że zgodnie z interpretacją Komisji przypadki nadużyć finansowych wykryte w odniesieniu do projektów, których nie ujęto w żadnym wniosku o płatność, zasadniczo nie są zgłaszane. Trybunał odnotował jednak, że Hiszpania i Włochy zgłosiły takie przypadki w swoich deklaracjach zarządczych przedłożonych Komisji po wizycie kontrolnej Trybunału.
- 76** Zdaniem Trybunału państwa członkowskie powinny zgłaszać wszystkie przypadki nadużyć finansowych mających wpływ na projekty, które miały być finansowane z RRF, niezależnie od tego, czy projekt został ostatecznie ujęty we wniosku o płatność jako dowód osiągnięcia określonych kamieni milowych lub wartości docelowych. Zapewniłoby to pełniejsze informacje na temat skali nadużyć finansowych popełnianych w ramach RRF.

¹⁶ SWD(2021) 258, „Statistical evaluation of irregularities reported for 2020”, sekcja 3.3.4.

¹⁷ SWD(2024) 193, „Statistical evaluation of irregularities reported for 2023”, sekcja 5.

Niektóre państwa członkowskie nie zgłaszają nadużyć finansowych w deklaracjach zarządczych zaraz po ich wykryciu

77 Chociaż ramy prawne RRF obejmują przepisy dotyczące zgłaszania przypadków nadużyć finansowych w deklaracji zarządczej, ani w [rozporządzeniu w sprawie RRF](#), ani w umowie w sprawie finansowania, ani też w wytycznych Komisji nie określono, na którym etapie cyklu wykrywania nadużyć finansowych i prowadzenia dochodzeń w ich sprawie należy zgłosić dany przypadek ewentualnego nadużycia we wspomnianej deklaracji. W związku z tym nie jest jasne, czy przypadek nadużycia finansowego należy zgłosić, gdy:

- w wyniku kontroli administracyjnych / zarządczych stwierdzone zostanie, że istnieje podejrzenie nadużycia finansowego;
- organy dochodzenia lub organy ścigania otrzymały informację o podejrzeniu popełnienia nadużycia finansowego;
- rozpoczęto dochodzenie;
- wniesiono akt oskarżenia;
- wydany został prawomocny wyrok sądu.

Zdaniem Trybunału państwa członkowskie powinny zgłaszać podejrzenia nadużyć natychmiast po ich wykryciu.

78 Państwa członkowskie, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, przyjęły różne podejścia, jeśli chodzi o moment zgłaszania podejrzeń nadużyć finansowych (*rys. 10*).

Rys. 10 | Moment zgłaszania nadużyć finansowych



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji przekazanych przez państwa członkowskie.

- 79** W wyniku wizyt przeprowadzonych przez Trybunał wszystkie cztery państwa zaktualizowały swoje wytyczne dotyczące zgłaszania nadużyć finansowych, ale nadal zgłaszają je w różnych momentach (*ramka 5*).

Ramka 5

Usprawnienia w zakresie zgłaszania nadużyć finansowych

Włochy

Włoska instytucja koordynująca zaktualizowała swoje procedury w grudniu 2024 r. W obecnym kształcie przewidują one, że najwcześniejszy moment, w którym można potraktować dane naruszenie jako podejrzenie nadużycia finansowego i zgłosić je w deklaracji zarządczej, to moment wniesienia aktu oskarżenia do sądu.

Hiszpania

W lipcu 2025 r. hiszpańska instytucja koordynująca sformalizowała procedurę, która ma zagwarantować, że przypadki podejrzeń nadużyć finansowych zgłaszane przez instytucje wdrażające będą uwzględniane w deklaracji zarządczej. Procedurę tę zastosowano po raz pierwszy w odniesieniu do deklaracji zarządczej przestanej Komisji w grudniu 2024 r.

Dania

W maju 2025 r. instytucja koordynująca dokonała przeglądu procedury. Zgodnie ze zmienioną procedurą instytucje wdrażające powinny obecnie powiadamiać o przypadkach podejrzeń nadużyć finansowych nie tylko instytucję audytową, ale również instytucję koordynującą.

Rumunia

Instytucja koordynująca zaktualizowała ustanowioną przez nią procedurę w sierpniu 2025 r. Po tej zmianie organy odpowiedzialne za wdrażanie RRF mają obowiązek zgłaszania w deklaracji zarządczej przypadków podejrzeń nadużyć finansowych powiązanych z wartościami docelowymi i kamieniami milowymi ujętymi we wniosku o płatność.

Po dokonaniu ostatnich płatności z RRF obowiązkowe kanały zgłaszania nadużyć finansowych Komisji przestaną funkcjonować

- 80** Zgodnie z warunkami umów w sprawie finansowania państwa członkowskie będą nadal zobowiązane zgłaszać podejrzenia nadużyć finansowych po zakończeniu obowiązywania RRF. Niemniej od grudnia 2026 r. – kiedy to Komisja będzie musiała dokonać ostatniej płatności – stosowanie podstawowego mechanizmu umożliwiającego zgłaszanie nadużyć, czyli deklaracji zarządczych, nie będzie już obowiązkowe. W przypadku innych funduszy UE państwa członkowskie muszą zgłaszać nieprawidłowości, w tym nadużycia finansowe, do OLAF za pośrednictwem zintegrowanego systemu informatycznego. W rozporządzeniu w sprawie RRF nie przewidziano takiego wymogu. Fakt, że w umowie w sprawie finansowania nie przewidziano ustrukturyzowanego mechanizmu informowania Komisji o nieprawidłowościach po 2026 r., ma istotne znaczenie, ponieważ największe inwestycje finansowane z RRF zaplanowano pod koniec obowiązywania Instrumentu, co zwiększa ryzyko, że po dokonaniu ostatnich płatności z RRF mogą pojawić się przypadki nadużyć finansowych o znacznym wpływie finansowym, które nie zostaną zgłoszone Komisji.
- 81** Komisja nie dysponuje pełnymi danymi na temat liczby przypadków nadużyć finansowych i kwot, jakich te nadużycia dotyczą. Ten stan rzeczy ogranicza jej zdolność do zastosowania korekt i monitorowania, czy państwa członkowskie w wystarczającym stopniu odzyskały środki od ostatecznych odbiorców (pkt **88**).

