



C/2024/5658

23.9.2024

SPRAWOZDANIE Z DZIAŁALNOŚCI KOMITETU NADZORU OLAF – 2023

(C/2024/5658)

Członkowie Komitetu

Teresa Anjinho

Przewodnicząca Komitetu Nadzoru OLAF

Członek Komitetu od 23 września 2022 r.

Była zastępczyni rzecznika praw obywatelskich i niezależna ekspertka ds. praw człowieka, Portugalia.

Dušan Sterle

Członek Komitetu od 28 marca 2022 r.

Były dyrektor Biura Nadzoru Budżetowego Republiki Słowenii, Ministerstwo Finansów, Słowenia.

Marita Salgrāve

Członek Komitetu od 23 września 2022 r.

Była członkini Rady i dyrektor ds. audytu, Najwyższy Organ Kontroli, Łotwa.

Była dyrektor wykonawcza Centralnej Agencji ds. Finansów i Zamówień Publicznych (instytucja pośrednicząca EFSI), Ministerstwo Finansów, Łotwa.

Angelo Maria Quaglino

Członek Komitetu od 23 września 2022 r.

Sędzia Trybunału Obrachunkowego, Włochy.

Thierry Cretin

Członek Komitetu od 9 września 2022 r.

Były pracownik wymiaru sprawiedliwości we Francji (sędzia śledczy, zastępca prokuratora, prokurator generalny). Były dyrektor DG ds. Sprawiedliwości i Konsumentów oraz DG ds. Migracji i Spraw Wewnętrznych Komisji Europejskiej.

Przedmowa

Po upływie okresu dostosowawczego, jaki nastąpił po całkowitym odnowieniu składu Komitetu Nadzoru w 2022 r., Komitet rozpoczął w 2023 r. dogłębne rozważania nad swoimi metodami pracy i planami prac oraz nad priorytetami i głównymi wyzwaniami, którymi będzie zajmować się w trakcie swojej kadencji. Był to również rok, w którym Komitet zapoczątkował bieżące prace nad zmienionymi wytycznymi OLAF w sprawie procedur dochodzeniowych. Istotne było także zakończenie pierwszej analizy dochodzeń uzupełniających prowadzonych przez OLAF od czasu utworzenia Prokuratury Europejskiej (EPPO).

W następstwie kilku wymian poglądów między Komitetem a OLAF przeprowadzanych zawsze w konstruktywnym duchu, w listopadzie 2023 r. dyrektor generalny OLAF oficjalnie zwrócił się do Komitetu na podstawie art. 17 ust. 8 rozporządzenia w sprawie OLAF o uwagi na temat nowych wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych, które OLAF zamierza przyjąć w 2024 r. W opinii Komitetu przegląd wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych jest bardzo ważnym zadaniem dla OLAF, ponieważ powinien doprowadzić do przyjęcia zaktualizowanych, szczegółowych, jasnych i kompleksowych wytycznych. Należy w nich podsumować wszystkie zmiany, jakie miały miejsce od czasu przyjęcia obecnych wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych, liczne zalecenia wydane przez Komitet w ostatnich latach oraz współpracę z EPPO w ramach szerszej unijnej struktury zwalczania nadużyć finansowych.

Jednocześnie, aby lepiej zrozumieć rozwijającą się współpracę OLAF z Prokuraturą Europejską, w lipcu 2023 r. Komitet zwrócił się do dyrektora generalnego OLAF o przekazanie Komitetowi wykazu wszystkich dochodzeń uzupełniających wszczętych przez OLAF od początku działalności EPPO. Na podstawie wykazu 70 dochodzeń uzupełniających prowadzonych przez OLAF od czerwca 2021 r., kiedy Prokuratura Europejska rozpoczęła działalność, w grudniu 2023 r. Komitet przyjął projekt opinii w sprawie dochodzeń uzupełniających OLAF. Opinię następnie formalnie przyjęto w lutym 2024 r. W tej opinii Komitet przedstawił pierwszą dogłębną analizę ponad 40 zamkniętych dochodzeń uzupełniających OLAF. Komitet pochwalił w swoich konkluzjach zarówno EPPO, jak i OLAF za ich rzeczywiste starania, by przełożyć ten nowy mechanizm na sukces w walce z nadużyciami finansowymi. Analiza tych spraw wykazała zaangażowanie i profesjonalne podejście obu stron. Komitet wydał dwa zalecenia dla OLAF z myślą o zwiększeniu przejrzystości i wzmocnieniu dobrych praktyk administracyjnych w zakresie sposobu prowadzenia współpracy i wymiany poglądów z Prokuraturą Europejską.

Mając na uwadze, że koncepcja dochodzeń uzupełniających będzie z pewnością dalej ewoluować odzwierciedlając bieżące doświadczenia zdobyte przez OLAF w tej dziedzinie, Komitet postanowił nadal co roku monitorować dochodzenia uzupełniające prowadzone przez OLAF. Ma to na celu zapewnienie prawodawcy UE i zainteresowanym stronom dalszych spostrzeżeń na temat prowadzenia dochodzeń uzupełniających i ich roli jako ważnego narzędzia współpracy między dwoma głównymi filarami unijnej struktury zwalczania nadużyć finansowych. Spostrzeżenia te będą cenne dla zbliżającego się przeglądu zarówno rozporządzenia w sprawie EPPO, jak i rozporządzenia w sprawie OLAF.

