



SPRAWOZDANIE Z DZIAŁALNOŚCI KOMITETU NADZORU OLAF – 2022

(C/2024/5673)

Przedmowa

Jest to drugie sprawozdanie roczne z mojej działalności jako kontrolera gwarancji proceduralnych. Rozporządzeniem w sprawie OLAF powierzono mi rozpatrywanie skarg, które wnoszą osoby objęte dochodzeniem i które dotyczą przestrzegania przez OLAF gwarancji proceduralnych, a także domniemyanych naruszeń przepisów mających zastosowanie do dochodzeń prowadzonych przez Urząd. Obejmuje to potencjalne naruszenia wymogów proceduralnych i praw podstawowych.

Zanim dwa lata temu utworzono stanowisko kontrolera, osoby objęte dochodzeniem OLAF-u nie miały innej możliwości zaskarżenia sposobu, w jaki Urząd prowadzi dochodzenie, niż wniesienie do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich skargi dotyczącej niewłaściwego administrowania lub podjęcie próby pociągnięcia Komisji do odpowiedzialności pozamownej na bardzo restrykcyjnych warunkach.

Aby zaradzić tym niedociągnięciom, w rozporządzeniu w sprawie OLAF wprowadzono zmiany, które dzięki utworzeniu odpowiedniej procedury postępowania ze skargami umożliwiają obecnie każdej osobie objętej dochodzeniem wniesienie skargi do kontrolera.

Korzystając z tego nowo utworzonego administracyjnego środka zaskarżenia, kontroler stopniowo, ale konsekwentnie dostosowuje zasady skutecznej ochrony sądowej do zasad skutecznej ochrony administracyjnej. Kontroler zawsze uwzględnia szczególne gwarancje proceduralne regulujące działalność OLAF-u, a także Kartę praw podstawowych UE, ogólne zasady prawne oraz orzecznictwo sądów UE⁽¹⁾ mające zastosowanie do dochodzeń prowadzonych przez Urząd.

Dla kontrolera ważne jest, aby procedura postępowania ze skargami stała się nie tylko skutecznym środkiem zaskarżenia dla osób objętych dochodzeniem, ale również zwiększała przejrzystość działań OLAF-u. O ile posiadanie efektywnego i skutecznego organu ds. zwalczania nadużyć finansowych, zdolnego do ochrony interesów finansowych UE, jest niezbędne z punktu widzenia UE i podatników, równie ważne jest, aby OLAF prowadził dochodzenia sprawie ewentualnych nadużyć finansowych z pełnym poszanowaniem praw podstawowych i gwarancji proceduralnych.

Jednocześnie aby lepiej zrozumieć rolę kontrolera i ograniczenia tej nowej funkcji, należy pamiętać, że organ ten nie działa jako sędzia oceniający legalność decyzji i działań OLAF-u. Zadaniem kontrolera jest znalezienie i zaproponowanie rozwiązań kwestii podniesionych przez skarżących i następnie zaradzenie tym problemom za pośrednictwem propozycji rozwiązań, a ostatecznie zaleceń skierowanych do dyrektora generalnego OLAF-u, a także udoskonalenie na przyszłość praktyk administracyjnych i dochodzeniowych Urzędu.

Mam nadzieję, że niniejsze sprawozdanie przyczyni się do zwiększenia świadomości na temat kwestii, które leżą u podstaw skarg składanych przez osoby objęte dochodzeniem, a jednocześnie zwiększy rozliczalność OLAF-u i zaufanie obywateli do systemów wprowadzonych przez UE w celu zwalczania nadużyć finansowych.

Mam przyjemność poinformować, że pomimo zwiększonej liczby otrzymanych skarg i poważnego niedoboru personelu w sekretariacie Komitetu Nadzoru w 2023 r. osiągnęliśmy wszystkie nasze cele. W związku z tym jestem wdzięczna za udzielone mi przez sekretariat wsparcie prawne.

(¹) Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) składa się z dwóch sądów: Trybunału Sprawiedliwości i Sądu.

Niniejsze sprawozdanie zawiera więcej informacji na temat naszej pracy i wyników osiągniętych dzięki stosowaniu procedury postępowania ze skargami.

Jestem przekonana, że ta procedura stała się już podstawowym zabezpieczeniem dla osób objętych dochodzeniem i zapewnienia, by działania OLAF-u były zgodne z odpowiednimi gwarancjami proceduralnymi i przepisami dotyczącymi dochodzeń.

Prof. dr Julia Laffranque

Kontroler gwarancji proceduralnych

Spis treści

	<i>Strona</i>
Przedmowa	1
1. Misja i mandat kontrolera	4
2. Pierwszy pełny rok stosowania nowej procedury postępowania ze skargami	5
3. Przegląd skarg złożonych w 2023 r.	5
4. Sprawy rozpatrywane w ramach procedury postępowania ze skargami	9
4.1 Dopuszczalność	9
4.2 Postępowanie kontryktoryjne: propozycja rozwiązania	10
4.3 Decyzje o zamknięciu sprawy	11
4.4 Przegląd najważniejszych ustaleń kontrolera	11
5. Stosunki z zainteresowanymi stronami	14
6. Wsparcie administracyjne i prawne	15
7. Kontakt z kontrolerem	15

1. Misja i mandat kontrolera

Funkcja kontrolera gwarancji proceduralnych została utworzona rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2223⁽²⁾ zmieniającym rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013⁽³⁾ (rozporządzenie w sprawie OLAF) w celu ochrony gwarancji proceduralnych i praw podstawowych osób objętych dochodzeniem prowadzonym przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF). 3 maja 2022 r. pierwszym kontrolerem, mianowanym na nieodnawialną pięcioletnią kadencję, została **dr Julia Laffranque**. Wsparcia udziela jej sekretariat Komitetu Nadzoru („sekretariat”).