Państwa członkowskie nie są zobowiązane do zwrotu odzyskanego finansowania do budżetu UE, a większość środków zostanie odzyskanych po zakończeniu wdrażania RRF

Państwa członkowskie mają obowiązek odzyskania od ostatecznych odbiorców środków wydatkowanych w wyniku nadużycia, ale nie muszą zwracać ich do budżetu UE

- 82** Stwierdzenie nadużycia finansowego może mieć dwojaki wpływ na finansowanie z RRF przyznane danemu państwu członkowskiemu. Po pierwsze, może ono sprawić, że ocena, zgodnie z którą dany kamień milowy lub wartość docelową uznano za osiągniętą, zostanie wycofana¹⁸. W praktyce prawdopodobieństwo wystąpienia takiej sytuacji jest jednak niewielkie, co wynika z tego, że w przypadku większości nadużyć finansowych ewentualne wydanie prawomocnego wyroku sądu potwierdzającego ich popełnienie nastąpiłoby najprawdopodobniej dopiero po zakończeniu obowiązywania RRF (pkt **86**).
- W rozporządzeniu w sprawie RRF nie określono żadnych konsekwencji finansowych w przypadku cofnięcia działań powiązanych z kamieniami milowymi lub wartościami docelowymi po dokonaniu ostatniej płatności z RRF, która musi nastąpić do 31 grudnia 2026 r.¹⁹ W związku z tym Komisja musi podjąć ewentualne działania naprawcze w odniesieniu do takiego cofnięcia działań przed tą datą.
- 83** Po drugie, rozporządzenie w sprawie RRF nakłada na państwa członkowskie obowiązek skorygowania wpływu poszczególnych przypadków wykrytych nadużyć finansowych oraz wystąpienia na drogę prawną w celu odzyskania środków²⁰. Nie określono w nim jednak innych rodzajów działań naprawczych, które państwa członkowskie mogłyby podjąć, takich jak odzyskanie środków, zawieszenie płatności na rzecz ostatecznych odbiorców lub wycofanie odnośnego projektu z wniosku o płatność przesłanego Komisji. Tego rodzaju działania naprawcze są stosowane w odniesieniu do innych funduszy UE.

¹⁸ COM(2023) 545 – załącznik do sprawozdania Komisji z wdrażania RRF.

¹⁹ Przegląd 02/2025 pt. „Ukierunkowanie na wyniki, rozliczalność i przejrzystość – z niedociągnięć RRF warto wyciągnąć wnioski na przyszłość”, pkt 56.

²⁰ Rozporządzenie (UE) 2021/241, art. 22 ust. 2 lit. b) i art. 22 ust. 5.

- 84** W umowie w sprawie finansowania z RRF określono, że państwa członkowskie powinny odzyskiwać środki od ostatecznych odbiorców. Nie są one jednak zobowiązane do zwrotu odzyskanych środków do budżetu UE, chyba że Komisja uzna, że odzyskały zbyt niską kwotę wypłaconych środków²¹. Choć takie rozwiązanie powinno zachęcać państwa członkowskie do odzyskiwania środków, jest ono sprzeczne z podejściem stosowanym w przypadku innych funduszy UE, zgodnie z którym wszystkie nienależnie wypłacone środki muszą zostać zwrócone do budżetu UE (np. w obszarze badań naukowych) lub muszą zostać wycofane i zastąpione prawidłowo wydatkowanymi środkami (np. w obszarze spójności). Ponadto, zgodnie z umowami w sprawie finansowania, w przypadku nadużyć finansowych popełnionych w ramach zamówień publicznych państwa członkowskie mają wyłącznie obowiązek przedstawić Komisji dowody potwierdzające, że odzyskały kwoty od ostatecznych odbiorców, tj. instytucji zamawiających, ale nie od biorących udział w nieuczciwej działalności wykonawców lub podwykonawców tych odbiorców²². Takie podejście może osłabić efekt odstrasżający, jaki ma wywoływać obowiązek odzyskania środków.
- 85** W tym kontekście Trybunał odnotowuje, że chociaż Komisja nie zaleciła tego wyraźnie, jedno z czterech państw członkowskich objętych próbą (**Włochy**) stosuje podejście wykorzystywane w przypadku innych funduszy UE i wycofuje projekty, które są objęte dochodzeniem dotyczącym nadużyć finansowych, z wniosków o płatność przesyłanych Komisji. Ponadto we **Włoszech** i w **Hiszpanii** obowiązują wymogi dotyczące zawieszenia płatności na rzecz odbiorców w przypadku wykrycia podejrzenia nadużycia finansowego.

²¹ C/2024/4618, zawiadomienie Komisji – Wytyczne dotyczące planów odbudowy i zwiększania odporności, załącznik IV.

²² C/2024/4618, zawiadomienie Komisji – Wytyczne dotyczące planów odbudowy i zwiększania odporności, sekcja V s. 18.

Większość środków zostanie odzyskanych od ostatecznych odbiorców po 2026 r.

86 Komisja poinformowała Trybunał, że co do zasady musi poczekać, aż zostanie wydany prawomocny wyrok sądu, zanim zwróci się do danego państwa członkowskiego o przedstawienie dowodów na to, że środki finansowe dotknięte nadużyciem finansowym zostały w wystarczającym stopniu odzyskane. Między wniesieniem aktu oskarżenia a uprawomocnieniem się wydanego w postępowaniu sądowym wyroku może upłynąć dużo czasu. Do czasu przeprowadzenia kontroli przez Trybunał wyroki sądowe wydano w bardzo niewielu sprawach dotyczących nadużyć finansowych w ramach RRF, w związku z czym Prokuratura Europejska nie dysponuje jeszcze danymi na temat tego, ile czasu zajmuje etap dochodzenia, od wniesienia aktu oskarżenia do wydania prawomocnego wyroku. Większość (71%) spośród organów, które odpowiedziały na ankietę Trybunału, stwierdziła, że od rozpoczęcia dochodzenia do uprawomocnienia się wyroku sądowego upływa od dwóch do pięciu lat, a kolejne 27% organów odpowiedziało, że zajmuje to ponad pięć lat.