W maju 2023 r. Komitet przyjął opinię nr 1/2023 w sprawie wstępnego projektu budżetu OLAF na 2024 rok. Komitet zdał sobie sprawę, że budżet został przygotowany w kontekście obecnych wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027 oraz bieżącej rygorystycznej kontroli Komisji w odniesieniu do wszystkich wydatków administracyjnych. Po przeprowadzeniu dogłębnej analizy i wymianie poglądów z OLAF, Komitet: (i) przypomniał, jak wielkie znaczenie ma zapewnienie OLAF wystarczających zasobów ludzkich dla utrzymania wysokiego poziomu wydajności; (ii) uznał, że wstępny budżet jest zgodny ze zgłoszonymi potrzebami oraz (iii) wyraził pełne poparcie dla wniosku OLAF o dodatkowe stanowiska. Wyrażając to poparcie, Komitet miał na względzie w szczególności nowe zadania strategiczne powierzone OLAF, takie jak dochodzenia i wsparcie operacyjne dla państw członkowskich w odniesieniu do Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, współpraca operacyjna z EPPO, rozpatrywanie skarg składanych kontrolerowi gwarancji proceduralnych oraz oczekiwane zaangażowanie OLAF w długoterminowe działania na rzecz odbudowy Ukrainy.

Rozpatrując 2023 r., warto również wspomnieć o regularnych kontaktach i spotkaniach Komitetu z instytucjami UE oraz partnerami OLAF i zainteresowanymi stronami. Przyczyniło się to nie tylko do poprawy widoczności Komitetu, ale także, w duchu współpracy, do zwiększenia przepływu informacji i uzyskania bardziej szczegółowych informacji zwrotnych na temat działalności OLAF.

Na zakończenie w imieniu wszystkich członków pragnę podziękować dyrektorowi generalnemu OLAF za otwartą i konstruktywną wymianę poglądów z Komitetem. Doceniam również cenne wsparcie, jakiego udzielili Komitetowi członkowie Sekretariatu działający pod kierownictwem jego szefa, pomimo poważnego niedoboru personelu, z jakim Sekretariat borykał się w 2023 r. W związku z tym Komitet docenia wysiłki sekretarza generalnego Komisji mające zapewnić Sekretariatowi niezbędne zasoby ludzkie w celu wsparcia zarówno Komitetu, jak i kontrolera gwarancji proceduralnych.

Teresa ANJINHO

Przewodnicząca Komitetu Nadzoru

Spis treści

| | Strona |
|--|--------|
| Przedmowa | 2 |
| 1. Komitet w skrócie | 5 |
| 2. Działania monitorujące Komitetu Nadzoru | 6 |
| 2.1 Monitorowanie budżetu i zasobów OLAF: Opinia nr 1/2023 na temat wstępnego projektu budżetu OLAF na 2024 r. | 6 |
| 2.2 Projekt opinii w sprawie EPPO i dochodzeń uzupełniających prowadzonych przez OLAF | 6 |
| 2.3 Monitorowanie czasu trwania dochodzeń prowadzonych przez OLAF | 7 |
| 2.3.1 Sprawozdania z dochodzeń trwających ponad 12 miesięcy otrzymane przez Komitet w 2023 r. | 8 |
| 2.4 Monitorowanie przez Komitet indywidualnych skarg złożonych do OLAF | 9 |
| 2.5 Rewizja wytycznych OLAF w sprawie procedur dochodzeniowych | 10 |
| 3. Współpraca | 11 |
| 3.1 Współpraca z OLAF | 11 |
| 3.2 Stosunki z zainteresowanymi stronami | 11 |
| 4. Zarządzanie i środki | 12 |
| 4.1 Metody pracy Komitetu Nadzoru | 12 |
| 4.2 Sekretariat | 12 |
| 4.3 Kwestie budżetowe | 12 |

1. Komitet w skrócie

1. Komitet Nadzoru Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) („Komitet”) jest niezależnym organem ustanowionym na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 ⁽¹⁾ („rozporządzenie w sprawie OLAF”), aby wzmocnić i zagwarantować niezależność OLAF poprzez regularne monitorowanie realizacji zadań dochodzeniowych OLAF.
2. Komitet składa się z pięciu niezależnych, zewnętrznych ekspertów („członkowie”), mianowanych za porozumieniem przez Parlament Europejski, Radę i Komisję Europejską na okres 5 lat ⁽²⁾. 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. Komitet jest w swoich pracach wspierany przez Sekretariat, który działa na stałe pod bezpośrednim zwierzchnictwem Komitetu, niezależnie od Komisji, OLAF czy jakiegokolwiek innego organu. Sekretariat odgrywa zasadniczą rolę w ułatwianiu i wspieraniu realizacji zadań w zakresie monitorowania podejmowanych przez Komitet.
3. Ze względu na charakter dochodzeń OLAF nie ma możliwości odwołania się do sądów UE od decyzji dyrektora generalnego OLAF o wszczęciu lub zamknięciu dochodzenia ⁽³⁾. Oznacza to, że wraz z kontrolerem gwarancji proceduralnych (który rozpatruje skargi na OLAF w związku z nieprzestrzeganiem gwarancji proceduralnych i przepisów mających zastosowanie do dochodzeń ⁽⁴⁾), Komitet odgrywa kluczową rolę jako niezależny organ, któremu powierzono nadzór i kontrolę sposobu prowadzenia dochodzeń przez OLAF. Komitet ma zatem uprzywilejowaną pozycję, ponieważ zapewnia instytucjom Unii wgląd w funkcjonowanie OLAF dzięki swojej roli monitorującej oraz daje pewność, że OLAF działa w granicach legalności i zgodnie z obowiązującymi gwarancjami proceduralnymi.
4. Na podstawie rozporządzenia w sprawie OLAF Komitetowi powierzono potrójną rolę: (i) regularne monitorowanie funkcji dochodzeniowej OLAF, (ii) wspieranie dyrektora generalnego w wykonywaniu jego obowiązków oraz (iii) składanie sprawozdań instytucjom Unii.
5. W szczególności, poprzez regularne monitorowanie dochodzeń OLAF, Komitet dąży do zapewnienia, aby:
 - (i) nie dochodziło do zewnętrznej ingerencji w funkcję dochodzeniową OLAF;
 - (ii) wszystkie istotne decyzje dyrektora generalnego były podejmowane zgodnie z zasadami legalności i bezstronności oraz były zgodne z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej i gwarancjami proceduralnymi ⁽⁵⁾.
6. W tym celu Komitet: (i) kieruje do dyrektora generalnego OLAF **opinie** i, w stosownych przypadkach, **zalecenia** dotyczące działań dochodzeniowych OLAF, czasu trwania dochodzeń i zasobów potrzebnych OLAF do prowadzenia tych dochodzeń oraz (ii) formułuje **uwagi** dotyczące projektu wytycznych OLAF w sprawie procedur dochodzeniowych. Wydając swoje opinie i zalecenia, Komitet nigdy nie ingeruje w przebieg toczących się dochodzeń.