Kontroler realizuje swoje zadania przy zachowaniu **całkowitej niezależności**. Wykonując swoje obowiązki, nie przyjmuje od nikogo instrukcji (art. 9a ust. 6 rozporządzenia w sprawie OLAF). Ponieważ osoby objęte dochodzeniem⁽⁴⁾ nie mogą co do zasady wnieść do sądu środka zaskarżenia na działania lub zaniechania OLAF-u w toku dochodzenia, możliwość zwrócenia się w tej sprawie do kontrolera ma ogromne znaczenie. Skarżący może zwrócić się do kontrolera, w ściśle określonych terminach zgodnie z art. 9b rozporządzenia w sprawie OLAF, o niezależną i dogłębną ocenę skargi. Dzięki zastosowaniu procedury postępowania ze skargami kontroler może **zapewnić gwarancję**, że Urząd podejmował stosowne czynności zgodnie z przepisami określonymi ramach prawnych dotyczących OLAF.

Zgodnie z art. 9a ust. 8 rozporządzenia w sprawie OLAF kontroler:

„monitoruje, czy Urząd przestrzega gwarancji proceduralnych, o których mowa w art. 9, a także przepisów mających zastosowanie do dochodzeń prowadzonych przez Urząd. Kontroler jest odpowiedzialny za rozpatrywanie skarg, o których mowa w art. 9b”.

Rozpatrując skargi złożone przez **osoby objęte dochodzeniem** dotyczące przestrzegania przez OLAF **gwarancji proceduralnych i zasad mających zastosowanie do dochodzeń**, kontroler nie stara się zastąpić oceny OLAF-u własną oceną na temat sposobu prowadzenia dochodzenia lub oceny dowodów, czy też na temat wniosków, jakie należy wyciągnąć. Rolą kontrolera – za każdym razem, gdy stwierdzi naruszenie gwarancji proceduralnych lub przepisów mających zastosowanie do dochodzeń – jest w pierwszej kolejności wezwanie OLAF-u, by podjął działania w celu załatwienia skargi (**propozycja rozwiązania**). Jeżeli takiego rozwiązania nie uda się znaleźć, w drugiej kolejności kontroler przedstawi OLAF-owi **zalecenie** dotyczące sposobu załatwienia skargi. Zgodnie z przepisami wykonawczymi kontrolera⁽⁵⁾ ocenia on skargi w **postępowaniu kontrydiktoryjnym**, ale nie ingeruje i nie może ingerować w przebieg toczącego się dochodzenia OLAF-u (art. 9b ust. 6 rozporządzenia w sprawie OLAF).

Rok 2023 był trudny ze względu na rosnącą liczbę otrzymanych skarg i złożoność podnoszonych w nich kwestii prawnych. Chociaż kontroler nie może odnosić się w niniejszym sprawozdaniu do indywidualnych spraw będących przedmiotem prowadzonych przez OLAF dochodzeń i musi zapewnić poufność dochodzeń nawet po ich zakończeniu (art. 9a ust. 9 rozporządzenia w sprawie OLAF), niniejsze sprawozdanie zawiera użyteczne podsumowanie rodzajów kwestii, które były przedmiotem skarg osób objętych dochodzeniem. Opisano w nim również sposób, w jaki zajęto się tymi kwestiami, oraz wyjaśniono działanie procedury postępowania ze skargami i osiągnięte dzięki niej wyniki.

⁽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).

⁽³⁾ 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 347, 20.10.2020, s. 1).

⁽⁴⁾ Osoba objęta dochodzeniem oznacza każdą osobę fizyczną lub podmiot gospodarczy podejrzane o dopuszczenie się nadużycia finansowego, korupcji lub innej nielegalnej działalności na szkodę interesów finansowych UE i objęte w związku z tym dochodzeniem przez OLAF. Kontroler nie jest uprawniony do rozpatrywania skarg składanych przez osoby niebędące osobami objętymi dochodzeniem, w tym świadków i informatorów.

⁽⁵⁾ Decyzja kontrolera gwarancji proceduralnych w sprawie przyjęcia przepisów wykonawczych dotyczących rozpatrywania skarg (Dz.U. C 494 z 28.12.2022, s. 17), dostępna pod adresem: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/controller-procedural-guarantees/about-controller/legal-framework_en. W przepisach wykonawczych kontrolera w szczegółowy sposób uregulowano kwestie związane z rozpatrywaniem skarg, w tym ze składaniem skarg, wymianą informacji między stronami, organizowaniem przesłuchań, poszczególnymi działaniami podejmowanymi w celu załatwienia skargi oraz stosunkami między kontrolerem a OLAF-em i Komitetem Nadzoru. Wyjaśniono w nich również szereg zagadnień, do których nie odniesiono się wprost w rozporządzeniu w sprawie OLAF, np. określono tryb postępowania w przypadku, gdy w danej sprawie toczą się równoległe postępowania sądowe lub gdy złożona skarga stwarza problemy związane z ochroną danych osobowych.