87 Jeśli chodzi o państwa członkowskie, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, władze **włoskie** poinformowały Trybunał, że w 2024 r. wniesiono akty oskarżenia w związku z projektami zgłoszonymi we wniosku o płatność z 2021 r. Ta sytuacja pokazuje, że w wielu przypadkach stwierdzenie popełnienia nadużyć finansowych w drodze prawomocnego wyroku sądowego nastąpi po zakończeniu obowiązywania RRF w grudniu 2026 r.

88 Po 30 września 2026 r. Komisja nie będzie już otrzymywać deklaracji zarządczych²³, które są dla niej głównym źródłem informacji na temat środków z RRF odzyskanych przez państwa członkowskie. Ponieważ większość korekt dotyczących nadużyć finansowych zostanie dokonana po tej dacie, w związku z brakiem ustrukturyzowanego mechanizmu zgłaszania środków odzyskanych w ramach RRF istnieje ryzyko, że Komisja nie będzie dysponowała informacjami, na podstawie których mogłaby podjąć stosowne działania następcze, a w konsekwencji odzyskać nienależnie wypłacone środki, jeśli same państwa członkowskie nie zrobiłyby tego w wystarczającym stopniu (pkt **81**).

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę V, której przewodniczy Jan Gregor, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 16 grudnia 2025 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego



Tony Murphy
Prezes

²³ COM(2025) 310, komunikat Komisji dotyczący Next Generation EU.

Załączniki

Załącznik I – O kontroli

Wstęp

Przepisy UE dotyczące nadużyć finansowych

- 1) Za zwalczanie nadużyć finansowych i wszelkich innych nielegalnych działań naruszających interesy finansowe UE odpowiadają wspólnie UE (reprezentowana przez Komisję) i państwa członkowskie¹. Obowiązek ten odnosi się do wszystkich dochodów i programów wydatków UE oraz wszystkich obszarów polityki.
- 2) Nadużycie finansowe naruszające interesy finansowe UE definiuje się² jako jakiegokolwiek umyślne działanie lub zaniechanie dotyczące:
 - wykorzystania lub przedstawienia fałszywych, nieścisłych lub niekompletnych oświadczeń lub dokumentów, które ma na celu sprzeniewierzenie lub bezprawne zatrzymanie środków z budżetu ogólnego UE lub budżetów zarządzanych przez UE lub w jej imieniu,
 - nieuwjawnienia informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku, w tym samym celu,
 - niewłaściwego wykorzystania takich środków do celów innych niż te, na które zostały pierwotnie przyznane.

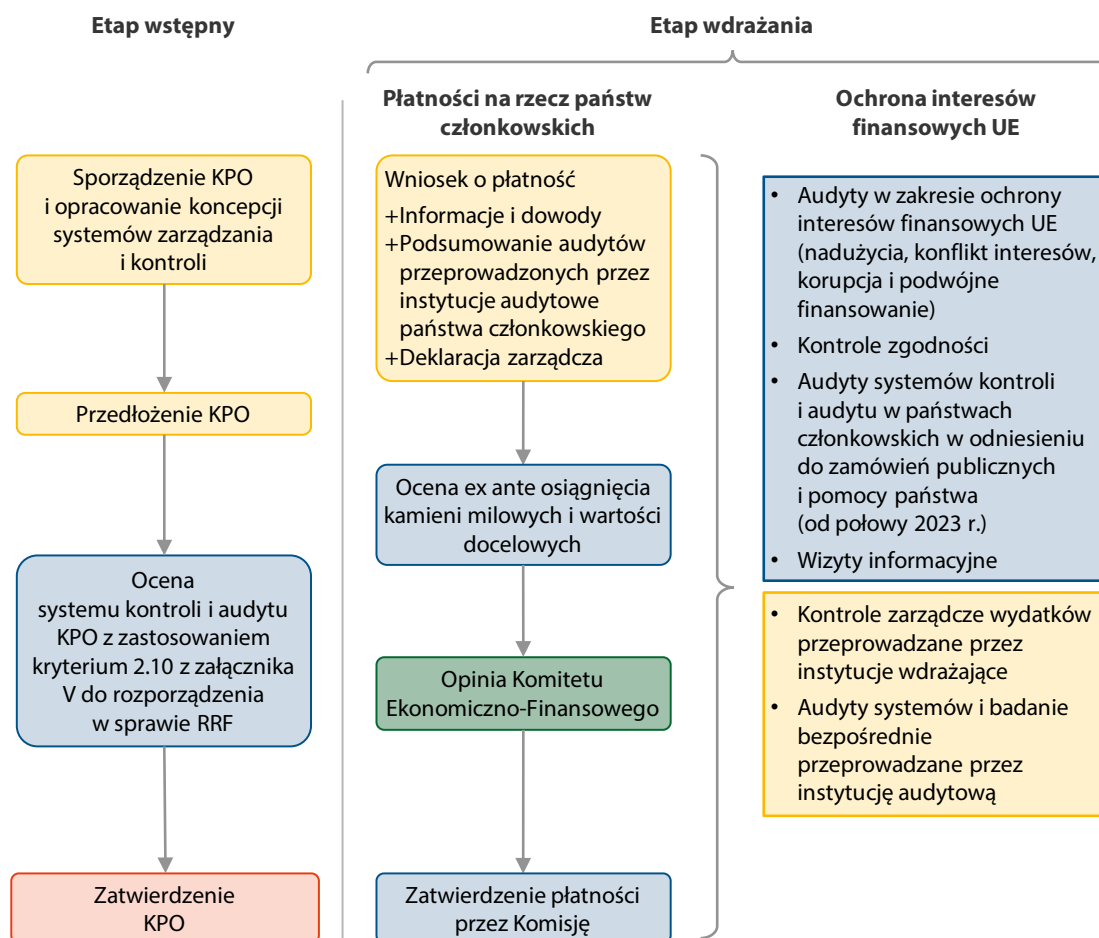
¹ Art. 325 TFUE.

