

IV

*(Informacje)*INFORMACJE INSTYTUCJI, ORGANÓW I JEDNOSTEK ORGANIZACYJNYCH
UNII EUROPEJSKIEJKOMITET NADZORU EUROPEJSKIEGO URZĘDU DS.
ZWALCZANIA NADUŻYĆ FINANSOWYCH (OLAF)

SPRAWOZDANIE Z DZIAŁALNOŚCI KOMITETU NADZORU OLAF ZA ROK 2020

(2021/C 364/01)

Członkowie Komitetu Nadzoru OLAF

Jan MULDER

Przewodniczący Komitetu Nadzoru OLAF

Członek Komitetu od dnia 23 stycznia 2017 r., przewodniczący od dnia 1 marca 2017 r.

Były poseł do Parlamentu Europejskiego, Niderlandy

Maria Helena FAZENDA

Członek Komitetu od dnia 23 stycznia 2017 r.

Sekretarz Generalny Systemu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Portugalia

Prokurator

Petr KLEMENT

Członek Komitetu do dnia 1 września 2020 r.

Prokuratura Krajowa, Czechy

Prokurator

Grażyna STRONIKOWSKA

Członek Komitetu od dnia 13 lipca 2016 r.

Prokuratura Krajowa, Warszawa, Polska

Prokurator

Rafael MUÑOZ LÓPEZ-CARMONA

Członek Komitetu od dnia 1 grudnia 2017 r.

Przewodniczący Działu Wsparcia dla Państwowego Rewidenta Generalnego w Specjalnej Prokuraturze ds. Zwalczania Korupcji i Przestępczości Zorganizowanej, Hiszpania

Audytor, prawnik, ekonomista

Dobrinka MIHAYLOVA

Członek Komitetu od dnia 18 listopada 2020 r.

Agencja Wykonawcza ds. Audytu Funduszy Unii Europejskiej, Bułgaria

Dyrektor ds. Audytu w Dyrekcji Funduszy Polityki Regionalnej

PRZEDMOWA

Niniejsze sprawozdanie roczne rozpoczyna się w sposób, w jaki prawdopodobnie rozpocznie się wiele innych sprawozdań dotyczących 2020 r., biorąc pod uwagę poważne konsekwencje pandemii COVID-19 dla instytucji UE oraz dla wszystkich obywateli Europy i całego świata. Pomimo bezprecedensowego wpływu pandemii COVID-19 w 2020 r. Komitet kontynuował prace zgodnie z ustalonym planem – comiesięczne posiedzenia plenarne odbywały się w trybie zdalnym.

W 2020 r., w przeciwieństwie do sytuacji w latach poprzednich, zakończono rekrutację pracowników Sekretariatu Komitetu, a dołączenie nowego kierownika Sekretariatu wniosło nową energię do funkcjonowania Sekretariatu. W 2020 r. działalność Komitetu skupiała się głównie na wymianie poglądów i dyskusjach z trzema zainteresowanymi instytucjami (Komisją, Parlamentem i Radą) na temat zmiany rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013⁽¹⁾ pod kątem uwzględnienia niedawnego utworzenia **Prokuratury Europejskiej (EPPO)**.

W odpowiedzi na jednoznaczny wniosek Komitetu w nowym, zmieniającym rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2223⁽²⁾ w sprawie OLAF po raz pierwszy wyraźnie stwierdzono, że Komitet powinien mieć dostęp wszystkich informacji i dokumentów OLAF, które uzna za niezbędne do wypełnienia swoich zadań w zakresie monitorowania i nadzoru.

To prawne doprecyzowanie było bardzo potrzebne i miało dalekosiężne skutki, ponieważ w efekcie OLAF i Komitet mogły przystąpić do opracowywania nowych porozumień roboczych dotyczących współpracy z OLAF zgodnie z przepisami zmienionego rozporządzenia w sprawie OLAF. W rozporządzeniu tym określono również warunki, które należy spełnić, aby w najbliższej przyszłości Sekretariat mógł znowu podlegać OLAF pod względem administracyjnym, jednocześnie zachowując pełną niezależność od Urzędu.

Stałym elementem regularnych posiedzeń Komitetu było uczestnictwo dyrektora generalnego OLAF. Komitet przyjmuje ten fakt z ogromnym zadowoleniem, ponieważ dzięki temu relacje mogą w większym stopniu przebiegać w dobrej wierze, w atmosferze wzajemnego zaufania i szacunku – co jest konieczne, aby mechanizm monitorowania i nadzoru był skuteczny i konstruktywny.

Pomimo ograniczeń wynikających z kryzysu związanego z pandemią COVID-19 Komitet wydał w 2020 r. dwie opinie:

- opinię nr 1/2020 na temat spraw oddalonych OLAF dotyczących członków instytucji UE,
- opinię nr 2/2020 w sprawie wstępnego projektu budżetu OLAF na 2021 r.

OLAF, a także Parlament i Rada, z zadowoleniem przyjęły opinię dotyczącą spraw oddalonych OLAF, ponieważ uzyskano dzięki niej więcej informacji na temat istotnego obszaru, w którym dyrektor generalny OLAF posiada znaczną swobodę decyzyjną.

Komitet znaczną część swojej pracy poświęcił również na dyskusję w sprawie przyjęcia nowych porozumień roboczych z OLAF, w szczególności w celu zapewnienia Komitetowi bezpośredniego dostępu do systemu zarządzania sprawami OLAF (na potrzeby wykonywania zadań w zakresie monitorowania). Dyskusje te były kontynuowane również w 2021 r. – roku, w którym oczekuje się, że nowe porozumienia robocze zostaną przyjęte.

Należy również zauważyć, że w nowym rozporządzeniu zmieniającym w sprawie OLAF utworzono nowe stanowisko **kontrolera** gwarancji proceduralnych. Kontroler będzie rozpatrywał skargi przeciwko OLAF wnoszone przez „osoby objęte dochodzeniem” w związku z naruszeniem ich gwarancji proceduralnych i będzie administracyjnie powiązany z Komitetem Nadzoru, a Sekretariat zapewni mu niezbędne wsparcie prawne.

Patrząc na przyszłe wyzwania, Komitet jest nadal zdeterminowany, aby udzielać OLAF wszelkiej pomocy niezbędnej do zapewnienia skutecznej współpracy z EPPO, a także zagwarantować sprawną pracę nowego kontrolera.

Ponadto przez cały rok Komitet regularnie informował Radę, Parlament, Komisję i inne zainteresowane strony o swoich działaniach w zakresie monitorowania oraz o wydanych opiniach.

Komitet jest również wdzięczny za dobrą współpracę z Sekretariatem i dziękuje mu za wsparcie prawne i pomoc udzielane swoim członkom.

Jan MULDER

Przewodniczący Komitetu Nadzoru OLAF

(1) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 z dnia 11 września 2013 r. dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzenie Rady (Euratom) nr 1074/1999 (Dz.U. L 248 z 18.9.2013, s. 1); <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:02013R0883-20170101>.

(2) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2223 z dnia 23 grudnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 883/2013 w odniesieniu do współpracy z Prokuraturą Europejską i skuteczności dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (Dz.U. L 437 z 28.12.2020, s. 49).

SPIS TREŚCI

	<i>Strona</i>
Przedmowa	2
Spis treści	3
O nas	4
(i) Komitet Nadzoru Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF)	4
(ii) Sekretariat	4
Deklaracja misji	4
Zadania Komitetu Nadzoru OLAF w zakresie monitorowania	5
(i) Monitorowanie budżetu i zasobów OLAF: opinia nr 2/2020 w sprawie wstępnego projektu budżetu OLAF	5
(ii) Monitorowanie spraw	6
(iii) Monitorowanie czasu trwania dochodzeń prowadzonych przez OLAF	7
Monitorowanie stosowania gwarancji proceduralnych	10
Sprawy, w przypadku których nie zastosowano się do zaleceń OLAF	12
Priorytety polityki dochodzeniowej OLAF oraz wytyczne dotyczące dochodzeń	13
Opinia nr 1/2020: Sprawy oddalone dotyczące członków instytucji UE	14
Zmiana rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013 i kontroler gwarancji proceduralnych	15
Zarządzanie przez Komitet Nadzoru	15

O NAS

(i) Komitet Nadzoru Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF)