2. Pierwszy pełny rok stosowania nowej procedury postępowania ze skargami

Odkąd w październiku 2022 r. kontroler rozpoczęła swoją działalność, miała okazję rozpatrzyć szereg interesujących kwestii prawnych, stopniowo tworząc podstawy solidnych ram koncepcyjnych umożliwiających ocenę skarg. Biorąc pod uwagę liczbę rozpatrzonych skarg i różnorodność podniesionych kwestii prawnych, rok 2023 był zarówno trudny, jak i udany. Skargi rozpatrywano nie tylko jak najszybciej, ale również tak dokładnie i kompleksowo, jak to możliwe.

Aby lepiej zrozumieć funkcjonowanie procedury postępowania ze skargami, należy pamiętać, że dzięki niej kontroler ma **uprzywilejowany, bezpośredni dostęp** do akt sprawy dotyczącej danego dochodzenia prowadzonego przez OLAF. Taki uprzywilejowany dostęp do akt spraw prowadzonych przez OLAF ma kluczowe znaczenie dla **wzbudzenia w skarżących poczucia**, że kontroler jest w stanie dogłębnie przeanalizować działania dochodzeniowe OLAF-u, nawet w przypadkach, w których część stosownych informacji jest objęta klauzulą poufności i nie może zostać ujawniona skarżącemu. W tym względzie kontroler często musi zachować odpowiednią równowagę między poufnością dochodzenia OLAF-u z jednej strony, a kontradyktoryjnym charakterem procedury postępowania ze skargami z drugiej strony.

W pierwszych kilku miesiącach swojej działalności (od października 2022 r. do grudnia 2022 r.) kontroler otrzymała 14 skarg, z których znaczną liczbę (13) wniesiono do OLAF-u już wcześniej w oczekiwaniu na powołanie kontrolera. Do końca 2022 r. kontroler zamknęła sześć z tych skarg, a w 2023 r. wydała decyzję w przedmiocie pozostałych ośmiu.

W 2023 r. osoby fizyczne i prawne złożyły 17 nowych skarg. W 2023 r. kontroler zakończyła ocenę 14 z nich, a decyzję w przedmiocie pozostałych trzech wydała na początku 2024 r. Te trzy ostatnie skargi złożono tuż przed końcem roku i wszystkie z nich zostały uznane za dopuszczalne.

3. Przegląd skarg złożonych w 2023 r.

Większość (13) z 17 skarg otrzymanych przez kontroler w 2023 r. złożyły osoby objęte dochodzeniami wewnętrznymi ⁽⁶⁾ OLAF-u, a cztery skargi dotyczyły dochodzenia zewnętrznego ⁽⁷⁾ (rys. 1). Większość skarg złożono w języku angielskim, ale wniesiono również skargi w innych językach (hiszpańskim, francuskim i polskim) (rys. 2). 14 skarg złożyły osoby fizyczne, a trzy – podmioty prawne. Wszystkie trzy podmioty prawne reprezentował prawnik, podczas gdy sytuacja taka miała miejsce jedynie w przypadku trzech z 14 skarg złożonych przez skarżących będących osobami fizycznymi (rys. 3).

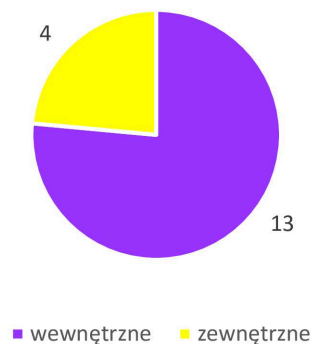
⁽⁶⁾ Dochodzenia wewnętrzne to dochodzenia prowadzone przez OLAF w instytucjach, organach, urzędach i agencjach europejskich, ustanowionych na mocy traktatów UE lub na ich podstawie, w celu zwalczania nadużyć finansowych, sprzeniewierzenia środków, korupcji i wszelkiej innej nielegalnej działalności na szkodę interesów finansowych UE. W tym celu OLAF prowadzi dochodzenia w poważnych sprawach związanych z wypełnianiem obowiązków służbowych, stanowiących zaniedbanie obowiązków urzędników i innych pracowników Unii, które może prowadzić do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego lub, w zależności od przypadku, postępowania karnego, lub równoważne niedopełnienie obowiązków przez członków instytucji i organów, szefów urzędów i agencji lub członków personelu instytucji, organów, urzędów lub agencji niepodlegających regulaminowi pracownikom (art. 1 ust. 4 i art. 4 rozporządzenia w sprawie OLAF).

⁽⁷⁾ Dochodzenia zewnętrzne to dochodzenia prowadzone przez OLAF zgodnie z art. 3 rozporządzenia w sprawie OLAF. Mandat OLAF-u obejmuje wszystkie wydatki UE (tj. fundusze strukturalne, politykę rolną i rozwój obszarów wiejskich, wydatki bezpośrednie i pomoc zewnętrzną) oraz znaczną część, ale nie wszystkie dochody UE (głównie cła i opłaty rolne).