² Art. 3 dyrektywy (UE) 2017/1371 w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii („dyrektywa PIF”).

Ramy zarządzania i kontroli RRF zapewniające ochronę interesów finansowych UE przed nadużyciami finansowymi

- 3) RRF wymaga ustanowienia specjalnych ram kontroli na szczeblu Komisji i państw członkowskich zapewniających ochronę interesów finansowych UE przed nadużyciami finansowymi (*rys. 1*).

Rys. 1 | Elementy systemu kontroli RRF wdrożonego przez Komisję



- Działania państw członkowskich
- Działania Komisji Europejskiej
- Działania Rady Unii Europejskiej
- Działania Komitetu Ekonomiczno-Finansowego*

*Komitet składa się z urzędników wyższego szczebla reprezentujących organy administracji krajowej i banki centralne. Wspiera koordynację polityki poszczególnych państw członkowskich.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Ramy kontroli Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych

- 4) Komisja jest odpowiedzialna za zapewnienie ochrony interesów finansowych UE przed nadużyciami finansowymi. Musi zatem uzyskać od państw członkowskich wystarczający poziom pewności, że stosowane przez nie systemy są skuteczne w zapobieganiu nadużyciom finansowym, korupcji, konfliktom interesów (tj. poważnym nieprawidłowościom) i podwójnemu finansowaniu, a także ich wykrywaniu i korygowaniu³.
- 5) Ramy kontroli Komisji służące ochronie interesów finansowych UE przed nadużyciami finansowymi obejmują:
 - ocenę KPO państw członkowskich, która obejmuje również sprawdzenie adekwatności systemów kontroli w zakresie zwalczania nadużyć finansowych przedstawionych w tych planach;
 - audyty systemów kontroli państw członkowskich przeprowadzane w celu zapobiegania nadużyciom finansowym, ich wykrywania i korygowania oraz w celu zachowania zgodności z warunkami określonymi w umowach w sprawie finansowania i umowach pożyczek (audyty dotyczące ochrony interesów finansowych UE).
- 6) Komisja może zmniejszyć wsparcie wypłacane z RRF (poprzez zmniejszenie przydziału lub odzyskanie już wypłaconych środków), jeżeli stwierdzi:
 - poważne nieprawidłowości (w tym nadużycia finansowe), które naruszają interesy finansowe UE i które nie zostały skorygowane przez państwo członkowskie;
 - poważne naruszenia obowiązków określonych w umowach w sprawie finansowania⁴, takich jak obowiązek podjęcia odpowiednich działań w celu zapobiegania nadużyciom finansowym, ich wykrywania i korygowania.
- 7) Dyrektorzy Generalni Komisji wydają poświadczenie wiarygodności w rocznych sprawozdaniach z działalności dyrekcji, za które odpowiadają. Jest ono głównym narzędziem sprawozdawczym potwierdzającym, czy mają oni wystarczającą pewność, że w przypadkach nadużyć finansowych lub poważnego naruszenia obowiązku wynikającego z umowy w sprawie finansowania RRF wsparcie zostało proporcjonalnie zmniejszone. Uzupełnieniem tego poświadczenia są dwa inne filary uzyskiwania pewności.

³ Rozporządzenie w sprawie RRF, motyw 54 i art. 22 ust. 1.

⁴ Tamże, art. 22 ust. 5.

- 8) W strategii w zakresie zwalczania nadużyć finansowych z 2023 r. Komisja podkreśliła, że zobowiązuje się nieustannie zapobiegać nadużyciom finansowym w ramach RRF i je wykrywać. Zamierza ona realizować to zobowiązanie, wykorzystując w tym celu analizę ryzyka i przeprowadzając audyty ukierunkowane na ochronę interesów finansowych UE⁵. W swoich wytycznych Komisja zaleca, aby organy państw członkowskich brały pod uwagę cały cykl zwalczania nadużyć finansowych (*rys. 2*), który obejmuje zapobieganie nadużyciom finansowym, ich wykrywanie, korygowanie i zgłaszanie.

Rys. 2 | Cykl zwalczania nadużyć finansowych



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie wytycznych Komisji.

⁵ COM(2023) 405, Plan działania dotyczący strategii Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych – przegląd z 2023 r.

Ramy kontroli państw członkowskich w zakresie zwalczania nadużyć finansowych

- 9) Państwa członkowskie mają obowiązek stosowania skutecznego i efektywnego systemu kontroli wewnętrznej, podejmowania odpowiednich działań w celu zapobiegania nadużyciom finansowym oraz ich wykrywania i korygowania, a także podejmowania działań prawnych w celu odzyskania nienależnie wypłaconych środków⁶. Mogą do tego celu wykorzystywać swoje istniejące krajowe systemy zarządzania i kontroli oraz korzystać z prac powiązanych z tymi systemami instytucji, w tym instytucji zajmujących się innymi funduszami UE, takimi jak europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne, lub instytucji zaangażowanych w zarządzanie budżetem krajowym.
- 10) Przedkładając Komisji swoje wstępne lub zmienione KPO, państwa członkowskie muszą przedstawić informacje na temat ustaleń dotyczących krajowego systemu zapobiegania nadużyciom finansowym, ich wykrywania i korygowania⁷.

⁶ Rozporządzenie w sprawie RRF, art. 22 ust. 1 i 2.

⁷ Tamże, kryterium oceny 2.10, art. 18 ust. 4 lit. r) i załącznik V.