1. Komitet Nadzoru Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) to niezależny organ mianowany za wspólnym porozumieniem Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji Europejskiej ⁽³⁾.
2. Komitet Nadzoru monitoruje wykonywanie zadań dochodzeniowych OLAF w celu wzmocnienia jego niezależności w ramach odpowiedniego wykonywania uprawnień powierzonych mu w rozporządzeniu (UE, Euratom) nr 883/2013 (rozporządzenie w sprawie OLAF). Komitet monitoruje również przestrzeganie przez OLAF gwarancji proceduralnych dotyczących osób lub organów zaangażowanych w dochodzenia.
3. Komitet składa się z pięciu niezależnych, zewnętrznych ekspertów mianowanych na 5 lat („członkowie”) ⁽⁴⁾. Członkowie ci wykonują swoje zadania w pełni niezależnie i nie mogą zwracać się o instrukcje ani ich nie przyjmują od żadnego rządu ani instytucji, organu czy jednostki administracyjnej UE.
4. W wewnętrznym Regulaminie Komitetu ⁽⁵⁾ ustalono zasady dotyczące jego składu, funkcjonowania i metod pracy (procedur, zgodnie z którymi wykonuje on swoje zadania w zakresie monitorowania określone w rozporządzeniu w sprawie OLAF) oraz ustanowiono istotne warunki, w ramach których muszą być prowadzone jego prace. Należy podkreślić, że Komitet prowadzi swoje działania w zakresie monitorowania, nie ingerując w przebieg trwających dochodzeń OLAF.
5. Ponadto Komitet składa sprawozdania instytucjom mianującym oraz informuje opinię publiczną, społeczeństwo obywatelskie i odpowiednie organy krajowe o swojej roli i działalności.

(ii) Sekretariat

6. Komitet jest w swoich pracach wspierany przez Sekretariat, który pracuje na stałe. Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie OLAF Sekretariat działa pod bezpośrednim zwierzchnictwem Komitetu i niezależnie od Komisji. Odgrywa on zasadniczą rolę w ułatwianiu i wspieraniu realizacji wszystkich zadań w zakresie monitorowania podejmowanych przez Komitet.
7. Sekretariat składa się z pracowników UE. Sekretariat monitoruje działalność OLAF i przedstawia wyniki swoich działań w zakresie monitorowania i nadzoru członkom Komitetu do omówienia i zatwierdzenia.

Sekretariat wspiera członków Komitetu w skutecznym wykonywaniu ich obowiązków, wzmacniając w ten sposób niezależność OLAF. W 2020 r., w obliczu wyzwań związanych z pandemią COVID-19, Sekretariat, podobnie jak reszta Komisji, dostosował swoją działalność do otoczenia internetowego i realizował program prac w sposób uzgodniony z Komitetem Nadzoru OLAF.

DEKLARACJA MISJI**Art. 15 ust. 1 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013:**

Komitet Nadzoru regularnie monitoruje wykonywanie przez Urząd jego zadań dochodzeniowych w celu wzmocnienia niezależności Urzędu we właściwym wykonywaniu kompetencji powierzonych mu na mocy niniejszego rozporządzenia.

Komitet Nadzoru monitoruje w szczególności rozwój sytuacji w zakresie stosowania gwarancji proceduralnych i czasu trwania dochodzeń na podstawie informacji przekazywanych przez dyrektora generalnego zgodnie z art. 7 ust. 8.

8. Komitet powstał w celu wzmocnienia i zagwarantowania niezależności OLAF poprzez regularne monitorowanie wykonywania jego zadań dochodzeniowych oraz w celu zapewnienia wsparcia jego dyrektorowi generalnemu w wypełnianiu jego obowiązków. Komitet jest w pełni zaangażowany w realizowanie tych zadań.

Komitet wypełnia tę rolę poprzez wspieranie dyrektora generalnego OLAF w sposób, który najlepiej umożliwia OLAF zwiększenie jego skuteczności jako surowego i bezstronnego organu dochodzeniowego UE, całkowicie niezależnego od nieuprawnionych nacisków i ingerencji zewnętrznych. Komitet zawsze będzie wspierał OLAF w staraniach na rzecz zwiększenia jakości jego pracy oraz odegrania podstawowej roli w nowej europejskiej przestrzeni sprawiedliwości. W tym kontekście pomoc i wsparcie OLAF dla Prokuratury Europejskiej oraz współpraca między oboma tymi organami będą miały zasadnicze znaczenie dla ochrony interesów finansowych UE.

⁽³⁾ Art. 15 ust. 2 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013.

⁽⁴⁾ W celu zachowania ciągłości doświadczenia członków Komitetu zastępuje się na zmianę, zgodnie z rozporządzeniem (UE, Euratom) nr 883/2013.

⁽⁵⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:32011Q1124%2801%29>

9. Komitet przekazuje dyrektorowi generalnemu OLAF i instytucjom szczegółowe opinie i sprawozdania z toczących się dochodzeń OLAF (nie ingerując w ich przebieg). W całym okresie sprawozdawczym Komitet był bardzo zaangażowany w tworzenie solidnych stosunków roboczych z nowym dyrektorem generalnym OLAF w celu zwiększenia jakości informacji regularnie przesyłanych Komitetowi przez OLAF.

W 2020 r. Komitet i OLAF prowadziły rozmowy na temat nowych porozumień roboczych w celu poprawy dostępu do informacji Komitetu (w oczekiwaniu na przepisy w zakresie dostępu określone w nowym rozporządzeniu zmieniającym w sprawie OLAF (rozporządzeniu (UE, Euratom) 2020/2223)).

Dotyczy to w szczególności sprawozdań z dochodzeń trwających dłużej niż 12 miesięcy, skarg indywidualnych dotyczących dochodzeń OLAF oraz zaleceń OLAF, których właściwe organy nie przestrzegały. Komitet aktywnie uczestniczył również w corocznej międzyinstytucjonalnej wymianie poglądów na temat wyników OLAF, konsekwentnie utrzymując swoje stanowisko, zgodnie z którym priorytety polityki dochodzeniowej OLAF powinny być zgodne z głównymi obszarami wydatków budżetowych UE.

10. Komitet odpowiada przed instytucjami, które mianowały jego członków, a jego ostatnie roczne sprawozdanie z działalności zostało omówione z komisarzem ds. budżetu i zasobów ludzkich, sekretarzem generalnym Komisji, Komisją Kontroli Budżetowej (CONT) Parlamentu Europejskiego oraz grupą roboczą Rady ds. zwalczania nadużyć finansowych.
11. Komitet odbył 10 posiedzeń plenarnych⁽⁶⁾ i kontynuował praktykę zapraszania dyrektora generalnego OLAF oraz członków jego personelu na posiedzenia w celu omówienia wszelkich kwestii istotnych dla prac Komitetu i OLAF oraz uzyskania informacji na ich temat.

W okresie sprawozdawczym członkowie Komitetu zostali wyznaczeni jako sprawozdawcy do pracy nad konkretnymi obszarami planu prac Komitetu i ich monitorowania. Współpracowali oni ściśle z Sekretariatem przy opracowywaniu projektów opinii i sprawozdań, które ma przyjąć Komitet.

ZADANIA KOMITETU NADZORU OLAF W ZAKRESIE MONITOROWANIA

- (i) **Monitorowanie budżetu i zasobów OLAF: opinia nr 2/2020 w sprawie wstępnego projektu budżetu OLAF⁽⁷⁾**

Art. 6 ust. 2 decyzji Komisji 1999/352/WE z dnia 28 kwietnia 1999 r. ustanawiającej Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych⁽⁸⁾, zmienionej decyzją 2013/478/UE⁽⁹⁾:

2. Po konsultacji z Komitetem Nadzorczym dyrektor generalny przekazuje dyrektorowi generalnemu ds. budżetu wstępny projekt budżetu, który ma zostać włączony do załącznika dotyczącego Urzędu w sekcji ogólnego budżetu Unii Europejskiej dotyczącej Komisji.

Art. 15 ust. 1 akapit trzeci rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013:

Komitet Nadzoru przekazuje dyrektorowi generalnemu opinie, w tym również, w stosownych przypadkach, zalecenia dotyczące między innymi zasobów niezbędnych do wykonywania przez Urząd zadań dochodzeniowych [...].

Motyw 37 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013:

Urząd powinien być niezależny w wykonywaniu swoich zadań. Dla wzmocnienia tej niezależności Urząd powinien być regularnie monitorowany w zakresie swoich kompetencji dochodzeniowych przez Komitet Nadzoru, złożony z niezależnych osób z zewnątrz posiadających wysokie kwalifikacje w dziedzinach działalności Urzędu. Komitet Nadzoru nie powinien ingerować w prowadzenie bieżących dochodzeń. Do obowiązków Komitetu Nadzoru powinno również należeć wspomaganie dyrektora generalnego w wykonywaniu przez niego swoich obowiązków.