Rys. 1

Rodzaje dochodzeń OLAF-u, których dotyczyły skargi w 2023 r.

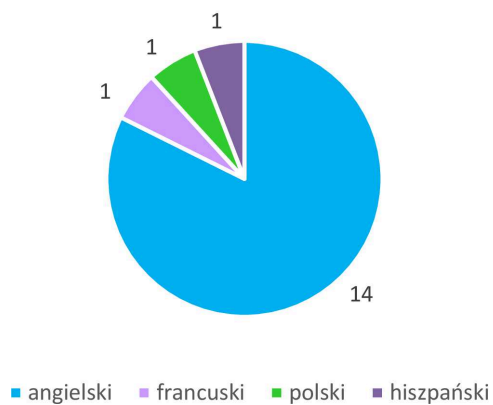
Rodzaje dochodzeń OLAF-u, których dotyczyły skargi



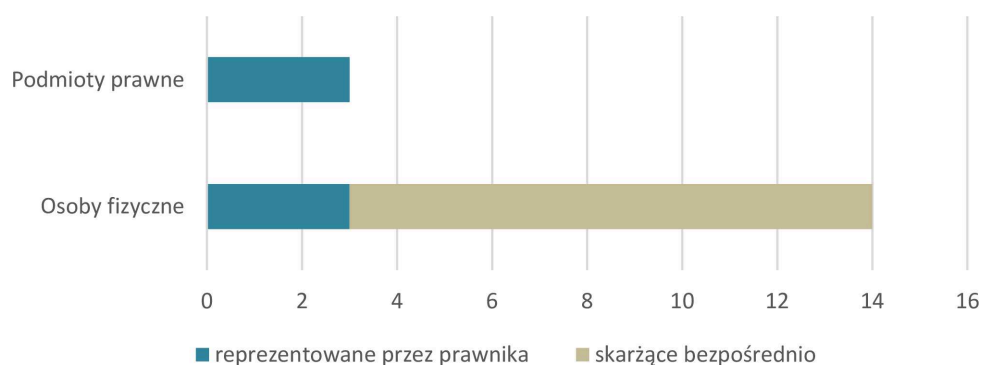
Rys. 2

Języki skarg złożonych w 2023 r.

Języki, w których składano skargi



Rys. 3

Kto składał skargi?

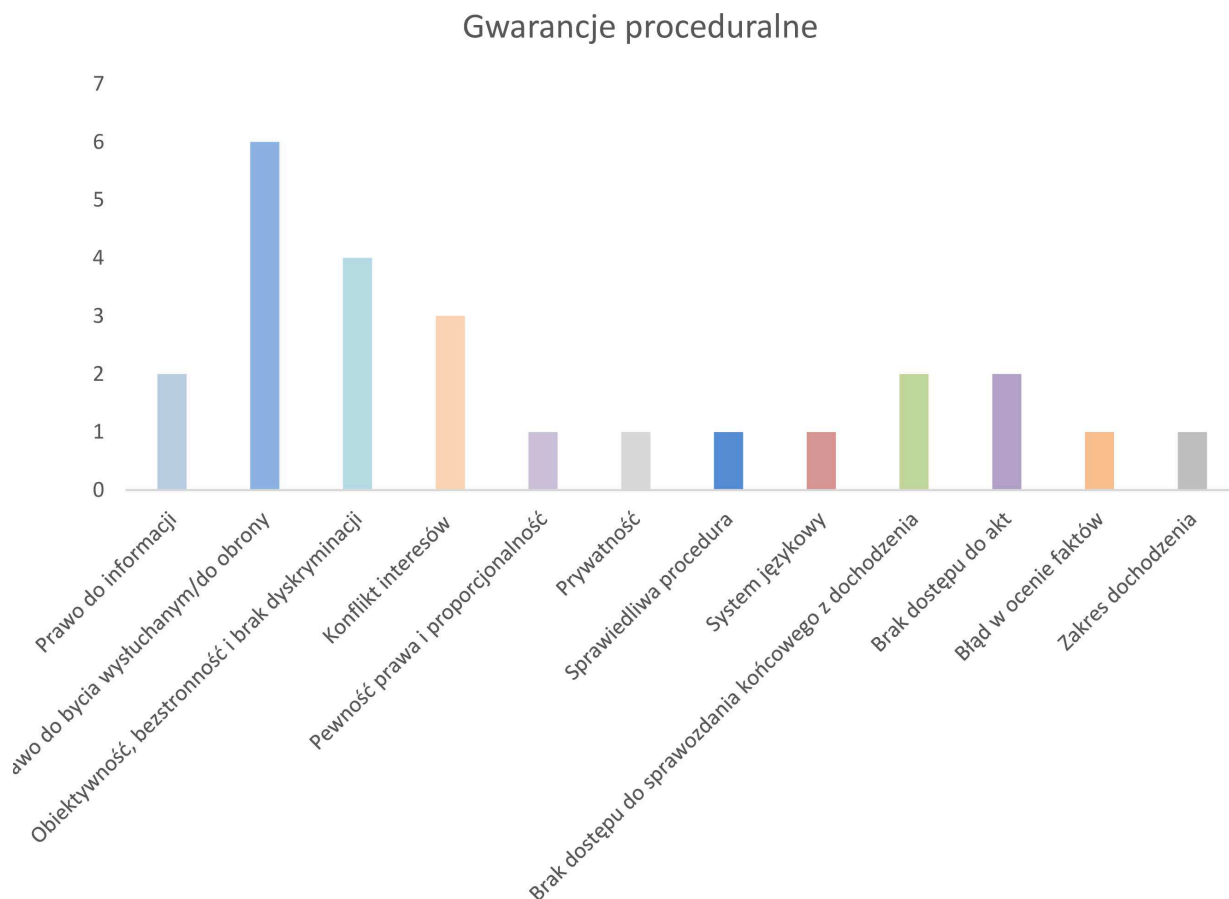
W większości przypadków skarżący powoływali się na naruszenia gwarancji proceduralnych przewidzianych w art. 9 rozporządzenia w sprawie OLAF oraz praw podstawowych przysługujących im zgodnie z Kartą praw podstawowych (rys. 4). Skargi te dotyczyły: (i) prawa do bycia wysłuchanym i skutecznego korzystania przez osobę objętą dochodzeniem z prawa do zgłaszania uwag w odniesieniu do dotyczących jej faktów (art. 9 ust. 4 rozporządzenia w sprawie OLAF); (ii) prawa do informacji (art. 9 ust. 3 rozporządzenia w sprawie OLAF); (iii) naruszenia zasad uczciwości, obiektywizmu i bezstronności w prowadzeniu dochodzeń; (iv) języków, w których prowadzone są dochodzenia (rys. 5). Przedmiotem skarg były również przepisy mające zastosowanie do dochodzeń OLAF-u⁽⁸⁾, w szczególności dotyczące kontroli na miejscu i czynności w zakresie kryminalistyki cyfrowej (rys. 6).