- 11) Głównymi organami w ramach systemów kontroli i audytu państw członkowskich są:
- a) **instytucja koordynująca** – organ wyznaczony przez państwo członkowskie do koordynacji wdrażania RRF. Ponosi ogólną odpowiedzialność za monitorowanie wdrażania KPO w imieniu państwa członkowskiego i jest pojedynczym punktem kontaktowym dla Komisji;
 - b) **instytucje wdrażające (zazwyczaj ministerstwa lub agencje)** – odpowiedzialne za wdrażanie poszczególnych działań. Instytucje te, wraz z delegowanymi instytucjami wdrażającymi lub kontrolnymi, mają za zadanie przede wszystkim zapewnić realizację działań, ale są również odpowiedzialne za kontrole potwierdzające brak występowania poważnych nieprawidłowości (nadużyć finansowych, korupcji i konfliktu interesów). Kontrole te mają dać niezbędną pewność co do ochrony interesów finansowych Unii na potrzeby instytucji koordynującej i podpisania deklaracji zarządczej;
 - c) **instytucja audytowa** przeprowadza audyty systemów i poszczególnych przypadków wsparcia inwestycji i reform, w tym skutecznego przeciwdziałania ryzyku nadużyć finansowych, korupcji i konfliktu interesów. Instytucja ta nie może być funkcjonalnie zaangażowana w proces wdrażania działań w ramach RRF w danym państwie członkowskim, a także musi dysponować wystarczającymi zasobami, aby wykonywać swoje obowiązki audytowe w odniesieniu do RRF.
- 12) Na etapie wdrażania państwa członkowskie muszą dołączyć do każdego wniosku o płatność deklarację zarządczą potwierdzającą, że ich systemy kontroli dają niezbędną pewność, że zarządzanie środkami finansowymi odbywało się zgodnie ze wszystkimi obowiązującymi przepisami, w szczególności dotyczącymi unikania poważnych nieprawidłowości i podwójnego finansowania. Ponadto państwa członkowskie muszą również dołączyć do każdego wniosku o płatność podsumowanie przeprowadzonych audytów, zawierające informację o stwierdzonych uchybieniach lub wykrytych przypadkach nadużyć finansowych oraz wszelkich podjętych działaniach naprawczych.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

- 13) Celem niniejszej kontroli była ocena skuteczności systemów ustanowionych przez Komisję i państwa członkowskie na potrzeby RRF w zakresie ochrony interesów finansowych UE przed nadużyciami finansowymi. Trybunał ocenił, czy:
- Komisja przyczyniła się do poprawy ram dotyczących zwalczania nadużyć finansowych w RRF dzięki ustanowieniu kluczowych wymogów i przeprowadzeniu audytów systemów państw członkowskich;
 - państwa członkowskie ustanowiły odpowiednie środki zapobiegania nadużyciom finansowym i ich wykrywania;
 - procedury zgłaszania i korygowania nadużyć finansowych zapewniają wystarczającą ochronę interesów finansowych UE.
- 14) W odniesieniu do państw członkowskich Trybunał uwzględnił dowody pochodzące z okresu do grudnia 2024 r., a w przypadku Komisji – do lipca 2025 r. Wobec braku szczegółowych wymogów w zakresie zwalczania nadużyć finansowych w przepisach regulujących RRF Trybunał ocenił skuteczność systemów zapobiegania nadużyciom finansowym i ich wykrywania w państwach członkowskich na podstawie wytycznych Komisji, które uznał za odpowiednie do tego celu⁸. W odniesieniu do procedur zgłaszania i korygowania nadużyć finansowych Trybunał zastosował własne kryteria, opierając się na praktykach stosowanych w odniesieniu do europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, ponieważ w jego ocenie wytyczne Komisji nie przewidują wystarczających środków ochrony interesów finansowych UE.
- 15) Niniejsze sprawozdanie uzupełnia opublikowane wcześniej przez Trybunał [sprawozdanie specjalne 07/2023 pt. „Koncepcja systemu kontroli RRF ustanowionego przez Komisję”](#), w którym wskazano problemy związane ze zgłaszaniem nadużyć finansowych, oraz [sprawozdanie specjalne 09/2025 pt. „Systemy zapewniające zgodność wydatków z RRF z przepisami dotyczącymi zamówień publicznych i zasadami pomocy państwa”](#), w którym stwierdzono, że Komisja nie była w stanie uzyskać wystarczającej pewności co do tego, czy państwa członkowskie dysponują skutecznymi systemami kontroli wewnętrznej w odniesieniu do wydatków z RRF.

⁸ Na przykład wytyczne dotyczące oceny systemów kontroli wewnętrznej ustanowionych przez państwa członkowskie w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, Komisja Europejska, 2023; Ocena ryzyka nadużyć finansowych oraz skuteczne i proporcjonalne środki zwalczania nadużyć finansowych, Komisja Europejska, 2014.

16) Na potrzeby tej kontroli Trybunał:

- przeanalizował obowiązki Komisji i państw członkowskich w zakresie zwalczania nadużyć finansowych oraz obowiązujące je wymogi określone w ramach prawnych;
- przeprowadził wywiady i zorganizował spotkania z przedstawicielami Komisji;
- przeprowadził wywiady i zorganizował spotkania z przedstawicielami dobranych do próby organów odpowiedzialnych za wdrażanie RRF w czterech wybranych państwach członkowskich (instytucji wdrażających, instytucji koordynujących i instytucji audytowych), a także z przedstawicielami innych kluczowych zainteresowanych stron zaangażowanych w zwalczanie nadużyć finansowych w ramach RRF;
- dokonał przeglądu ram kontroli Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych, w tym jej strategii audytu, sposobu przeprowadzania przez nią audytów systemów obejmujących ochronę interesów finansowych UE oraz wydanych przez nią wytycznych dla państw członkowskich;
- przeprowadził kontrolę informatyczną dotyczącą wykorzystania narzędzia Arachne do wykrywania nadużyć finansowych w wybranych państwach członkowskich (skuteczność Arachne nie wchodziła w zakres kontroli Trybunału);
- dokonał przeglądu ram kontroli wybranych państw członkowskich w zakresie zwalczania nadużyć finansowych i zbadał wdrażanie środków zwalczania nadużyć finansowych, w tym weryfikację pod kątem braku występowania nadużyć finansowych w odniesieniu do wybranych wartości docelowych / kamieni milowych;
- przeanalizował środki naprawcze stosowane przez Komisję i wybrane państwa członkowskie;
- zbadał, czy wybrane państwa członkowskie zgłaszały wykryte nadużycia finansowe w deklaracjach zarządczych.