⁽¹⁾ Art. 15 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 z dnia 11 września 2013 r. dotyczącego dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz uchylającego 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), zmienionego rozporządzeniem (UE, Euratom) 2016/2030 i rozporządzeniem (UE, Euratom) 2020/2223. Dostępne pod adresem <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:02013R0883-20210117>.

⁽²⁾ W celu zachowania ciągłości doświadczenia członków Komitetu zastępuje się na zmianę, zgodnie z rozporządzeniem w sprawie OLAF.

⁽³⁾ Sprawa T-658/17, Stichting Against Child Trafficking / Komisja, ECLI:EU:T:2018:799.

⁽⁴⁾ Zob. art. 9a ust. 8 rozporządzenia w sprawie OLAF.

⁽⁵⁾ https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf.

2. Działania monitorujące Komitetu Nadzoru

2.1. *Monitorowanie budżetu i zasobów OLAF: Opinia nr 1/2023 na temat wstępnego projektu budżetu OLAF na 2024 r.*

7. Każdego roku Komitet Nadzoru OLAF przyjmuje opinię w sprawie wstępnego projektu budżetu OLAF, aby zapewnić instytucje UE, że projekt budżetu uwzględnia niezależność funkcji dochodzeniowej OLAF. Ponadto opinia ta daje pewność, że OLAF dysponuje odpowiednimi zasobami, aby zapewnić skuteczną i wydajną pracę służb międzyinstytucjonalnych w zakresie zwalczania nadużyć finansowych. Dyrektor generalny OLAF może następnie wykorzystać tę opinię w odniesieniu do unijnych organów budżetowych i udzielających absolutorium.
8. 31 maja 2023 r. Komitet wydał opinię 1/2023 w sprawie wstępnego projektu budżetu OLAF na 2024 r. Stwierdził w niej, że wstępny budżet OLAF, zwiększony o 4,40 %, był zgodny z wytycznymi Komisji dotyczącymi dalszych środków oszczędnościowych. Komitet wyraził jednak zaniepokojenie wpływem tych środków na zasoby ludzkie OLAF, zauważając, że znaczne cięcia zatrudnienia mogą pozbawić OLAF możliwości dalszego zatrudniania wykwalifikowanego i wyspecjalizowanego personelu w dziedzinie dochodzeń i odzyskiwania mienia. Dla Komitetu ważne jest, aby OLAF dysponował wystarczającymi zasobami ludzkimi w celu utrzymania wysokiego poziomu wydajności. Jest to szczególnie istotne w przypadku nowych zadań, które OLAF zaczął wykonywać w związku z szeregiem strategicznych inicjatyw dla Komisji Europejskiej. Inicjatywy te obejmują dochodzenia i wsparcie operacyjne dla państw członkowskich w zakresie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, mechanizm warunkowości w zakresie praworządności, a także współpracę z Prokuraturą Europejską oraz rozpatrywanie skarg kierowanych do kontrolera gwarancji proceduralnych.
9. Komitet zauważył również, że ze względu na to, że państwa członkowskie przystąpiły na zerowy wpływ finansowy w związku z utworzeniem EPPO, OLAF musiał ponieść większość skutków finansowych w zakresie zasobów ludzkich. OLAF miał przenieść 16 dodatkowych stanowisk do Prokuratury Europejskiej przed styczniem 2023 r. (część z 45 stanowisk, które miały zostać przydzielone na utworzenie Prokuratury Europejskiej).
10. W tym kontekście i po przeanalizowaniu uzasadnień OLAF dotyczących wnioskowanych 16 dodatkowych stanowisk Komitet wyraził poparcie dla tego wniosku ze względu na nowe zadania powierzone OLAF (Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, Instrument na rzecz Ukrainy, sankcje i skargi do kontrolera gwarancji proceduralnych). Ponieważ OLAF przeniósł już 16 swoich stanowisk do EPPO w 2023 r., wniosek OLAF o dodatkowe stanowiska postrzegano raczej jako środek mający na celu zrekompensowanie jego malejących zasobów, a nie zwiększenie netto tych zasobów.