12. Komitet wyraża ubolewanie, że dostarczane przez OLAF informacje dotyczące wstępnego projektu budżetu OLAF na 2021 r. wpływały do Komitetu z opóźnieniami. Komitet przyznaje jednak, że wynika to z wyjątkowo późnego przyjęcia nowych wieloletnich ram finansowych i powiązanego z nimi budżetu oraz z wpływu pandemii COVID-19.

⁽⁶⁾ Od stycznia 2020 r. do grudnia 2020 r.

⁽⁷⁾ https://europa.eu/supervisory-committee-olaf/sites/default/files/opinion_2-2020_on_olaf_draft_budget_2021.pdf.pdf

⁽⁸⁾ Dz.U. L 136 z 31.5.1999, s. 20.

⁽⁹⁾ Decyzja Komisji 2013/478/UE z dnia 27 września 2013 r. zmieniająca decyzję 1999/352/WE, EWWiS, Euratom ustanawiającą Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) (Dz.U. L 257 z 28.9.2013, s. 19).

13. W 2020 r. Komitet wydał opinię w sprawie **wstępnego projektu budżetu OLAF na 2021 r.** oraz przeanalizował wykonanie budżetu OLAF zatwierdzonego na 2020 r.

Podczas badania wstępnego projektu budżetu na 2021 r. Komitet skoncentrował się w szczególności na następujących kwestiach:

- 1) strategia OLAF w zakresie zasobów ludzkich;
- 2) finansowe i operacyjne skutki wdrożenia nowego systemu zarządzania sprawami OLAF („OCM”);
- 3) wpływ utworzenia Prokuratury Europejskiej na budżet OLAF.

14. Komitet stwierdził, że we wstępnym projekcie budżetu OLAF na 2021 r. przewidziano zasoby wystarczające do sprawnego prowadzenia dochodzeń.

15. Komitet ponownie wyraził swoje zaniepokojenie dotychczasowym sposobem wdrażania projektu dotyczącego **systemu zarządzania sprawami OLAF (OCM).**

Komitet powtórzył swoje zalecenie z poprzednich lat, aby dyrektor generalny zwrócił się do Służby Audytu Wewnętrznego Komisji (IAS) o przeprowadzenie oceny OCM po jego wdrożeniu, skupiając się w szczególności na wszystkich kosztach projektu od jego rozpoczęcia, doświadczeniach użytkowników i wzroście efektywności w porównaniu z poprzednim systemem zarządzania sprawami OLAF („CMS”).

Zdaniem Komitetu taki audyt lub nawet wewnętrzne sprawozdanie oceniające stan „na koniec projektu” powinny umożliwić dyrektorowi generalnemu OLAF podjęcie decyzji, czy ostatecznie nie powinien zastąpić OCM innym rozwiązaniem, z którego korzystają już podobne organy dochodzeniowe i wykonawcze UE.

W 2020 r. OLAF poinformował Komitet, że ukończenie OCM w terminie nie jest możliwe ze względu na nowe funkcje, które wymagały dalszych prac. Komitet powtórzył, że według niego projekt ten powinien zostać ostatecznie ukończony na początku 2021 r., i zastrzegł sobie prawo do sprawdzenia (w najbliższej przyszłości), jaką wartość dodał ten projekt faktycznie wnoszą.

16. Jeśli chodzi o **zasoby ludzkie**, opierając się na przyjętych przez Komisję zaleceniach Europejskiego Trybunału Obrachunkowego oraz uwzględniając negatywne skutki przeniesienia pracowników OLAF do EPPO, Komitet poparł wniosek OLAF o dodatkowe stanowiska.

Pozwoliłoby to w szczególności zwiększyć wiedzę specjalistyczną OLAF w sprawach dotyczących krajowych organów sądowiczych oraz zapewnić dalsze właściwe wykonywanie jego funkcji dochodzeniowej. Komitet uważa ponadto, że OLAF będzie w przyszłości prawdopodobnie bardziej obciążony pracą, co będzie wymagało odpowiedniego zwiększenia zasobów.

(ii) Monitorowanie spraw

Art. 15 ust. 1 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013:

Komitet Nadzoru regularnie monitoruje wykonywanie przez Urząd jego zadań dochodzeniowych [...]

Art. 4 decyzji Komisji 1999/352/WE z dnia 28 kwietnia 1999 r. ustanawiającej Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych, zmienionej decyzją 2013/478/UE:

„[...] Komitet Nadzorczy będzie odpowiedzialny za regularne monitorowanie wykonywania funkcji dochodzeniowych przez Urząd”.

Wspólna opinia służb prawnych Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji z dnia 5 września 2016 r.:

We wspólnej opinii podkreślono, że rozporządzenie (UE, Euratom) nr 883/2013 upoważnia Komitet Nadzoru do otrzymywania informacji od dyrektora generalnego OLAF:

- na temat przypadków przekazania informacji krajowym organom sądowym, nawet jeśli OLAF nie przeprowadził żadnego dochodzenia,
- na temat dodatkowych informacji dotyczących wszystkich spraw, w tym toczących się dochodzeń, a nie tylko na temat spraw zakończonych,

— jeśli chodzi o obowiązki sprawozdawcze dyrektora generalnego OLAF, rozporządzenie (UE, Euratom) nr 883/2013 nakłada na OLAF czynny obowiązek informowania. W tym zakresie przyznanie wyłącznie biernego dostępu elektronicznego do baz danych OLAF nie wystarczyłoby do wypełnienia obowiązków dyrektora generalnego OLAF określonych w rozporządzeniu (UE, Euratom) nr 883/2013.

17. Aby zwiększyć niezależność OLAF i wesprzeć dyrektora generalnego w wypełnianiu jego obowiązków, Komitet aktywnie i regularnie monitoruje sposób, w jaki OLAF prowadzi **dochodzenia**. Komitet wyznaczył sprawozdawców do monitorowania pewnych newralgicznych dochodzeń wewnętrznych, jak i innych spraw, w przypadku których dyrektor generalny OLAF postanowił, po dokonaniu oceny napływających informacji, by nie wszczynać dochodzenia („sprawy oddalone”).
18. Komitet przypomina, że ponieważ jest organem niezależnym, znajduje się w sytuacji szczególnie sprzyjającej wykonywaniu wyznaczonych mu zadań w zakresie monitorowania i nadzoru. Przy badaniu spraw zgłoszonych przez OLAF Komitet dba o to, aby koncentrować się w pracy na następujących kwestiach:
- potencjalnych zagrożeniach dla prowadzenia dochodzeń w sposób niezależny,
 - przestrzeganiu gwarancji proceduralnych i praw podstawowych,
 - przestrzeganiu ogólnych zasad prowadzenia dochodzeń,
 - ocenie jakości akt i informacji zawartych w OCM,
 - zgodności z zasadami określonymi w wytycznych w sprawie procedur dochodzeń dla pracowników OLAF.

(iii) **Monitorowanie czasu trwania dochodzeń prowadzonych przez OLAF**

Art. 15 ust. 1 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013:

Komitet Nadzoru regularnie monitoruje wykonywanie przez Urząd jego zadań dochodzeniowych w celu wzmocnienia niezależności Urzędu we właściwym wykonywaniu kompetencji powierzonych mu na mocy niniejszego rozporządzenia.

Art. 15 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013

Komitet Nadzoru monitoruje w szczególności rozwój sytuacji w zakresie stosowania gwarancji proceduralnych i czasu trwania dochodzeń na podstawie informacji przekazywanych przez dyrektora generalnego zgodnie z art. 7 ust. 8.

Art. 7 ust. 5 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013

Dochodzenia są prowadzone w sposób ciągły przez okres, który musi być proporcjonalny do okoliczności i złożoności sprawy.

Art. 7 ust. 8 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013

Jeżeli dochodzenie nie może zostać zakończone w terminie 12 miesięcy po jego wszczęciu, dyrektor generalny, po upływie tego 12-miesięcznego okresu, a następnie co sześć miesięcy, składa sprawozdanie Komitetowi Nadzoru, wskazując przyczyny i środki naprawcze przewidziane w celu przyspieszenia dochodzenia.

Uwagi ogólne

19. Monitorowanie czasu trwania dochodzeń stanowi jedną z głównych metod, za pomocą których Komitet przyczynia się do zwiększania niezależności OLAF.
20. Obowiązek przeprowadzenia procedur administracyjnych w rozsądnym terminie stanowi ogólną zasadę prawa Unii oraz część prawa do dobrej administracji (art. 41 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej⁽¹⁰⁾).