- 17) Trybunał wybrał do kontroli cztery państwa członkowskie – Danię, Włochy, Rumunię i Hiszpanię, kierując się takimi czynnikami jak: liczba spraw dotyczących RRF rozpatrywanych przez Prokuraturę Europejską, wysokość finansowania z RRF przyznanego danemu krajowi, wolumen płatności dokonanych do lipca 2024 r., a także to, czy w wyniku przeprowadzonych przez Komisję audytów PFIU sformułowano ustalenia o znaczeniu krytycznym i bardzo istotne ustalenia. W odniesieniu do każdego ze skontrolowanych państw członkowskich Trybunał ocenił systemy zwalczania nadużyć finansowych stosowane przez instytucję koordynującą, instytucję audytową i dwie instytucje wdrażające. Instytucje wdrażające zostały wybrane na podstawie analizy ryzyka spośród tych, które wcześniej skontrolowała Komisja.
- 18) Ponadto Trybunał przeprowadził konsultacje z Prokuraturą Europejską i OLAF, aby lepiej zrozumieć ich funkcje w zakresie zwalczania nadużyć finansowych w ramach RRF.
- 19) Kontrolerzy przeprowadzili również ankietę wśród krajowych organów odpowiedzialnych za RRF. Ankieta obejmowała pytania na temat podejmowanych przez nie działań mających zapewnić ochronę przed nadużyciami finansowymi przy wdrażaniu RRF. Odpowiedzi udzieliło 113 organów z 24 państw członkowskich. Ankieta została wysłana pocztą elektroniczną 19 listopada 2024 r. do instytucji koordynujących i audytowych ze wszystkich państw członkowskich, a także do 107 instytucji wdrażających ocenionych przez Komisję w ramach audytów PFIU. Wskaźniki udzielonych odpowiedzi wyniosły odpowiednio 85%, 67% i 74%.
- 20) Celem niniejszej kontroli jest przyczynienie się do wzmocnienia systemów RRF, aby lepiej chroniły interesy finansowe UE przed nadużyciami finansowymi, zarówno na szczeblu Komisji, jak i państw członkowskich. Ponieważ największe inwestycje zaplanowano na koniec okresu obowiązywania RRF, więcej przypadków nadużyć finansowych będzie prawdopodobnie wykrywanych pod koniec tego okresu lub po jego zakończeniu. Ustalenia i zalecenia Trybunału są również istotne w kontekście przyszłych instrumentów, które będą opierały się na podobnych do RRF modelach finansowania.

Załącznik II – Wykorzystanie narzędzia Arachne na potrzeby RRF

Ocena ryzyka nadużyć finansowych przy pomocy narzędzia Arachne

- 1) Arachne to zintegrowane narzędzie informatyczne służące do eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka. Zostało opracowane przez Komisję, aby wesprzeć instytucje zarządzające w przeprowadzanych przez nie kontrolach administracyjnych i zarządczych. Działanie Arachne polega na wzbogacaniu danych przekazywanych przez państwa członkowskie o publicznie dostępne informacje. Dzięki temu pozwala ono identyfikować – na podstawie zestawu wskaźników – projekty, beneficjentów, umowy, wykonawców i podwykonawców, którzy mogą być podatni na ryzyko wystąpienia nadużyć finansowych, konfliktów interesów lub innych nieprawidłowości. Narzędzie to może dawać organom publicznym użyteczne sygnały wskazujące na możliwość występowania ryzyka, które organy te mogą następnie zbadać.
- 2) W ramach Arachne zdefiniowano siedem kategorii ryzyka: zamówienia publiczne, zarządzanie umowami, kwalifikowalność, wyniki, wiarygodność, koncentracja oraz ostrzeżenia dotyczące utraty reputacji i nadużyć finansowych. Narzędzie Arachne pozwala obliczyć poziomy ryzyka dla każdego projektu, beneficjenta, umowy i wykonawcy, aby pomóc w określeniu, który element w danej kategorii cechuje się wyższym ryzykiem.

- 3) Ryzyko nadużyć finansowych jest objęte kategorią „Ostrzeżenia dotyczące utraty reputacji i nadużyć finansowych”. W tej kategorii stosowane są 33 wskaźniki ryzyka:
- ryzyko finansowe – ogólne wyniki finansowe beneficjentów, partnerów realizujących projekt, wykonawców, podwykonawców i członków konsorcjum, na podstawie danych pochodzących ze sprawozdań finansowych;
 - ryzyko dotyczące powiązań – istnienie powiązań między beneficjentami, partnerami realizującymi projekt, wykonawcami, podwykonawcami i członkami konsorcjum oraz ich oficjalnymi przedstawicielami i innymi powiązanymi osobami;
 - ryzyko utraty reputacji – zaangażowanie w działania, które mogą prowadzić do utraty reputacji (np. bankructwa);
 - ryzyko związane z sankcjami – wskazanie beneficjentów, partnerów realizujących projekt, wykonawców, podwykonawców i członków konsorcjum lub ich oficjalnych przedstawicieli i powiązanych osób, umieszczonych na czarnej liście lub figurujących w jakimkolwiek wykazie osób objętych sankcjami;
 - ryzyko związane za zmianą – wszelkie zmiany w strukturze przedsiębiorstwa, nazwie, adresie, składzie zarządu.
- 4) Każdemu wskaźnikowi przypisuje się wartość i wagę między 5 a 20. Na podstawie dostępnych wskaźników i ich wagi Arachne oblicza ogólny wynik dotyczący ryzyka utraty reputacji i ryzyka nadużyć finansowych, sumując 10 najwyższych wartości dostępnych wskaźników, a następnie dzieląc tę sumę przez sumę wag 10 dostępnych wskaźników o najwyższej wadze. Wyniki obliczeń, wraz z oceną punktową każdego wskaźnika i wszystkimi istotnymi informacjami, są przedstawiane w generowanym przez system raporcie. Dany projekt może otrzymać ocenę ryzyka wynoszącą od 0 do 50 punktów.