2.2. *Projekt opinii w sprawie EPPO i dochodzeń uzupełniających prowadzonych przez OLAF*

11. Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie OLAF, Urząd może uzupełniać działania Prokuratury Europejskiej w celu „ułatwienia przyjęcia środków zapobiegawczych lub podjęcia działań finansowych, dyscyplinarnych lub administracyjnych” ⁽⁶⁾.
12. Aby zapewnić lepsze i bardziej wszechstronne zrozumienie ogólnych ram, zgodnie z którymi OLAF prowadzi dochodzenia uzupełniające, w lipcu 2023 r. Komitet zwrócił się do dyrektora generalnego OLAF o dostarczenie mu wykazu: (i) wszystkich dochodzeń uzupełniających wszczętych przez OLAF od czasu przyjęcia rozporządzenia w sprawie EPPO oraz (ii) informacji na temat prowadzenia tych dochodzeń. Na podstawie informacji przekazanych przez OLAF, na posiedzeniu plenarnym 20 września 2023 r. Komitet postanowił wydać opinię, by dokładniej zbadać, w jaki sposób OLAF zastosował odpowiednie przepisy prawne dotyczące dochodzeń uzupełniających i współpracy z Prokuraturą Europejską.

⁽⁶⁾ Art. 12f rozporządzenia w sprawie OLAF.

13. W grudniu 2023 r. Komitet przyjął projekt opinii, który po otrzymaniu uwag OLAF został formalnie przyjęty w lutym 2024 r (⁷). Komitet przeanalizował 70 dochodzeń uzupełniających prowadzonych przez OLAF w okresie od czerwca 2021 r. do listopada 2023 r. i skupił się na tych dochodzeniach, które zostały zamknięte (42 sprawy).
14. Komitet przeanalizował: (i) charakter i stopień współpracy między zainteresowanymi delegowanymi prokuratorami europejskimi a urzędnikami śledczymi OLAF; (ii) regularny przepływ informacji między obiema stronami w trakcie tego procesu; (iii) zgodność z mającymi zastosowanie przepisami i postanowieniami porozumienia roboczego uzgodnionego między OLAF a Prokuraturą Europejską oraz (iv) czas trwania dochodzeń uzupełniających.
15. W jednym z pierwszych Komitet stwierdził, że w praktyce, gdyby w trakcie wcześniejszej nieformalnej wymiany informacji Prokuratura Europejska sprzeciwiła się zamiarowi OLAF dotyczącemu wszczęcia dochodzenia uzupełniającego, OLAF nie składałby formalnego pismnego wniosku w tej kwestii. W konsekwencji nie pozostawałby formalny ślad wniosku OLAF i powodów, dla których Prokuratura Europejska sprzeciwiła się temu wnioskowi.
16. W związku z tym Komitet uznał, że ważne jest, aby OLAF zawsze składał formalny, pisemny wniosek, gdy zamierza wszcząć dochodzenie uzupełniające (z wykorzystaniem formularzy i wzorów już uzgodnionych z EPPO). Zapewnia to: a) zgodność z zasadą przejrzystości; oraz b) skuteczność zadań Komitetu w zakresie monitorowania funkcji dochodzeniowej OLAF.
17. Komitet stwierdził również, że w przypadku 75 % zamkniętych spraw dochodzenie uzupełniające trwało krócej niż jeden rok (średnio 8 miesięcy). W bardzo nielicznych sprawach (10–20 %) czas trwania przekraczał 1 rok z przyczyn obiektywnych, takich jak szczególnie złożony charakter kwestii będących przedmiotem dochodzenia, w tym duża liczba osób objętych dochodzeniem lub zaangażowanych państw.
18. Podsumowując, Komitet stwierdził, że mechanizm ten działał do tej pory tak jak powinien i przynosił obiecujące rezultaty na przyszłość. Komitet pochwalił zarówno EPPO, jak i OLAF (oraz odpowiednio, EIOD i urzędników śledczych OLAF zaangażowanych w te sprawy) za ich wysiłki na rzecz zapewnienia sukcesu tego nowego mechanizmu w walce z nadużyciami finansowymi.
19. Na podstawie powyższych ustaleń Komitet wydał następujące dwa zalecenia dla OLAF. Zgodnie z *pierwszym* z nich należy zawsze korzystać z formularzy i szablonów uzgodnionych z Prokuraturą Europejską w celu przedstawienia wniosku o wszczęcie dochodzenia uzupełniającego, nawet jeżeli Prokuratura Europejska poinformowała już nieformalnie OLAF, że wyrazi wobec niego sprzeciw. Zgodnie z *drugim* zaleceniem należy zapewnić, aby procedura ta znalazła również odzwierciedlenie w wytycznych OLAF w sprawie procedur dochodzeniowych.
20. Komitet będzie nadal monitorować co roku dochodzenia uzupełniające OLAF.

2.3. **Monitorowanie czasu trwania dochodzeń prowadzonych przez OLAF**

21. W art. 7 ust. 8 rozporządzenia w sprawie OLAF wymaga się, 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.
22. 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. Przewlekłe dochodzenie, którego nie można uzasadnić, może mieć poważne negatywne skutki dla: (i) praw procesowych osoby objętej dochodzeniem lub (ii) działań następczych po zakończeniu dochodzenia. Monitorując czas trwania dochodzeń, Komitet sprawdza ponadto, czy zasoby ludzkie i finansowe przydzielone OLAF zostały wykorzystane w sposób skuteczny.

(⁷) Zob. opinia nr 1/2024 na stronie:

https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/9017a135-fe82-4471-84fc-eb7030379e3a_en?filename=Opinion%20on%20CI%20-%20non%20confidential%20v.pdf.