Zgodnie z orzecznictwem, gdy czas trwania procedury nie jest ustanowiony na mocy prawa Unii, zasadność tego okresu należy oceniać w świetle wszystkich okoliczności dla konkretnej sprawy, w szczególności znaczenia sprawy dla osoby objętej dochodzeniem, jej złożoności i postępowania stron sprawy⁽¹¹⁾.

⁽¹⁰⁾ Sprawa T-447/11, Catinis/Komisja, 21 maja 2014 r., pkt 34, oraz przywołane orzecznictwo.

⁽¹¹⁾ Sprawa T-447/11, Catinis/Komisja, 21 maja 2014 r., pkt 34; sprawy połączone C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, od C-250/99 P do C-252/99 P i C-254/99 P Limburgse Vinyl Maatschappij i in./Komisja [2002], Rec. I-8375, pkt 187.

21. Z orzecznictwa i z art. 7 ust. 5 rozporządzenia w sprawie OLAF wynika, że postępowanie przed OLAF powinno być prowadzone w sposób ciągły i czas jego trwania nie może przekraczać rozsądnego terminu, który należy ocenić w odniesieniu do okoliczności i złożoności każdej sprawy⁽¹²⁾.
22. Komitet uważa również, że należy koniecznie podkreślić jego rolę, którą sprecyzowano w orzecznictwie UE⁽¹³⁾, i zwraca uwagę na zakres swoich działań w dziedzinie monitorowania, które prowadzi w szczególnym kontekście dochodzeń trwających dłużej niż 12 miesięcy.
23. Po pierwsze, poprzez regularne monitorowanie czasu trwania dochodzeń OLAF oraz powodów wszelkich zbędnych opóźnień Komitet sprawdza, czy nie dochodzi do zewnętrznej lub wewnętrznej ingerencji w bezstronne prowadzenie dochodzenia, czy zapewnione jest równe traktowanie oraz czy opóźnienia są proporcjonalne i uzasadnione złożonością lub okolicznościami danej sprawy.
24. Po drugie, przewlekłe dochodzenie, którego nie można uzasadnić okolicznościami/złożonością danej sprawy, może mieć poważne negatywne skutki dla:
- (i) prawa do obrony osób objętych dochodzeniem (które mają prawo do tego, aby dotyczące ich dochodzenia zostały przeprowadzone w rozsądnym terminie, jak określono w art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej) oraz
 - (ii) działań następczych prowadzonych w związku z dochodzeniem (jako że wraz z upływem czasu gromadzenie dowodów staje się trudniejsze).

W związku z tym, poprzez monitorowanie czasu trwania dochodzeń OLAF, Komitet upewnia się, że prawa procesowe zagwarantowane w art. 41 karty są przestrzegane.

25. Ponadto celem monitorowania prowadzonego przez Komitet jest zagwarantowanie, aby odpowiednie unijne instytucje, organy i jednostki organizacyjne, jak również zainteresowane państwa członkowskie brały pod uwagę wyniki i ustalenia dochodzeń prowadzonych przez OLAF oraz podejmowały w związku z nimi odpowiednie działania następcze.

Działania następcze o charakterze sądowym, finansowym lub dyscyplinarnym – oraz możliwość ścigania i windykacji – mogą być nieodwracalnie zagrożone, w szczególności ze względu na kwestie przedawnienia (przedawnienie zgodnie z obowiązującym prawem krajowym) lub brak możliwości przeprowadzenia przez krajowe organy sądowe właściwego dochodzenia w przypadku wydarzeń, które miały miejsce dawno temu.

26. Ponadto, monitorując czas trwania dochodzeń, Komitet sprawdza, czy zasoby ludzkie i finansowe przydzielone OLAF zostały wykorzystane w sposób skuteczny. Może mieć to wpływ na przyjęcie priorytetów polityki dochodzeniowej OLAF i jego ogólnego budżetu.
27. Należy podkreślić, że do wykonywania tego konkretnego zadania powierzonego Komitetowi w art. 7 ust. 8 rozporządzenia w sprawie OLAF konieczne jest, aby Komitet przeprowadził indywidualną analizę każdego dochodzenia, które trwa dłużej niż 12 miesięcy, w celu zagwarantowania, by dochodzenia OLAF były prowadzone w sposób ciągły i przez okres proporcjonalny do okoliczności i złożoności sprawy.

Aby Komitet mógł wypełniać ten mandat, musi posiadać bezpośredni i nieograniczony dostęp przynajmniej do elementów niezbędnych do zrozumienia sprawy, określenia osób objętych dochodzeniem i przestrzegania harmonogramu czynności w ramach postępowania przygotowawczego, jak również decyzji związanych z zarządzaniem sprawami podjętych przez OLAF. Korzystając z tego dostępu, Komitet w pełni respektuje niezależność OLAF w prowadzeniu jego dochodzeń i w żaden sposób nie ingeruje w prowadzenie takich dochodzeń.

Dostęp do informacji związanych ze sprawami

28. Treść i jakość informacji przekazywanych Komitetowi Nadzoru przez dyrektora generalnego na temat spraw trwających dłużej niż 12 miesięcy od dawna są przedmiotem intensywnych dyskusji między Komitetem a OLAF prowadzonych w ostatnich latach⁽¹⁴⁾.

⁽¹²⁾ Art. 7 ust. 5 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013 i sprawa T-48/05, Franchet i Byk/Komisja, 8 lipca 2008 r., pkt 274.

⁽¹³⁾ Sprawa T-48/05, Franchet i Byk/Komisja, 8 lipca 2008 r., pkt 167 i 168.

⁽¹⁴⁾ Sprawozdanie z działalności Komitetu za 2019 r., pkt 38–51.

29. W swoim poprzednim rocznym sprawozdaniu Komitet przedstawił wyniki szczegółowej analizy zmienionego formularza sprawozdawczego zaproponowanego przez OLAF w 2019 r. ⁽¹⁵⁾ Komitet doszedł do wniosku, że chociaż formularze te można uznać za lepsze w porównaniu z poprzednimi (wykorzystywanymi przez OLAF od 2013 r. do marca 2019 r.), to w dalszym ciągu nie spełniają one potrzeb Komitetu w zakresie jakości i kompletności przedstawianych w nich informacji.

W okresie odniesienia Komitet kontynuował rozmowy z dyrektorem generalnym OLAF na temat możliwości przywrócenia istniejącego przed 2013 r. dostępu do informacji związanych ze sprawami, dostępnymi i rejestrowanymi w systemie zarządzania sprawami (OCM) OLAF.

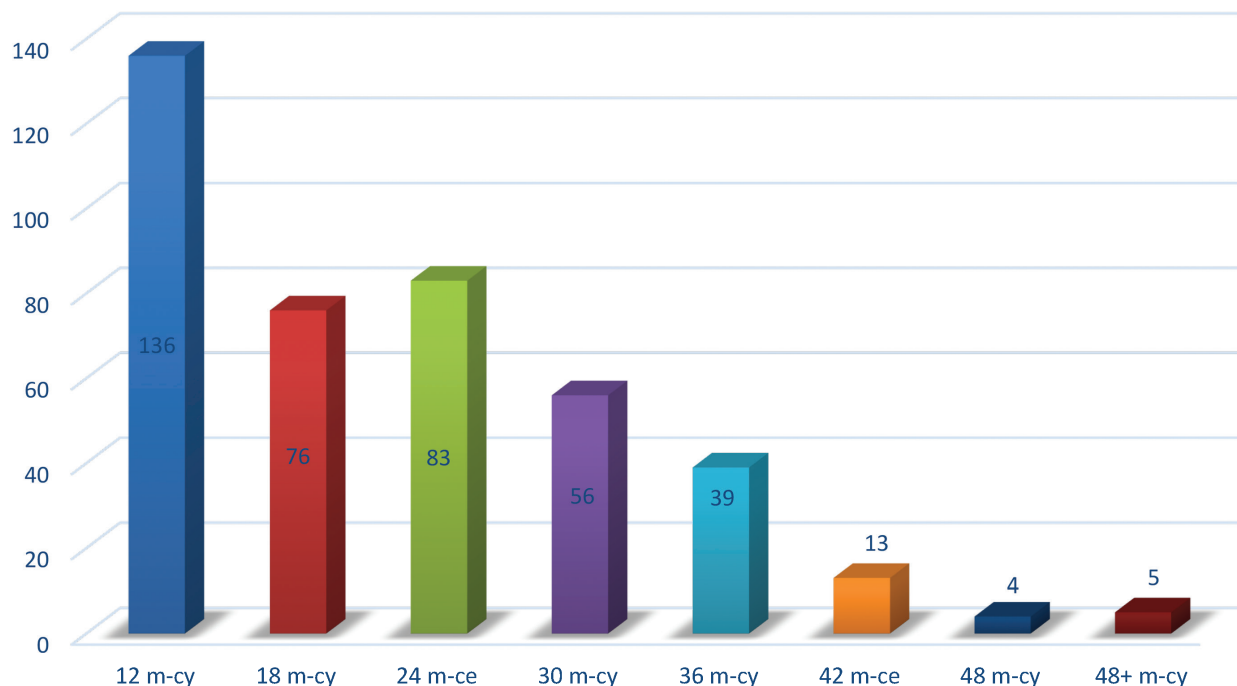
Bez tego dostępu Komitet nie może skutecznie monitorować niezależności OLAF w prowadzeniu jego zewnętrznych i wewnętrznych dochodzeń. Komitet oczekuje ⁽¹⁶⁾, że dzięki wspólnie uzgodnionym nowym porozumieniom roboczym w 2021 r. uda się znaleźć odpowiednie rozwiązanie tej istotnej kwestii.