Ogólna ocena stosowania narzędzia Arachne (Dania, Włochy, Rumunia)

Dostępność wytycznych

- 5) Analizując wybrane państwa członkowskie, Trybunał ustalił, że we **Włoszech** opracowano krajowe wytyczne, w których przedstawiono zasady stosowania Arachne, a każda instytucja dobrana do próby Trybunału przygotowała bardziej szczegółowe wytyczne w tym zakresie. W **Rumunii** instytucje wdrażające również opracowały stosowne wytyczne, podczas gdy w **Danii** jedynie instytucja audytowa korzysta z Arachne i opracowała wytyczne dotyczące jego stosowania.

Regularne stosowanie kontroli i audytów oraz monitorowanie punktowej oceny ryzyka

- 6) We **Włoszech** instytucje wdrażające i instytucja audytowa wykorzystują Arachne do przeprowadzania kontroli pod kątem nadużyć finansowych. Instytucje wdrażające ukierunkowują swoje kontrole na beneficjentów zaangażowanych w projekty, a wyniki kontroli są dokumentowane na specjalnych listach kontrolnych. Instytucja audytowa wykorzystuje sprawozdania z Arachne do oceny ryzyka oraz do audytów zgodności i badań bezpośrednich.
- 7) W **Rumunii** instytucja koordynująca zaleca, aby instytucje wdrażające przeprowadzały kontrole w Arachne, tylko jeśli istnieją przesłanki ewentualnych nadużyć finansowych. Jedna z dwóch skontrolowanych instytucji wdrażających określiła w momencie rozpoczęcia wdrażania RRF, na którym etapie cyklu życia projektu należy skorzystać z Arachne do kontroli pod kątem występowania nadużyć finansowych. Druga instytucja wdrażająca uczyniła to dopiero w 2025 r., po kontroli przeprowadzonej przez Trybunał.
- 8) W **Danii** z Arachne korzysta wyłącznie instytucja audytowa. Raz w roku wybiera ona projekty i beneficjentów, których ogólna ocena ryzyka lub ocena dla kategorii ryzyka „ostrzeżenia dotyczące utraty reputacji i nadużyć finansowych” przekracza 40 na 50 punktów. Kontrolę tak zidentyfikowanych projektów i beneficjentów przeprowadzają następnie instytucje wdrażające. Muszą one sprawdzić ocenę punktową każdego wskaźnika, ocenić swoje mechanizmy kontrolne i wyjaśnić instytucji audytowej, w jaki sposób planują one ograniczyć zidentyfikowane ryzyko.
- 9) Wszystkie trzy państwa członkowskie objęte próbą, które stosują narzędzie Arachne, weryfikują łączną ocenę punktową dla kategorii ryzyka „ostrzeżenia dotyczące utraty reputacji i nadużyć finansowych”. Niemniej nie wszystkie z nich jasno określiły etap cyklu życia projektu, na którym należy przeprowadzić tę weryfikację. Jeżeli chodzi o **monitorowanie ryzyka** przy pomocy Arachne, system co tydzień oblicza na nowo oceny punktowe ryzyka. Jeśli taka ocena zmieni się, wcześniejsze wartości są zachowywane i można je sprawdzić na wykresie w formie osi czasu. Narzędzie pozwala również na ustawienie indywidualnych ostrzeżeń (Alert Me). Dzięki tej funkcji użytkownicy mogą otrzymywać wiadomości e-mail, jeśli spełnione zostaną określone warunki. Trybunał stwierdził jednak, że żadne ze skontrolowanych państw członkowskich nie korzysta z tej funkcji, ponieważ nie wiedziało o niej (Dania) albo uważa, że jej użyteczność jest ograniczona (Włochy).

Możliwość przyznania dostępu pracownikom

- 10) We **Włoszech** instytucja koordynująca zapewnia dostęp do narzędzia pracownikom instytucji wdrażających, którzy są bezpośrednio lub pośrednio zaangażowani w kontrole nadużyć finansowych. W **Rumunii** instytucja koordynująca zapewnia taki dostęp pracownikom wyznaczonym przez każdą instytucję wdrażającą. W **Danii** dostęp jest ograniczony tylko do dwóch pracowników instytucji audytowej odpowiedzialnych za przesyłanie i pobieranie danych.

Przesyłanie poprawnych danych o wystarczającym zakresie

- 11) We **Włoszech** dane są systematycznie gromadzone i przesyłane do Arachne co miesiąc przez instytucję koordynującą. W **Danii** instytucja audytowa gromadzi dane od instytucji wdrażających i co trzy miesiące zapisuje je w narzędziu. W **Rumunii** instytucje wdrażające są odpowiedzialne za gromadzenie i przesyłanie danych, a instytucja koordynująca zaleca, by dane były przesyłane co trzy miesiące. Nie monitoruje ona jednak ilości przesłanych danych.
- 12) Istnieją znaczne różnice w liczbie projektów w ramach RRF zgłaszanych w Arachne. Do maja 2025 r. Włochy przesyłały do Arachne dane dotyczące ponad 275 000 projektów, Dania – 82 000, a Rumunia – prawie 8 000. Z wyjątkiem Włoch, które ściśle monitorują proces przesyłania danych i zapisały w Arachne informacje na temat 97% zrealizowanych projektów, państwa członkowskie nie mają pełnego wglądu w to, czy wszystkie projekty zostały zapisane w Arachne.