23. Na przestrzeni lat Komitet zwracał szczególną uwagę na ciągłość i czas trwania dochodzeń OLAF. W ostatnich latach Komitet wyraził zaniepokojenie brakiem jasnych i szczegółowych zapisów w wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych dotyczących zarządzania czasem trwania dochodzeń OLAF. Takie zasady wzmacniają pewność prawa, a ich brak może mieć negatywny wpływ na zapewnienie przejrzystości procedur OLAF, zwłaszcza w stosunku do osób objętych dochodzeniem.
24. Aby właściwie wykonywać zadania w zakresie monitorowania, powierzone mu na mocy rozporządzenia w sprawie OLAF, Komitet musi mieć dostęp do istotnych, wyczerpujących, wystarczających i aktualnych informacji. Nowy art. 15 ust. 1 rozporządzenia w sprawie OLAF⁽⁸⁾ stanowi, że Komitet powinien uzyskać dostęp do wszelkich informacji i dokumentów OLAF, które uzna za niezbędne do wypełnienia swoich zadań w zakresie monitorowania i nadzoru.
25. Obecne porozumienia robocze uzgodnione między OLAF a Komitetem⁽⁹⁾ zapewniają Komitetowi częściowy bezpośredni dostęp do informacji związanych ze sprawami, które to informacje są dostępne i zarejestrowane w systemie zarządzania sprawami OLAF. W szczególności zgodnie z art. 13 ust. 2 porozumień roboczych Komitet musi mieć pełny dostęp do wszczętych dochodzeń trwających dłużej niż 12 miesięcy.
26. W tym zakresie, jak co roku, Komitet otrzymał od OLAF informacje na temat dochodzeń trwających dłużej niż 12 miesięcy. W celu lepszego zrozumienia, dlaczego niektóre dochodzenia trwają długo, Komitet postanowił pod koniec 2022 r. skupić swoją uwagę na dochodzeniach OLAF trwających dłużej niż 36 miesięcy. Monitorowanie tych spraw jest w toku. Jednocześnie Komitet nadal zastanawia się, w jaki sposób najlepiej zapewnić jak najskuteczniejsze i jak najpełniejsze monitorowanie dochodzeń OLAF trwających dłużej niż 12 miesięcy.

2.3.1. Sprawozdania z dochodzeń trwających ponad 12 miesięcy otrzymane przez Komitet w 2023 r.

27. Jeżeli dochodzenie nie może zostać zakończone w terminie 12 miesięcy po jego wszczęciu, na mocy art. 7 ust. 8 rozporządzenia w sprawie OLAF⁽¹⁰⁾ nakłada się na dyrektora generalnego OLAF obowiązek składania Komitetowi formalnego sprawozdania po upływie 12 miesięcy od dnia wszczęcia dochodzenia, a następnie co 6 miesięcy. W sprawozdaniach tych OLAF podaje powody nieukończenia dochodzenia oraz, w stosownych przypadkach⁽¹¹⁾, środki naprawcze, które należy wdrożyć w celu przyspieszenia dochodzenia, jak również przewidywany termin jego zakończenia.
28. W 2023 r. Komitet otrzymał od OLAF 620 sprawozdań dotyczących 404 toczących się indywidualnych dochodzeń trwających dłużej niż 12 miesięcy. W przypadku 53,47 % zgłoszonych spraw czas trwania dochodzeń przekroczył 24 miesiące (wykres 1). Podział sektorowy dochodzeń OLAF przedstawiono na wykresie 2.

⁽⁸⁾ Zmieniony rozporządzeniem 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).

⁽⁹⁾ Porozumienia robocze między OLAF a Komitetem Nadzoru OLAF: <https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/system/files/2021-10/OLAF%20SC%20WA%20signed.pdf>.

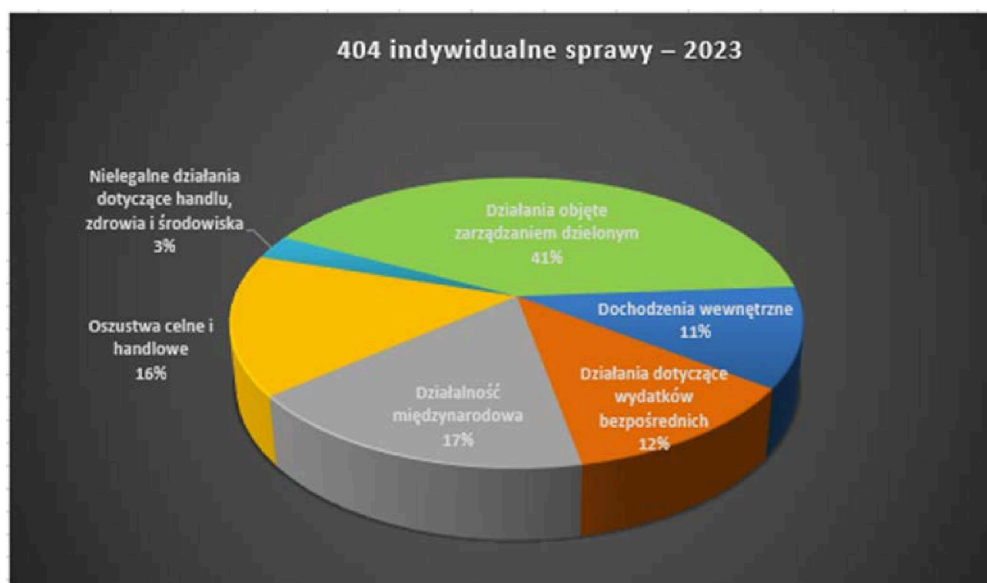
⁽¹⁰⁾ Art. 7 ust. 8 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013 stanowi: „Jeżeli dochodzenie nie może zostać zakończone w terminie 12 miesięcy od jego wszczęcia, dyrektor generalny, po upływie tego 12-miesięcznego okresu, a następnie co sześć miesięcy, składa sprawozdanie Komitetowi Nadzoru, wskazując powody oraz – w stosownych przypadkach – środki naprawcze przewidziane w celu przyspieszenia dochodzenia”.