Rys. 4

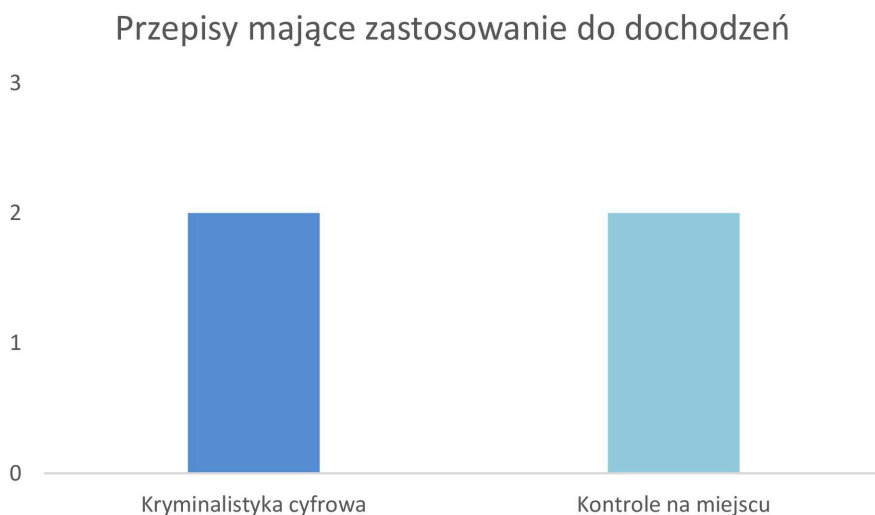
Przedmiot skarg złożonych w 2023 r.

⁽⁸⁾ Obejmują one przepisy zawarte w rozporządzeniu w sprawie OLAF, rozporządzeniu Rady (Euratom, WE) nr 2185/96 z dnia 11 listopada 1996 r. w sprawie kontroli na miejscu oraz inspekcji przeprowadzanych przez Komisję w celu ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich przed nadużyciami finansowymi i innymi nieprawidłowościami (Dz.U. L 292 z 15.11.1996, s. 2), wytycznych dla pracowników OLAF-u dotyczących prowadzenia dochodzeń (GIP) oraz wytycznych dla pracowników OLAF-u dotyczących procedur w zakresie kryminalistyki cyfrowej.

Rys. 5

Analiza poszczególnych podniesionych w 2023 r. zarzutów dotyczących naruszenia gwarancji proceduralnych (z uwzględnieniem skarg dopuszczalnych i niedopuszczalnych)

Rys. 6

Analiza zarzutów dotyczących naruszenia przepisów mających zastosowanie do dochodzeń

4. Sprawy rozpatrywane w ramach procedury postępowania ze skargami

Kontroler rozpatruje skargi w **sprawiedliwy, niezależny i bezstronny** sposób. Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie OLAF i przepisami wykonawczymi kontrolera procedura rozpatrywania skarg obejmuje dwa etapy: (i) ocenę dopuszczalności oraz, jeżeli skarga jest dopuszczalna, (ii) ocenę argumentów merytorycznych podniesionych przez skarżących – w zależności od rozpatrywanych kwestii kontroler może wezwać OLAF do załatwienia skargi (propozycja rozwiązania), a także, w razie potrzeby, wydać zalecenie dla OLAF-u.