Sprawozdania z dochodzeń trwających ponad 12 miesięcy otrzymane przez Komitet w 2020 r.

30. W swoim ostatnim sprawozdaniu z działalności Komitet zauważył, że czas trwania prawie 40 % indywidualnych spraw zgłoszonych w 2019 r. przekroczył 24 miesiące ⁽¹⁷⁾. Komitet postanowił zatem, że w 2020 r. obejmie swoimi działaniami w zakresie monitorowania 40 spraw, które pod koniec 2019 r. trwały już ponad 36 miesięcy, i w związku z tym zwrócił się o udzielenie pełnego dostępu do akt tych spraw. Komitet planuje wydać opinię na temat tych spraw w 2021 r.
31. W 2020 r. Komitet otrzymał od OLAF 619 sprawozdań dotyczących 412 indywidualnych dochodzeń trwających dłużej niż 12 miesięcy. Spośród tych indywidualnych spraw 33 % trwało dłużej niż 12 miesięcy, a 18 % – dłużej niż 18 miesięcy. W przypadku 48 % wszystkich spraw czas trwania dochodzeń przekroczył 24 miesiące (wykres 1). Podział sektorowy dochodzeń OLAF przedstawiono na wykresie 2.

Wykres 1

412 spraw indywidualnych – 2020 r.



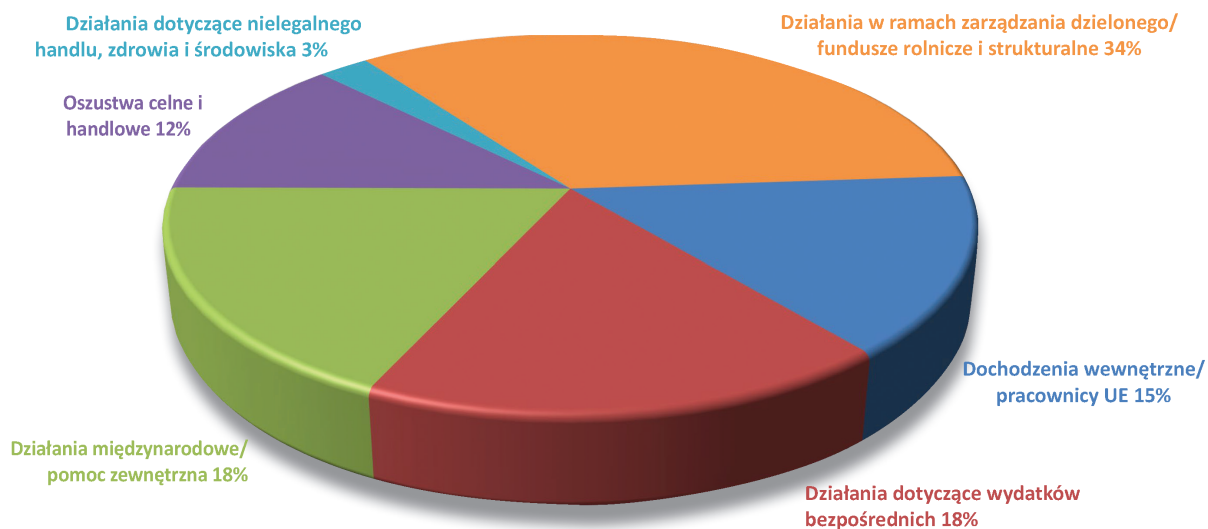
⁽¹⁵⁾ Komitet przesłał OLAF wyniki swojej analizy w piśmie z dnia 27 listopada 2019 r. i zaproponował alternatywne rozwiązanie. Wyniki tej analizy przedstawiono również w sprawozdaniu z działalności za 2019 r., pkt 55–64.

⁽¹⁶⁾ W chwili obecnej OLAF i Komitet Nadzoru pracują nad przyjęciem takich porozumień roboczych. Komitet Nadzoru jest przekonany, że porozumienia te zaczną obowiązywać przed końcem lata 2021 r.

⁽¹⁷⁾ Sprawozdanie z działalności Komitetu za 2019 r., pkt 52–54.

Wykres 2

412 spraw indywidualnych – 2020 r.



MONITOROWANIE STOSOWANIA GWARANCJI PROCEDURALNYCH

Art. 15 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013:

Komitet Nadzoru monitoruje w szczególności rozwój sytuacji w zakresie stosowania gwarancji proceduralnych [...].

Art. 17 ust. 7 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013:

Dyrektor generalny wprowadza wewnętrzną procedurę doradczą i kontrolną, w tym również kontrolę zgodności z prawem, między innymi w odniesieniu do przestrzegania gwarancji proceduralnych i praw podstawowych osób objętych dochodzeniem [...].

Art. 9 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013: gwarancje proceduralne (artykułu nie przytoczono tutaj ze względu na jego długość)**Wniesione do OLAF skargi indywidualne dotyczące prowadzonych przez niego dochodzeń**

32. W art. 9 rozporządzenia w sprawie OLAF wymieniono zasady i gwarancje proceduralne, które OLAF powinien stosować przy prowadzeniu dochodzenia. W art. 15 ust. 1 akapit drugi Komitetowi powierzono szczególny obowiązek zapewnienia, aby OLAF przestrzegał gwarancji proceduralnych przy wykonywaniu swoich zadań dochodzeniowych. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem OLAF musi przestrzegać praw podstawowych określonych w prawie Unii, w szczególności w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej⁽¹⁸⁾.
33. Osoby lub organy, których dotyczy dochodzenie OLAF, mogą złożyć skargę bezpośrednio do dyrektora generalnego OLAF. Procedurę rozpatrywania takich skarg szczegółowo opisano i udostępniono publicznie na stronie internetowej OLAF⁽¹⁹⁾. Dyrektor generalny podjął działania w celu zapewnienia przesyłania Komitetowi sprawozdań dotyczących skarg indywidualnych nie rzadziej niż dwa razy w roku.
34. W 2020 r. OLAF otrzymał łącznie 11 skarg. Nie otrzymał żadnych skarg na podstawie art. 90a regulaminu pracowniczego.
35. Najważniejsze zarzuty dotyczyły:
- (i) naruszenia prawa do bycia wysłuchanym;
 - (ii) naruszenia prawa do dostępu do akt dochodzenia (w szczególności do dokumentów stanowiących dowody obciążające);

⁽¹⁸⁾ Wyrok Sądu z dnia 3 maja 2018 r. w sprawie T-48/16, Sigma Orionis SA/Komisja Europejska, pkt 104 i 105 oraz dodatkowe orzecznictwo przywołane w pkt 100.

⁽¹⁹⁾ https://ec.europa.eu/anti-fraud/olaf-and-you/complaints-olaf-investigations_pl

(iii) rzekomo błędnej decyzji o wszczęciu dochodzenia;

(iv) naruszenia prawa do bycia poinformowanym o wszczęciu dochodzenia zewnętrznego OLAF.

Ponadto w niektórych skargach zarzucono OLAF nieprawidłowości/stronniczość/brak bezstronności podczas prowadzenia przesłuchań oraz konflikt interesów dotyczący osoby prowadzącej dane dochodzenie. Przy ocenie tych zarzutów Komitet miał dostęp do odpowiednich dokumentów w aktach spraw.