⁽¹¹⁾ Rozporządzeniem zmieniającym (UE, Euratom) 2020/2223 dodano do art. 7 ust. 8 rozporządzenia w sprawie OLAF sformułowanie „w stosownych przypadkach”.

Wykres 1



Wykres 2



2.4. Monitorowanie przez Komitet indywidualnych skarg złożonych do OLAF

29. Jak co roku, Komitet otrzymał półroczne sprawozdania i odpowiednie dokumenty dotyczące skarg indywidualnych rozpatrywanych przez OLAF. W 2023 r. dyrektor generalny poinformował Komitet, że OLAF rozpatrzył łącznie trzy skargi. Dyrektor generalny przedstawił również przegląd skarg rozpatrywanych przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. OLAF zapewnił automatyczny dostęp do odpowiednich spraw w systemie zarządzania sprawami OLAF, który zawiera wszystkie istotne dokumenty i informacje ⁽¹²⁾. Komitet skupił się na trzech skargach rozpatrzonych bezpośrednio przez OLAF w 2023 r. (jedna skarga złożona przez świadka w dochodzeniu OLAF i dwie skargi złożone przez osoby objęte dochodzeniami OLAF).
30. W pierwszej skardze, złożonej przez świadka, skarżący argumentował, że OLAF nie przeprowadził dochodzeń w rozsądnym terminie. W odpowiedzi skierowanej do skarżącego OLAF argumentował, że nie doszło do naruszenia obowiązujących przepisów oraz że OLAF prowadził dochodzenie w sposób ciągły i w rozsądnych ramach czasowych. Komitet zauważa, że OLAF przedstawił wystarczające wyjaśnienia uzasadniające czas trwania dochodzenia. W szczególności OLAF odniósł się do złożoności sprawy, delikatnego charakteru przedmiotu sprawy, ilości zebranych informacji i licznych przeprowadzonych czynności dochodzeniowych. Komitet zauważa, że ten sam świadek złożył również skargę do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczącą czasu trwania dochodzenia oraz że Rzecznik nie znalazł podstaw do wszczęcia dochodzenia w sprawie zarzutu dotyczącego długiego czasu trwania dochodzenia OLAF.

⁽¹²⁾ Zgodnie z art. 6 ust. 2 porozumień roboczych między OLAF a Komitetem Nadzoru.

31. W drugiej skardze rozpatrywanej przez OLAF osoba objęta dochodzeniem zwróciła się do OLAF o zastąpienie śledczego kierującego dochodzeniem ze względu na brak bezstronności w prowadzeniu dochodzenia. W następstwie negatywnej odpowiedzi OLAF osoba objęta dochodzeniem złożyła skargę do kontrolera gwarancji proceduralnych. Sprawa ta jest obecnie przedmiotem rozpatrywania przez kontrolera.
32. W ostatniej skardze osoba objęta dochodzeniem wniosła wobec OLAF następujące zarzuty: (i) OLAF naruszył art. 9 ust. 4 rozporządzenia w sprawie OLAF, ponieważ nie umożliwił skarżącemu zgłoszenia uwag w odniesieniu do zarzucanych mu faktów przed zamknięciem dochodzenia oraz (ii) OLAF naruszył art. 10 ust. 3b rozporządzenia w sprawie OLAF, ponieważ nie udzielił osobie objętej dochodzeniem dostępu do raportu końcowego ze sprawy. Na podstawie art. 9 ust. 4 rozporządzenia w sprawie OLAF, a także ze względu na konieczność zachowania poufności dochodzenia, dyrektor generalny postanowił odroczyć prawo osoby objętej dochodzeniem do zgłoszenia uwag na temat streszczenia faktów (prawo do bycia wysłuchanym). Komitet zauważa, że OLAF działał zgodnie z obowiązującymi przepisami i procedurami, a decyzja OLAF była uzasadniona koniecznością zachowania poufności dochodzenia.
33. Komitet zauważa również, że w odniesieniu do wszystkich powyższych skarg OLAF przedstawił wystarczające wyjaśnienia wszystkim skarżącym oraz działał zgodnie ze swoim obowiązkiem wynikającym z art. 41 ust. 2 lit. c) Karty praw podstawowych Unii Europejskiej odnoszącym się do spoczywającego na administracji obowiązku uzasadniania swoich decyzji.