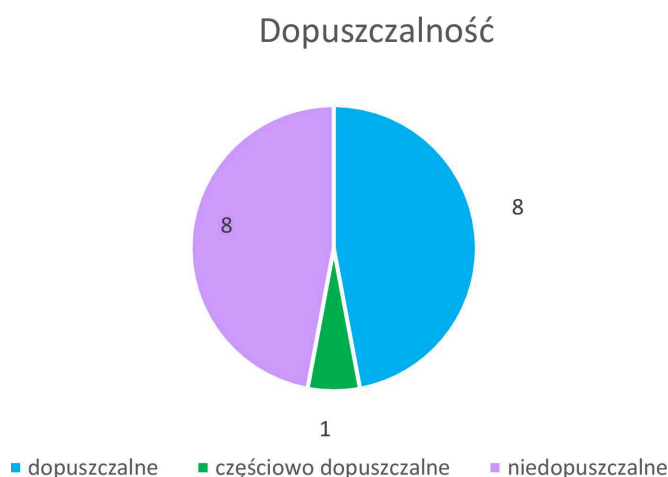
4.1. Dopuszczalność

W ciągu **10 dni roboczych** od daty otrzymania skargi kontroler musi podjąć decyzję w przedmiocie jej dopuszczalności. Warunki dopuszczalności określono w art. 9b ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie OLAF oraz w art. 5 przepisów wykonawczych. Aby skarga była dopuszczalna, należy ją wnieść w terminie jednego miesiąca od powzięcia przez skarżącego wiadomości o istotnych faktach stanowiących zarzucane naruszenie gwarancji proceduralnych lub przepisów mających zastosowanie do dochodzeń, a każdym razie nie później niż jeden miesiąc od zakończenia dochodzenia.

W 2023 r. kontroler oceniła dopuszczalność wszystkich wniesionych skarg w wyznaczonym terminie. Uznała ona dziewięć skarg za dopuszczalne (z czego jedną za częściowo dopuszczalną), a osiem za niedopuszczalne (rys. 7). Spośród ośmiu skarg uznanych za niedopuszczalne w przypadku siedmiu nie dotrzymano terminów określonych w art. 9b ust. 2. Pozostała skarga została wniesiona przez osobę, która nie była osobą objętą dochodzeniem (rys. 8).

Rys. 7

Dopuszczalność skarg otrzymanych w 2023 r.



Rys. 8

Podstawy niedopuszczalności skarg otrzymanych w 2023 r. (w tym skarg częściowo dopuszczalnych)

Badając dopuszczalność skarg, kontroler stosuje podejście mające na celu zapewnienie poszanowania zarówno brzmienia, jak i celów stosownych przepisów rozporządzenia w sprawie OLAF.

W większości przypadków skarga uznano za niedopuszczalną, ponieważ skarżący powziął wiadomość o domniemanym naruszeniu gwarancji proceduralnych ponad miesiąc przed wniesieniem skargi.

W kilku przypadkach skarga została uznana za niedopuszczalną, ponieważ dochodzenie OLAF-u zostało zakończone ponad miesiąc przed momentem, w którym skarżący powziął wiadomość o zakończeniu tego dochodzenia. Chociaż sytuacja ta może być niezadowolająca, jeśli chodzi o możliwość wniesienia skargi przez skarżącego do kontrolera, to jednak w odniesieniu do zakończonych dochodzeń w rozporządzeniu w sprawie OLAF ustanowiono dodatkowy, bardziej rygorystyczny warunek dopuszczalności: skarga wnosi się nie później niż jeden miesiąc od zakończenia dochodzenia, niezależnie od tego, kiedy skarżący powziął wiadomość o istotnych faktach.

W opinii kontrolera celem tego niewątpliwie ograniczającego warunku mającego zastosowanie do zakończonych dochodzeń jest zagwarantowanie nie tylko **skuteczności wszelkich ewentualnych działań następczych** podejmowanych na szczeblu krajowym lub unijnym, ale również **skuteczności zaleceń i sugestii kontrolera dotyczących rozwiązań** przedstawionych w odpowiedzi na konkretną skargę. W rzeczywistości kontroler nie jest w stanie zaproponować żadnego użytecznego rozwiązania w sprawach, które zostały zamknięte przez OLAF i w odniesieniu do których mogą toczyć się postępowania następcze przed właściwymi organami krajowymi lub unijnymi. Kontroler uważa, że w takich rzadkich przypadkach osoby objęte dochodzeniami mogą zgłaszać swoje zastrzeżenia przed tymi organami i w ten sposób korzystać z dostępnych sądowych lub administracyjnych środków zaskarżenia.

Dopuszczalność pozostanie ważnym warunkiem analizy skarg przez kontrolera. We wszystkich przypadkach, w których skargi lub zarzuty zostały uznane za niedopuszczalne, kontroler szczegółowo wyjaśniła skarżącemu powody swojej decyzji.

4.2. *Postępowanie kontradiktoryjne: propozycja rozwiązania*

Co do zasady kontroler dąży do zapewnienia, w jak największym stopniu, **pełnego poszanowania zasady kontradiktoryjności**. Dlatego też zarówno skarżący, jak i OLAF mają możliwość przedstawienia swoich argumentów i przedłożenia dokumentacji uzupełniającej. Zostają oni również poinformowani o przedstawieniu takich argumentów lub przedłożeniu dokumentów przez drugą stronę i mają możliwość zgłoszenia uwag w tym zakresie.