36. *Grupa zarzutów (i) – prawo do bycia wysłuchanym*

Komitet zauważa, że skuteczne wykonanie tego prawa wymaga, aby osoby lub organy objęte dochodzeniem zostały poinformowane o wszystkich dotyczących ich faktach. OLAF powinien zatem dokładnie przedstawiać istotne fakty i rejestrować wszystkie uwagi zgłoszone przez osoby/organy objęte dochodzeniem.

W prawie wszystkich skargach poddanych analizie skarżący wysunęli następujące argumenty:

- a) fakty przedstawione przez OLAF w „streszczeniu faktów” były niekompletne/niejasne/niedokładne, co pozbawiło skarżącego możliwości zgłoszenia uwag (art. 9 ust. 4 rozporządzenia w sprawie OLAF);
- b) oświadczenia złożone przez skarżących (podczas kontroli na miejscu) nie zostały należycie zarejestrowane; lub
- c) termin wyznaczony przez OLAF na zgłoszenie uwag był zbyt krótki.

W niektórych przypadkach skarżący wystąpili o bycie wysłuchanymi przez złożenie ustnych wyjaśnień lub przesłuchanie.

37. Komitet stwierdził, że powyższe zarzuty są nieuzasadnione i że OLAF przekazał stronom objętym dochodzeniem jasne i kompletne „streszczenie faktów” oraz zapewnił im możliwość zgłoszenia uwag wobec tych faktów. OLAF udzielił również dodatkowych informacji i wydłużył termin na udzielenie odpowiedzi za każdym razem, gdy zwracano się o jego wydłużenie, a w jednym przypadku poprawił również „błędy rzeczowe”.

38. Jeżeli chodzi o wnioski o „bycie wysłuchanym przez złożenie ustnych wyjaśnień” Komitet zauważa, że art. 9 ust. 4 rozporządzenia w sprawie OLAF wymaga, aby po zakończeniu dochodzenia, a przed sformułowaniem wniosków odnoszących się imiennie do osoby objętej dochodzeniem osoba ta otrzymała możliwość zgłoszenia uwag w odniesieniu do dotyczących jej faktów. To do OLAF należy jednak wybór sposobu umożliwienia osobie objętej dochodzeniem zgłoszenia uwag. Nie istnieje zatem prawo do przeprowadzenia „posiedzenia” ani do złożenia ustnych wyjaśnień.

39. *Grupa zarzutów (ii) – dostęp do dokumentów*

Zgodnie z orzecnictwem UE osoba objęta dochodzeniem nie może skutecznie powoływać się ani na zasadę przestrzegania praw do obrony, ani na art. 41 karty (prawo każdego do dostępu do akt jego sprawy), aby uzyskać dostęp do akt dotyczących dochodzenia OLAF lub sprawozdania końcowego z takiego dochodzenia.

Sądy UE wielokrotnie orzekały, że skuteczność i poufność działań OLAF oraz jego niezależność mogłyby zostać naruszone, gdyby osoby objęte dochodzeniem posiadały dostęp do tych dokumentów przed podjęciem ostatecznej decyzji mającej niekorzystne skutki dla tych osób (przez odbiorców sprawozdań końcowych OLAF).

Ponieważ w orzecnictwie uznano, że sprawozdania z dochodzeń i decyzje OLAF o przesłaniu informacji krajowym organom sądowym nie mają niekorzystnych skutków dla obywateli, OLAF nie ma obowiązku udzielania dostępu do swoich akt przed podjęciem takiej decyzji. W orzecnictwie ograniczono to prawo dokładnie dlatego, że jest ono w pełni przestrzegane na kolejnych etapach (sądowym, dyscyplinarnym lub finansowym) dochodzenia przed właściwym organem krajowym lub unijnym.

40. *Grupa zarzutów (iii) – rzekomo błędna decyzja o wszczęciu dochodzenia*

Komitet zauważa, że zgodnie z art. 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie OLAF dyrektor generalny OLAF dysponuje szerokim marginesem swobody przy ocenie przedstawionych mu informacji oraz przy podejmowaniu decyzji o wszczęciu dochodzenia w celu potwierdzenia lub obalenia tych podejrzeń. Przeanalizowane skargi nie zawierają żadnych informacji, na podstawie których można by na pierwszy rzut oka stwierdzić wystąpienie oczywistego błędu lub nadużycia podczas korzystania przez dyrektora generalnego OLAF z tej swobody decyzyjnej.

41. Grupa zarzutów (iv) – prawo do bycia poinformowanym o wszczęciu dochodzenia zewnętrznego OLAF

W rozporządzeniu w sprawie OLAF nie nałożono na OLAF obowiązku powiadomienia osoby objętej dochodzeniem o wszczęciu dochodzenia zewnętrznego. OLAF jest uprawniony do poinformowania stron objętych dochodzeniem w odpowiednim momencie, z uwzględnieniem specyfiki sprawy i ewentualnej ingerencji w przebieg dochodzenia.

42. Brak bezstronności/konflikt interesów dotyczący osoby prowadzącej dochodzenie

Komitet przypomina, że osoby prowadzące dochodzenia OLAF są urzędnikami UE, a zatem przy wykonywaniu swoich obowiązków i w swoim postępowaniu muszą kierować się wyłącznie interesem UE.

Pełniąc tę rolę, nie mogą zwracać się o instrukcje ani przyjmować instrukcji od jakiegokolwiek rządu, organu, organizacji lub osoby spoza instytucji, w której pracują. Muszą pełnić swoje obowiązki w sposób obiektywny, bezstronny oraz z zachowaniem pełnej lojalności wobec UE ⁽²⁰⁾.

Komitet nie znalazł w analizowanych sprawach żadnych przesłanek, z których mogłoby wynikać, że w dochodzeniu OLAF wystąpił brak bezstronności lub konflikt interesów.

43. Podsumowując, Komitet nie stwierdził naruszenia gwarancji proceduralnych w przypadkach poddanych analizie.

44. Komitet zwraca uwagę, że wraz z wejściem w życie rozporządzenia (UE, Euratom) 2020/2223 zmieniającego rozporządzenie (UE, Euratom) nr 883/2013 za rozpatrywanie wszystkich przyszłych skarg złożonych przez osobę objętą dochodzeniem OLAF ⁽²¹⁾ dotyczących przestrzegania przez OLAF gwarancji proceduralnych i zasad prowadzenia dochodzeń odpowiedzialny będzie kontroler gwarancji proceduralnych.

Skargi otrzymane przez Komitet Nadzoru przeciwko OLAF

45. Funkcyjna skrzynka pocztowa Komitetu Nadzoru OLAF ⁽²²⁾ jest kanałem, za pomocą którego zainteresowane strony i obywatele mogą informować Komitet o kwestiach i problemach wchodzących w zakres jego kompetencji.

46. Komitet często otrzymuje skargi dotyczące albo toczących się dochodzeń OLAF, albo domniemyanych nieuczciwych zachowań, które mają wpływ na interesy finansowe UE. Takie skargi nie wchodzą w zakres kompetencji Komitetu, który nie jest ani organem odpowiedzialnym za zwalczanie nadużyć finansowych, ani komisją odwoławczą od decyzji OLAF.

47. Niezależnie od tego w praktyce Komitet przekazuje stosowne informacje do OLAF i informuje o tym nadawcę. W 2020 r. Komitet otrzymał stosunkowo niewielką liczbę skarg przeciwko decyzjom OLAF lub w sprawie toczących się dochodzeń. W przypadku większości spraw zainteresowane strony złożyły już skargę do OLAF (przesyłając Komitetowi kopię „do wiadomości”).

SPRAWY, W PRZYPADKU KTÓRYCH NIE ZASTOSOWANO SIĘ DO ZALECEŃ OLAF

Art. 17 ust. 5 lit. a) rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013:

Dyrektor generalny informuje okresowo Komitet Nadzoru o działalności Urzędu, wykonywaniu jego zadań dochodzeniowych oraz o działaniach podejmowanych w następstwie dochodzeń.

Dyrektor generalny okresowo informuje Komitet Nadzoru o: [...]

a) przypadkach niezastosowania się do zaleceń dyrektora generalnego.

⁽²⁰⁾ Rozporządzenie w sprawie OLAF jednoznacznie stanowi, że zgodnie z regulaminem pracowniczym (art. 11 i 11a) pracownicy OLAF muszą wykonywać swoje zadania dochodzeniowe z zachowaniem pełnej niezależności.