2.5. *Rewizja wytycznych OLAF w sprawie procedur dochodzeniowych*

34. Po zmianie rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013 dotyczącego OLAF rozporządzeniem zmieniającym (EU, Euratom) 2020/2223 Urząd zdecydował się zmienić obowiązujące wytyczne w sprawie procedur dochodzeniowych, aby transponować nowe przepisy rozporządzenia do nowych wewnętrznych wytycznych oraz ustanowić jasne i spójne ramy dla wszystkich działań dochodzeniowych, wspierających i koordynacyjnych. OLAF wyjaśnił Komitetowi, że ten proces przeglądu przebiegał w dwóch odrębnych etapach.
35. W pierwszym etapie przegląd ograniczał się do tego, co było absolutnie niezbędne do dostosowania wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych do zmian wprowadzonych rozporządzeniem 2020/2223 oraz do rozpoczęcia działalności operacyjnej EPPO. Etap ten został zakończony i nowe wytyczne w sprawie procedur dochodzeniowych weszły w życie 11 października 2021 r. W skierowanych do dyrektora generalnego OLAF 17 sierpnia 2022 r. uwagach dotyczących przeglądu wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych Komitet jasno stwierdził, że wyda opinię dotyczącą zmienionych wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych dopiero po ostatecznym zakończeniu drugiego etapu procesu przeglądu ⁽¹³⁾.
36. OLAF zakończył drugi etap przeglądu pod koniec czerwca 2023 r., a następnie projekt wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych przedłożono Komitetowi Nadzoru w celu przedstawienia formalnych uwag ⁽¹⁴⁾. W ramach tych formalnych konsultacji miała miejsce wczesna, konstruktywna wymiana poglądów między OLAF a Komitetem w okresie sprawozdawczym. Wymiana ta miała umożliwić Komitetowi wspomaganie dyrektora generalnego OLAF w wykonywaniu jego obowiązków ⁽¹⁵⁾.
37. W wyniku tej wymiany odbył się szereg spotkań pomiędzy Komitetem i OLAF oraz przeprowadzono dalszą wymianę poglądów na temat treści przyszłych wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych. Komitet przeprowadził dogłębną analizę niektórych przepisów szczegółowych i 28 lipca 2023 r. przesłał dyrektorowi generalnemu OLAF notę zawierającą wstępne opinie na temat niektórych istotnych kwestii, w tym stopnia szczegółowości, jaki powinny zawierać wytyczne w sprawie procedur dochodzeniowych, oraz struktury tych wytycznych.
38. 24 listopada 2023 r. OLAF przedłożył zmienioną ostateczną wersję projektu wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych. Komitet zamierza przedstawić swoje uwagi na temat tego projektu w 2024 r.

⁽¹³⁾ Ostatnie zdanie art. 17 ust. 8 rozporządzenia w sprawie OLAF.

⁽¹⁴⁾ Uwagi Komitetu na temat projektu nowych wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych są przedmiotem projektu opinii Komitetu, która ma zostać przyjęta w najbliższych tygodniach.

⁽¹⁵⁾ Zob. motyw 37 rozporządzenia w sprawie OLAF.

3. Współpraca

3.1. **Współpraca z OLAF**

39. W 2023 r. Komitet umocnił swoją owocną współpracę z OLAF, utrzymując otwarty i konstruktywny dialog z dyrektorem generalnym OLAF.
40. Komitet kontynuował praktykę zapraszania dyrektora generalnego OLAF oraz członków jego personelu na regularne comiesięczne posiedzenia w celu omówienia wszelkich kwestii istotnych dla prac Komitetu i OLAF i uzyskania informacji na ich temat. Członkowie Komitetu oraz Sekretariat odbywali również formalne i nieformalne spotkania z zarządem i pracownikami OLAF stanowiące część przygotowywań prac Komitetu.
41. Podczas tych spotkań i rozmów OLAF poinformował Komitet o szeregu przeszkód, jakie napotyka w dochodzeniach dotyczących członków niektórych instytucji oraz w dochodzeniach w sprawie domniemanego nękania w instytucjach, organach, urzędach i agencjach Unii. Komitet podjął obecnie decyzję, aby przeanalizować te dwie kwestie, i w 2024 r. wyda opinię w ich sprawie.
42. Komitet otrzymał następujące sprawozdania od OLAF zgodnie z rozporządzeniem w sprawie OLAF i ustalonymi praktykami roboczymi: (i) sprawozdania dotyczące dochodzeń trwających ponad 12 miesięcy; (ii) sprawozdania dotyczące zaleceń OLAF wydanych od 1 października 2013 r., które nie zostały zrealizowane i w odniesieniu do których OLAF otrzymał odpowiedzi od zainteresowanych organów w ramach corocznego monitorowania za 2022 r., którego wyniki Komitet otrzymał 8 czerwca 2023 r.; (iii) sprawozdania na temat skarg wniesionych do OLAF dotyczących gwarancji proceduralnych w toczących się dochodzeniach OLAF; (iv) sprawozdania dotyczące spraw, w przypadku których przekazano informacje krajowym organom sądowym; oraz (v) sprawozdania dotyczące odroczeń na mocy art. 4 ust. 6 rozporządzenia w sprawie OLAF.

3.2. **Stosunki z zainteresowanymi stronami**

43. Komitet odpowiada przed instytucjami, które mianowały jego członków, a także jest partnerem instytucji UE w dialogu. Komitet składa sprawozdania ze swojej działalności instytucjom UE, na ich wniosek może wydawać opinie, przygotowuje sprawozdania dotyczące spraw dochodzeniowych i wymienia z instytucjami UE poglądy na szczeblu politycznym⁽¹⁶⁾.
44. Komitet uważa, że ważne jest utrzymywanie regularnych kontaktów z instytucjami UE oraz partnerami OLAF i zainteresowanymi stronami, aby poprawić przepływ informacji i uzyskać informacje zwrotne na temat wyników działalności OLAF. Komitet i jego Sekretariat pozostawały w stałym kontakcie z: (i) komisarzem ds. budżetu i administracji, odpowiedzialnym za OLAF (uczestnictwo w posiedzeniu plenarnym Komitetu 16 maja 2023 r.); (ii) sekretarzem generalnym Komisji (udział w posiedzeniu plenarnym Komitetu 14 listopada 2023 r.); (iii) Komisją Kontroli Budżetowej (CONT) Parlamentu Europejskiego (przedstawienie sprawozdania rocznego Komitetu za 2022 r. przez przewodniczącego 27 czerwca 2023 r. i prezentacja wszystkich członków Komitetu Nadzoru 20 września 2023 r.) oraz (iv) Grupami Roboczymi Rady ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (GAF) (prezentacja sprawozdania rocznego za 2022 r. przez przewodniczącego 21 czerwca 2023 r.). Sprawozdawca jednostki koordynującej zwalczanie nadużyć finansowych (AFCOS) aktywnie uczestniczył w 10. posiedzeniu AFCOS w Wilnie na Litwie (18–19 października 2023 r.).
45. Kontroler gwarancji proceduralnych została zaproszona na posiedzenie plenarne Komitetu 21 września 2023 r., na którym przedstawiła swoje sprawozdanie z działalności za 2022 r.