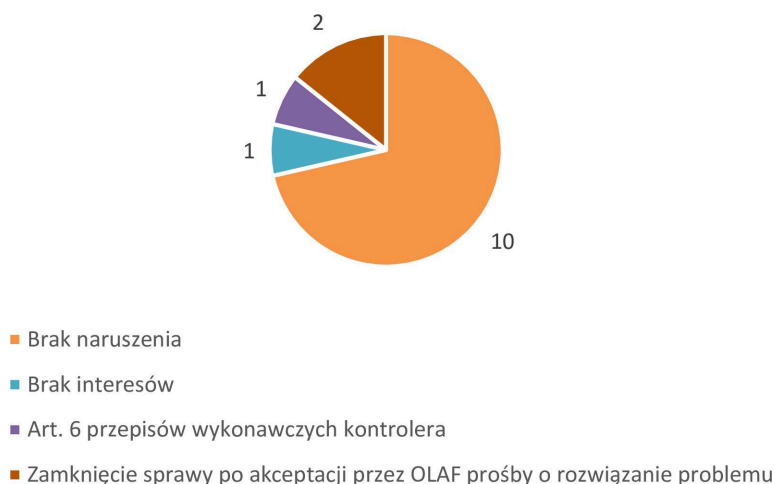
W jednej z dziewięciu dopuszczalnych spraw, które zostały rozstrzygnięte w 2023 r., kontroler wezwała OLAF do podjęcia działań w celu załatwienia skargi, zgodnie z art. 9b ust. 3 rozporządzenia w sprawie OLAF. W tej sprawie skarżący zgłosił wątpliwości dotyczące niektórych pytań zadawanych przez Urząd podczas przesłuchania, a w szczególności tego, czy pytania te wchodziły w zakres dochodzenia. Na podstawie analizy akt sprawy, do których kontroler miała uprzywilejowany dostęp, stwierdziła ona, że zakres dochodzenia określony przez OLAF nie był tak jasny, jak powinien. Kontroler zwróciła się zatem do OLAF-u o potwierdzenie skarżącemu zakresu dochodzenia tak, jak rozumiała go kontroler, oraz o wyłączenie pytań zadanych podczas przesłuchania, w przypadku których wydawało się, że wykraczają poza tak rozumiany zakres. OLAF udzielił zadowolającej odpowiedzi na wezwanie kontroler, potwierdzając skarżącemu zakres dochodzenia w rozumieniu kontroler oraz wyłączając pytania, które nie były objęte tym zakresem. Ze względu na pozytywną odpowiedź OLAF-u na wezwanie do załatwienia skargi kontroler zamknęła sprawę. Skarżący również zgodził się z rozwiązaniem, które zaproponowała kontroler.

4.3. *Decyzje o zamknięciu sprawy*

Do końca 2023 r. kontroler podjęła ostateczną decyzję w sprawie 14 skarg: ośmiu skarg z 2022 r. i sześciu skarg wniesionych w 2023 r. (rys. 9). W przypadku 10 skarg kontroler nie stwierdziła naruszenia gwarancji proceduralnych ani praw skarżącego. Jeśli chodzi o pozostałe cztery skargi, w jednym przypadku kontroler zamknęła sprawę, ponieważ skarżący wniósł te same kwestie do sądu (art. 6 przepisów wykonawczych kontrolera), natomiast w przypadku dwóch innych skarg kontroler zamknęła sprawę, ponieważ OLAF przyjął jej wezwanie do załatwienia skargi. Ponadto jedna skarga została zamknięta ze względu na brak zainteresowania. W tej sprawie skarżący został postawiony w stan likwidacji, a likwidator prowadzący postępowanie upadłościowe nie chciał kontynuować postępowania przed kontrolerem.

Rys. 9

Ostateczne decyzje podjęte w 2023 r.



4.4. *Przegląd najważniejszych ustaleń kontrolera*

W 2023 r. kontroler rozpatrzyła szereg argumentów podniesionych przez skarżących dotyczących gwarancji proceduralnych. Poniżej przedstawiono przegląd najważniejszych podniesionych argumentów oraz jak zostały one ocenione przez kontroler.

1. *Niedyskryminacja/równość traktowania*

Szereg skarg do kontrolera dotyczył zasady niedyskryminacji. W jednym przypadku skarżący twierdził, że OLAF naruszył zasadę niedyskryminacji i wykazał brak obiektywizmu, wzywając go na przesłuchanie, podczas gdy inne osoby objęte dochodzeniem miały jedynie udzielić odpowiedzi pisemnej. Biorąc pod uwagę niezależność dyrektora generalnego OLAF-u w prowadzeniu dochodzenia (art. 5 i 7 oraz art. 17 ust. 3 rozporządzenia w sprawie OLAF), kontroler uznała, że przy podejmowaniu decyzji o stosowanej w dochodzeniu strategii i sposobie jego prowadzenia Urząd dysponuje pewnym marginesem swobody, pod warunkiem że przestrzega mających zastosowanie gwarancji proceduralnych i przepisów dotyczących dochodzeń. OLAF ma zatem swobodę decydowania o tym, czy zgromadzić informacje w drodze formalnego przesłuchania, informacji pisemnych czy dając zainteresowanej osobie możliwość przedstawienia uwag. Kontroler nie może zastąpić dokonanej przez OLAF oceny wyboru strategii dochodzeniowej oceną, lecz musi skupić się na sprawdzeniu, czy wybory OLAF-u nie były oparte na istotnie nieprawidłowych ustaleniach faktycznych lub błędach prawnych i nie były obarczone oczywistym błędem w ocenie lub nadużyciem uprawnień. Inne działania mogłyby być postrzegane jako próba ingerencji kontrolera w przebieg dochodzenia prowadzonego przez OLAF (art. 9b ust. 10 rozporządzenia w sprawie OLAF).