⁽²¹⁾ Art. 9a i 9b rozporządzenia (UE, Euratom) 2020/2223.

⁽²²⁾ OLAF-FMB-supervisory-committee@ec.europa.eu

48. Komitet wielokrotnie powtarzał, że sprawiedliwości nie można mierzyć liczbą wyroków skazujących, a osiągnięć OLAF nie można oceniać jedynie w kategoriach statystycznych. Z danych wynika jednak, że wskaźnik formułowania oskarżeń w zaleceniach sądowych OLAF na przestrzeni lat wykazywał tendencję spadkową – po uśrednieniu ⁽²³⁾ – z 53 % do 36 % ⁽²⁴⁾. Dane te są powodem do niepokoju.
49. Podczas przygotowywania opinii na temat zaleceń OLAF, do których się nie zastosowano, Komitet przeanalizował 43 sprawy, w których OLAF wydał zalecenia po dniu 1 października 2013 r. i w odniesieniu do których OLAF otrzymał w okresie od dnia 1 marca 2016 r. do dnia 28 lutego 2018 r. odpowiedzi od zainteresowanych organów, które nie zastosowały się do zaleceń.
50. W szczególności w 2020 r. Komitet objął analizą 43 sprawy i 46 zaleceń OLAF (jednej sprawy może dotyczyć więcej niż jedno zalecenie, tj. sądowe, finansowe lub dyscyplinarne).

Ze wstępnej analizy Komitetu wynika, że obecne procedury OLAF w zakresie monitorowania wydają się niezadowolające z wielu powodów, w tym ze względu na brak wyspecjalizowanych zespołów ds. działań następczych, brak w OCM (do 2019 r.) odpowiednich narzędzi służących do właściwego monitorowania wdrażania w 43 przeanalizowanych sprawach oraz stosowane przez właściwe organy praktyki sprawozdawcze oparte na nieadekwatnych wzorach.

51. Ze wstępnych ustaleń Komitetu wynika również, że w kilku sprawach dochodzenia OLAF miały solidne uzasadnienie i nie mogło to być powodem, dla którego organy będące odbiorcami zaleceń nie zastosowały się do nich.

Pod koniec roku Komitet udostępnił OLAF projekt swojej analizy. W lutym 2021 r. Komitet przyjął opinię dotyczącą zaleceń OLAF, do których się nie zastosowano.

PRIORYTETY POLITYKI DOCHODZENIOWEJ OLAF ORAZ WYTYCZNE DOTYCZĄCE DOCHODZEŃ

Art. 17 ust. 5 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013:

W kontekście rocznego planu zarządzania dyrektor generalny określa każdego roku priorytety polityki dochodzeniowej Urzędu oraz przekazuje je Komitetowi Nadzoru przed ich publikacją.

Art. 5 ust. 1 zdanie drugie:

W decyzji dyrektora generalnego OLAF o wszczęciu lub niewszczęciu dochodzenia uwzględniane są priorytety polityki dochodzeniowej i roczny plan zarządzania Urzędu [...].

Art. 16 ust. 2 lit. a), wymiana poglądów z instytucjami:

Wymiana poglądów może dotyczyć: a) priorytetów strategicznych polityki dochodzeniowej Urzędu.

52. Analizując priorytety polityki dochodzeniowej OLAF na 2020 r., Komitet zorganizował kilka spotkań z dyrektorem generalnym i przedstawił swoje opinie podczas międzyinstytucjonalnej wymiany poglądów.

OLAF utrzymał podejście bardzo zbliżone do podejścia, które przyjął w poprzednich latach, i podjął decyzję o ukierunkowaniu priorytetów na następujących obszarach:

- (i) na sprawach związanych z projektami w zakresie transportu i sieci infrastruktury, w szczególności z procedurami zamówień publicznych;
- (ii) na sprawach dotyczących projektów finansowanych lub współfinansowanych przez europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne ⁽²⁵⁾, Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji oraz fundusze przedakcesyjne, w przypadku których działania państw członkowskich lub krajów kandydujących mogą być niewystarczające, lub na sprawach, w przypadku których występują elementy transgraniczne;
- (iii) na sprawach obejmujących możliwe nadużycia reguł pochodzenia lub klasyfikacji taryfowej zarówno w preferencyjnych, jak i niepreferencyjnych systemach handlowych oraz nadużycia związane z wyceną w celu uniknięcia zapłaty zwykłych należności celnych, w tym środków taryfowych stanowiących część polityki w zakresie ochrony handlu UE;

⁽²³⁾ Wskaźniki formułowania oskarżeń różnią się w poszczególnych państwach członkowskich.

⁽²⁴⁾ Opinia Komitetu Nadzoru OLAF nr 1/2021, s. 11 i nast.

⁽²⁵⁾ Europejski Fundusz Społeczny, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejski Fundusz Morski i Rybacki.

- (iv) na sprawach związanych z przemysłem tytoniu, alkoholu, leków sfalszowanych i innych towarów stwarzających zagrożenie dla zdrowia i bezpieczeństwa, które mogłyby naruszać prawa własności intelektualnej, oraz sprawach związanych z nielegalną produkcją tytoniu;
- (v) na sprawach związanych z pomocą humanitarną i rozwojową udzielaną migrantom, uchodźcom i osobom wewnętrznym, a także na sprawach związanych z innym rodzajem wsparcia udzielanego tym grupom.
- vi) na sprawach związanych z polityką dotyczącą Europejskiego Zielonego Ładu (środowisko, klimat, bezpieczeństwo żywności).

OPINIA NR 1/2020: SPRAWY ODDALONE DOTYCZĄCE CZŁONKÓW INSTYTUCJI UE

- 53. Celem realizowanych przez Komitet zadań w zakresie monitorowania jest wzmocnienie niezależności OLAF w ramach odpowiedniego wykonywania uprawnień powierzonych mu w rozporządzeniu w sprawie OLAF. W związku z tym bardzo ważne jest, aby Komitet mógł objąć monitorowaniem wszystkie etapy dochodzenia prowadzonego przez OLAF, w tym kluczową decyzję o wszczęciu dochodzenia na podstawie art. 5 rozporządzenia w sprawie OLAF.
- 54. Zgodnie z art. 5 rozporządzenia w sprawie OLAF dyrektor generalny „może wszcząć dochodzenie, jeśli istnieje **wystarczające podejrzenie** [...] nadużycia finansowego, korupcji lub wszelkiej innej nielegalnej działalności na szkodę interesów finansowych Unii”. Czyniąc to, dyrektor generalny musi uwzględnić priorytety polityki dochodzeniowej i roczny plan zarządzania OLAF, konieczność wykorzystania zasobów OLAF w sposób efektywny oraz zasadę proporcjonalności. Dyrektor generalny dysponuje zatem szerokim zakresem swobody przy podejmowaniu takiej decyzji.
- 55. Swobodę decyzyjną dyrektora generalnego w kwestii wszczynania dochodzenia lub oddalenia sprawy zrównoważono rolą powierzoną Komitetowi, polegającą na ścisłym monitorowaniu, czy decyzje te są podejmowane z zachowaniem pełnej niezależności i bezstronności oraz zgodnie z mającymi zastosowanie gwarancjami proceduralnymi⁽²⁶⁾.
- 56. W opinii nr 1/2020 Komitet dokonał przeglądu 60 oddalonych spraw zgłoszonych przez OLAF (dotyczących okresu 2014–2016) i zbadał, w jaki sposób OLAF postępuje w przypadku oddalania spraw dotyczących członków instytucji UE. Dochodzenia OLAF w takich sprawach są szczególnie niewralgiczne ze względu na ryzyko narażenia reputacji UE oraz potencjalne zagrożenie dla niezależności OLAF.
- 57. Opinia nie miała na celu oceny, czy decyzja dyrektora generalnego OLAF o oddaleniu danej sprawy była uzasadniona. W opinii uwzględniono natomiast następujące kwestie: (i) sposób, w jaki OLAF gromadził, przetwarzał i analizował wszystkie niezbędne informacje przed podjęciem decyzji o umorzeniu dochodzenia wewnętrznego dotyczącego członków instytucji UE; oraz (ii) zgodność działań OLAF z obowiązującymi ramami prawnymi.
- 58. Podsumowując, na podstawie analizy 60 spraw oddalonych (obejmujących okres 2014–2016) stwierdzono, że nie stosowano systematycznego i spójnego podejścia w kilku obszarach, od momentu zgromadzenia lub otrzymania informacji aż do ostatecznego oddalenia sprawy. Biorąc pod uwagę szeroką swobodę decyzyjną dyrektora generalnego w tym obszarze, taki brak spójności grozi naruszeniem zasad bezstronności, niezależności i pewności prawa.
- 59. Aby zapobiec temu ryzyku, Komitet w swojej opinii skierował osiem zaleceń do dyrektora generalnego OLAF. Dyrektor generalny OLAF stwierdził, że ustalenia i uwagi Komitetu są zasadne w odniesieniu do okresu objętego opinią, oraz poinformował Komitet w lutym 2020 r., że większość przedstawionych zaleceń już wdrożono.