⁽¹⁶⁾ Art. 15 ust. 1 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, priorytetów Urzędu odnoszących się do dochodzeń oraz czasu trwania dochodzeń. Opinie te mogą być wydawane z jego własnej inicjatywy lub na wniosek dyrektora generalnego lub **instytucji, organu, urzędu lub agencji**, nie ingerując jednak w przebieg dochodzeń będących w toku. [...] [...] Instytucje, organy, urzędy lub agencje otrzymują kopie opinii wydanych zgodnie z akapitem trzecim”.

46. Komitet uczestniczył również w corocznej międzyinstytucjonalnej wymianie poglądów na temat OLAF, która odbyła się 25 października 2023 r. Komitet aktywnie uczestniczył w tym posiedzeniu, podkreślając w szczególności znaczenie zapewnienia ścisłej współpracy między OLAF a EPPO, Eurojustem, Europolem i Europejskim Trybunałem Obrachunkowym. Komitet podkreślił, że współpraca ta jest istotnym elementem walki z nadużyciami finansowymi związanymi z interesami finansowymi UE w Ukrainie, jak również skuteczności sankcji już nałożonych przez UE na państwa trzecie.
47. Ponadto Komitet wspierał Komisję w procedurach selekcji dotyczących mianowania urzędników wyższego szczebla w OLAF. Jego członkowie uczestniczyli również w spotkaniach Komitetu Konsultacyjnego Komisji ds. Mianowań.

4. Zarządzanie i środki

4.1. *Metody pracy Komitetu Nadzoru*

48. W 2023 r. Komitet zorganizował 12 posiedzeń plenarnych w formie hybrydowej lub całkowicie online⁽¹⁷⁾. W odniesieniu do każdej istotnej kwestii będącej przedmiotem badania Komitet wyznaczał sprawozdawcę. Sprawozdawcy współpracowali z Sekretariatem przy przygotowaniu projektów sprawozdań na potrzeby omówienia ich na posiedzeniach plenarnych. Przewodniczący, sprawozdawcy i członkowie Sekretariatu spotykali się też regularnie, aby pracować nad określonymi kwestiami.

4.2. *Sekretariat*

49. W 2023 r. Sekretariat nadal wspierał członków Komitetu w wykonywaniu ich obowiązków, przyczyniając się do zwiększenia niezależności OLAF. W listopadzie 2023 r. Komitet przeprowadził wymianę poglądów z sekretarzem generalnym na temat braku zasobów w Sekretariacie. Zasoby te są potrzebne zarówno do zapewnienia wsparcia Komitetowi Nadzoru, jak i kontrolerowi gwarancji proceduralnych oraz do zachowania niezbędного rozdziału zadań między tymi dwoma organami. Komitet podkreślił, że jego zdolność do wykonywania powierzonych zadań w 2023 r. została znacznie osłabiona przez niedobory kadrowe w Sekretariacie, który był również zaangażowany w zapewnienie przestrzegania terminów nałożonych na kontrolera gwarancji proceduralnych w odniesieniu do rozpatrywania skarg przeciwko OLAF. W związku z tym Komitet wezwał sekretarza generalnego, by przyjął i wdrożył niezbędne środki organizacyjne w celu zapewnienia Sekretariatowi odpowiednich zasobów ludzkich, które pozwolą mu wspierać Komitet w jego roli. Przez cały 2023 r. Sekretariat, podobnie jak pozostała część Komisji, nadal działał w trybie hybrydowym, łącząc pracę na miejscu i pracę zdalną, oraz realizował program prac uzgodniony z Komitetem Nadzoru.
50. Sekretariat nadal podlega pod względem administracyjnym (od marca 2017 r.) Urzędowi Wypłacania Należności Indywidualnych Komisji Europejskiej (PMO), chociaż mieści się w osobnej strefie bezpieczeństwa w siedzibie OLAF. W przeszłości Komitet Nadzoru wielokrotnie wyrażał swoje wątpliwości, czy „hybrydowe” przyłączenie jego Sekretariatu do PMO jest najwłaściwszą lokalizacją.
51. Komitet podtrzymuje swoje stanowisko, że ze względu na codzienne kontakty Sekretariatu z pracownikami OLAF w ramach bieżących zadań w zakresie monitorowania Komitetu, odpowiednie miejsce w strefie bezpieczeństwa OLAF umożliwiłoby Sekretariatowi bardziej efektywną pracę.

4.3. *Kwestie budżetowe*

52. Budżet Komitetu na 2023 r. wynosił 200 000 EUR. Faktyczna kwota wydana do końca 2023 r. wyniosła 179 241,67 EUR, co stanowi około 90 % całkowitej kwoty.
53. Subdelegowanym urzędnikiem zatwierdzającym odpowiedzialnym za wydatki jest dyrektor PMO.

⁽¹⁷⁾ Od stycznia do grudnia 2023 r.