Skróty i akronimy

Skrót	Definicja/objaśnienie
DG ECFIN	Dyrekcja Generalna ds. Gospodarczych i Finansowych
EPPO	Prokuratura Europejska
IGAE	Generalny Inspektorat Administracji Centralnej (organ kontroli wewnętrznej sektora publicznego w Hiszpanii)
KPO	krajowy plan odbudowy i zwiększania odporności
OLAF	Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych
PFIU	ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej
RRF	Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności

Glosariusz

Termin	Definicja/objaśnienie
Decyzja wykonawcza Rady	Dokument, w którym – na podstawie oceny Komisji – Rada zatwierdza plan odbudowy i zwiększania odporności danego państwa członkowskiego.
Deklaracja zarządcza	Oświadczenie dołączone do składanego przez państwo członkowskie wniosku o płatność, potwierdzające, że spełniono warunki otrzymania finansowania, wszystkie informacje potwierdzające są kompletne i poprawne oraz że państwo członkowskie uzyskało pewność, iż przestrzegano wszystkich obowiązujących przepisów.
Eksploracja danych	Proces analizowania dużych zbiorów danych w celu wyszukania informacji w formie prawidłowości i trendów.
Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności	Unijny mechanizm wsparcia finansowego mający na celu złagodzenie gospodarczych i społecznych skutków pandemii COVID-19 oraz pobudzenie odbudowy i sprostanie wyzwaniom związanym z dążeniem ku bardziej ekologicznej i cyfrowej przyszłości.
Kamień milowy	Jakościowa miara postępów państwa członkowskiego w realizacji reformy lub inwestycji przewidzianej w planie odbudowy i zwiększania odporności.
Kamień milowy dotyczący kontroli	Szczególny wymóg dotyczący systemów audytu i kontroli państwa członkowskiego, który musi zostać spełniony, zanim państwo będzie mogło otrzymać jakiegokolwiek środki z RRF.
Kontrola zarządcza	Procedura łącząca kontrole administracyjne i kontrole na miejscu, mająca zapewnić, że towary, usługi i prace finansowane ze środków unijnych zostały dostarczone, a zadeklarowane wydatki są kwalifikowalne i zgodne ze wszystkimi obowiązującymi przepisami.
(Krajowy) plan odbudowy i zwiększania odporności	Dokument określający planowane przez dane państwo członkowskie reformy i inwestycje w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.
Ostateczny odbiorca	Osoba fizyczna lub prawna, która otrzymuje środki z RRF za realizację działania ujętego w planie odbudowy i zwiększania odporności państwa członkowskiego.
System zarządzania nieprawidłowościami	Aplikacja, której państwa członkowskie używają do zgłaszania do OLAF nieprawidłowości, w tym przypadków podejrzenia nadużycia finansowego.
Wartość docelowa	Ilościowa miara postępów danego państwa członkowskiego w realizowaniu reform lub inwestycji.
Zarządzanie bezpośrednie	Zarządzanie funduszem lub programem unijnym sprawowane samodzielnie przez Komisję, w przeciwieństwie do zarządzania dzielonego czy pośredniego.

Odpowiedzi Komisji

<https://www.eca.europa.eu/pl/publications/SR-2026-06>

Kalendarium

<https://www.eca.europa.eu/pl/publications/SR-2026-06>

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 V, zajmującą się obszarami finansowania Unii i administracji. Izbie tej przewodniczy członek Trybunału Jan Gregor. Kontrolą kierowała członkini Trybunału Katarína Kaszasová, a w działania kontrolne zaangażowani byli: James Verity, szef gabinetu; Iveta Turčanová, attaché; Judit Oroszki, kierowniczka; Tiberiu Popa, koordynator zadania, a także kontrolerzy: Adrian Rosca, Aleksejs Cekalovs, Paolo Murgia i Gabriela Barbieri. Wsparcie w zakresie danych zapewnili Christos Aspris i Mattia Belli, a wsparcie graficzne – Jesús Nieto Muñoz i Cynthia Matala-Tala. Za obsługę sekretarską odpowiadała Valérie Tempez.



Od lewej: Jesús Nieto Muñoz, Cynthia Matala-Tala, Christos Aspris, Gabriela Barbieri, Aleksejs Cekalovs, Katarína Kaszasová, James Verity, Tiberiu Popa, Adrian Rosca, Judit Oroszki, Paolo Murgia, Iveta Turčanová, Mattia Belli.

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2026.

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 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 możliwość 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.

Zdjęcie na stronie tytułowej: © tong2530 – stock.adobe.com.

Rys. 5 – ikony: rysunek opracowano z wykorzystaniem zasobów ze strony [Flaticon.com](#).

© Freepik Company S.L. Wszelkie prawa zastrzeżone.

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

Na stronach internetowych instytucji Unii Europejskiej dostępnych w domenie europa.eu zamieszczane są 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 978-92-849-6515-1	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/1152906	QJ-01-26-001-PL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-6516-8	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/7693515	QJ-01-26-001-PL-N

Cytowanie

Europejski Trybunał Obrachunkowy, [sprawozdanie specjalne 06/2026](#) pt.

„Zwalczanie nadużyć finansowych w RRF – prace są wciąż w toku”, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2026.

Ze względu na znaczny budżet i szczególny model realizacji RRF ważne jest, by w ramach Instrumentu zapewnić odpowiednie zarządzanie ryzykiem nadużyć finansowych, do jakich może dochodzić przy jego wdrażaniu. W związku z tym Trybunał postanowił skontrolować systemy zwalczania takich nadużyć w ramach RRF, zarówno na szczeblu Komisji, jak i państw członkowskich. Kontrolerzy doszli do wniosku, że chociaż Komisja podjęła kroki w celu usprawnienia ram zwalczania nadużyć finansowych przy wdrażaniu RRF, w ramach tych wciąż występują pewne uchybienia. M.in. w przepisach brakuje szczegółowych wymogów w tej dziedzinie, w niektórych państwach członkowskich nie wdrożono wystarczających środków zwalczania nadużyć, a dane dotyczące przypadków, w których podejrzewa się nadużycia, są niekompletne. Uchybienia te zwiększają ryzyko utraty funduszy UE na skutek nadużyć finansowych. Trybunał zaleca, aby Komisja przedstawiła bardziej szczegółowe wytyczne dotyczące zwalczania nadużyć finansowych w ramach RRF oraz usprawniła stosowane przez nią procedury audytu i weryfikacji. Ponadto, proponując w przyszłości instrumenty o podobnych modelach finansowania, Komisja powinna od samego początku uwzględnić w rozporządzeniach szczegółowe wymogi.

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