Komitet przyznaje, że OLAF faktycznie wprowadził ostatnio środki zgodnie z jego zaleceniami, tj. przyjęto podręcznik dotyczący wyboru i zatwierdzono nową strukturę Działu 0.1, aby usprawnić działania w zakresie wyboru i zwiększyć spójność opinii przekazywanych dyrektorowi generalnemu OLAF. Komitet wyraża jednak ubolewanie, że dowiedział się o wprowadzeniu tych środków dopiero w lutym 2020 r.

⁽²⁶⁾ Zob. opinia Komitetu Nadzoru OLAF nr 2/2017 towarzysząca sprawozdaniu Komisji z oceny stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013, pkt 12–16, dostępna pod adresem https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/sc_opinion_2_evaluation_report_883_en.pdf (art. 19).

ZMIANA ROZPORZĄDZENIA (UE, EURATOM) NR 883/2013 I KONTROLER GWARANCJI PROCEDURALNYCH

60. W ciągu ostatnich dwóch lat Komitet odgrywał aktywną i konstruktywną rolę w dyskusjach prowadzących do przyjęcia nowego rozporządzenia zmieniającego w sprawie OLAF. Komitet wyraża ubolewanie, że w nowym rozporządzeniu (przyjętym przez Parlament i Radę w dniu 23 grudnia 2020 r.) nie uwzględniono jego propozycji⁽²⁷⁾, aby nową funkcję kontrolera gwarancji proceduralnych powierzyć Komitetowi.
61. Niemniej jednak Komitet odnotowuje, że te dwie instytucje podjęły decyzję o administracyjnym powiązaniu kontrolera⁽²⁸⁾ z Komitetem. Administracyjne powiązanie kontrolera z Komitetem pozwoli utrzymać wysokie standardy niezależności wymagane do wykonywania tego zadania oraz ograniczyć ogólne wydatki budżetowe.
62. Ponadto w nowym rozporządzeniu zmieniającym zobowiązano Sekretariat Komitetu do zapewnienia kontrolerowi niezbędnego wsparcia administracyjnego i prawnego. Sekretariat faktycznie posiada już znaczne doświadczenie, zdobyte podczas udzielania Komitetowi wsparcia w zakresie monitorowania przestrzegania przez OLAF gwarancji proceduralnych.

Jednocześnie Komitet ma pewne wątpliwości i obawy w kwestii prawdopodobnego wpływu powiązania administracyjnego na pracę i funkcjonowanie Sekretariatu, a ostatecznie na współistnienie kontrolera z Komitetem.

Komitet uważa, że należy się zająć tymi kwestiami i szybko znaleźć odpowiednie rozwiązanie. Niemniej jednak Komitet z zadowoleniem oczekuje na utworzenie stanowiska kontrolera – funkcji, która może jeszcze bardziej wzmocnić ogólne ramy monitorowania i nadzoru dotyczące działalności dochodzeniowej OLAF, a także zwiększyć zaufanie społeczeństwa do misji i zadań OLAF w zakresie zapobiegania nadużyciom finansowym.

ZARZĄDZANIE PRZEZ KOMITET NADZORU**Metody pracy Komitetu Nadzoru**

63. W 2020 r. Komitet odbył dziesięć posiedzeń plenarnych, z czego osiem w trybie zdalnym⁽²⁹⁾. Przewodniczący, sprawozdawcy i członkowie Sekretariatu spotykali się też regularnie, aby pracować nad określonymi kwestiami. W odniesieniu do każdej istotnej kwestii będącej przedmiotem badania Komitet wyznaczał sprawozdawcę. Sprawozdawcy współpracowali z Sekretariatem przy przygotowaniu projektów sprawozdań, opinii lub dokumentów na potrzeby omówienia ich na posiedzeniach plenarnych. Spotykali się oni również z zarządem i pracownikami OLAF w ramach przygotowywania opinii i sprawozdań Komitetu. Komitet omówił swoje dwie opinie z OLAF przed ich przyjęciem.
64. W związku z powołaniem na stanowisko prokuratora europejskiego Petr Klement złożył rezygnację z pełnienia funkcji w Komitecie w maju 2020 r. Na stanowisku zastąpiła go Dobrinka Mihaylova.

Rekrutacja pracowników Sekretariatu

65. Komitet spodziewa się, że będzie potrzebował większej liczby pracowników, aby poradzić sobie z pojawieniem się kontrolera oraz większym obciążeniem Sekretariatu pracą.
66. Konsultacje z Komitetem są i będą przeprowadzane we wszystkich procesach rekrutacji pracowników Sekretariatu. Urzędnicy przydzieleni do Sekretariatu nie mogą zwracać się o instrukcje ani przyjmować instrukcji od jakiegokolwiek rządu ani jakichkolwiek instytucji, organów, urzędów czy agencji odnoszących się do wykonywania zadań Komitetu w zakresie monitorowania. Zaangażowanie Komitetu w rekrutację do Sekretariatu zapewnia i gwarantuje niezawisłość procesu naboru.

Lokalizacja Sekretariatu

67. W następstwie zmiany rozporządzenia w sprawie OLAF⁽³⁰⁾ Sekretariat Komitetu jest prowadzony przez Komisję, niezależnie od OLAF i w ścisłej współpracy z Komitetem.

⁽²⁷⁾ Opinia Komitetu nr 2/2017 – towarzysząca sprawozdaniu Komisji z oceny stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 (art. 19), pkt 51–56.

⁽²⁸⁾ Art. 9a–9b rozporządzenia zmieniającego (UE, Euratom) 2020/2223 w sprawie OLAF. W ramach nowego mechanizmu składania skarg dotyczących OLAF kontroler gwarancji proceduralnych będzie miał za zadanie rozpatrywanie skarg złożonych przez osoby lub organy w sprawie przestrzegania przez OLAF gwarancji proceduralnych i przepisów w zakresie prowadzenia dochodzeń – w szczególności pod kątem naruszeń wymogów proceduralnych i praw podstawowych.

⁽²⁹⁾ Terminy posiedzeń Komitetu są dostępne pod adresem: https://europa.eu/supervisory-committee-olaf/index_en

⁽³⁰⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2016/2030 z dnia 26 października 2016 r. zmieniające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 883/2013 w odniesieniu do sekretariatu Komitetu Nadzoru Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF). Rozporządzenie to weszło w życie z dniem 1 stycznia 2017 r. (Dz.U. L 317 z 23.11.2016, s. 1).

68. W chwili obecnej Sekretariat nadal podlega pod względem administracyjnym Urzędowi Administracji i Wypłacania Należności Indywidualnych Komisji Europejskiej („PMO”), chociaż nadal mieści się w osobnej strefie bezpieczeństwa w siedzibie OLAF.
69. Jeżeli chodzi o faktyczną lokalizację Sekretariatu, Komitet powtórzył swoją opinię, że Sekretariat mógłby lepiej wykonywać swoje zadania, gdyby zajmował odpowiednie miejsce w strefie bezpieczeństwa OLAF. Podobnie Komitet jest zdania, że Sekretariat powinien zostać *administracyjnie* ponownie powiązany z inną Dyрекcją Generalną, w tym z OLAF, pozostając pod wyłącznym zwierzchnictwem Komitetu i zachowując pełną niezależność od OLAF.
70. Komitet poinformował OLAF, Komisję Europejską, Parlament Europejski, Radę i Europejski Trybunał Obrachunkowy o konieczności znalezienia odpowiedniejszego miejsca dla Sekretariatu.

Kwestie budżetowe

71. Budżet Komitetu na 2020 r. wynosił 200 000 EUR. Ze względu na organizację posiedzeń w trybie zdalnym z powodu pandemii do grudnia 2020 r. faktycznie wypłacono jedynie 57 927,68 EUR (~29 %).
 72. Subdelegowanym urzędnikiem zatwierdzającym odpowiedzialnym za wydatki jest dyrektor PMO.
-