Jeśli chodzi o poszanowanie zasady niedyskryminacji i równego traktowania, kontroler przypominała, że zgodnie z orzecznictwem zasada równego traktowania wymaga, aby porównywalne sytuacje nie były traktowane w odmienny sposób, a odmiennie sytuacje nie były traktowane jednakowo, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione. W wyżej wymienionej sprawie OLAF przyjął inne podejście do dochodzenia dotyczącego innych osób objętych dochodzeniem niż podejście przyjęte w odniesieniu do skarżącego, gdyż wynikało to z faktu, że odpowiedzi udzielone na piśmie przez pozostałe osoby objęte dochodzeniem były wystarczająco wyczerpujące i w związku z tym nie uzasadniały formalnego przesłuchania. Zróżnicowane podejście przyjęte przez OLAF w stosunku do osoby objętej dochodzeniem umożliwiło Urzędowi uwzględnienie w tym konkretnym przypadku szczególnych okoliczności każdej osoby, a tym samym zapewnienie sprawiedliwego i wyważonego dochodzenia.

2. Brak bezstronności/konflikt interesów

Skarżący podnieśli również zarzuty dotyczące konfliktu interesów lub braku bezstronności w dochodzeniach prowadzonych przez OLAF. Kontroler podkreśliła, że konflikt interesów uczyniłby każdy proces decyzyjny niesprawiedliwym, podważając tym samym zasadę legalności w prowadzeniu dochodzeń przez OLAF. Kontroler przeanalizowała te aspekty w oparciu o ugruntowane orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, które odnosi się do dwóch głównych elementów pojęcia bezstronności: bezstronności subiektywnej i bezstronności obiektywnej.

Zgodnie ze wspomnianym orzecznictwem bezstronność subiektywna jest domniemana w przypadku braku dowodów przeciwnych⁽⁹⁾. W przypadku bezstronności obiektywnej nie wymaga się, aby dany członek personelu miał rzeczywiste uprzedzenia wobec domniemanej ofiary. Wystarczy, że istnieją uzasadnione wątpliwości, których nie można rozwiązać⁽¹⁰⁾. Podobnie w kwestii konfliktu interesów urzędników publicznych Trybunał Sprawiedliwości uznał, że *rzeczywisty lub potencjalny* konflikt interesów powstaje, gdy taki urzędnik ma interes prywatny, który mógłby w niewłaściwy sposób wpłynąć na wykonywanie przez niego obowiązków służbowych. O *postrzeganym lub pozornym* konflikcie interesów można mówić wtedy, gdy wydaje się, że prywatne interesy urzędnika publicznego mogą w niewłaściwy sposób wpływać na wykonywanie przez niego obowiązków. W oparciu o powyższe względy kontroler nie stwierdziła naruszenia żadnej z zasad w przedmiotowych sprawach.

3. Inspekcje pomieszczeń i czynności w zakresie kryminalistyki cyfrowej

Inspekcje pomieszczeń i czynności w zakresie kryminalistyki cyfrowej są czynnościami dochodzeniowymi, które uznaje się za „inwazyjne”, w związku z czym podlegają one szczególnym przepisom. Działania takie można prowadzić wyłącznie za uprzednią zgodą dyrektora generalnego OLAF-u⁽¹¹⁾. W jednym przypadku osoba objęta dochodzeniem twierdziła, że inspekcja jej pomieszczeń przeprowadzona przez OLAF wraz z czynnościami w zakresie kryminalistyki cyfrowej narusza obowiązujące przepisy oraz zasady konieczności i proporcjonalności.

Zgodnie z orzecznictwem sądów UE nieprawidłowe jest przeszukiwanie pomieszczeń instytucji przeprowadzone przez OLAF w sytuacji, gdy Urząd nie dysponuje uprzednio informacjami pozwalającymi w zasadny sposób podejrzewać istnienie nielegalnej działalności, której zwalczanie leży w jego kompetencjach. Każde takie przeszukiwanie powinno służyć zebraniu dowodów dotyczących nielegalnej działalności, której istnienie Urząd podejrzewa⁽¹²⁾. Na podstawie uprzywilejowanego dostępu do akt OLAF-u kontroler stwierdziła, że w przedmiotowej sprawie proponowana inspekcja była środkiem niezbędnym do zebrania dowodów dotyczących podejrzewanej nielegalnej działalności. OLAF postępował zgodnie z obowiązującą procedurą, w związku z czym zarówno konieczność, jak i proporcjonalność inspekcji były uzasadnione.

W innej sprawie dotyczącej inspekcji pomieszczeń skarżący skarżący twierdził, że nie tylko nie został poinformowany o decyzji OLAF-u dotyczącej inspekcji jego biura, ale również przeprowadzając inspekcję pod nieobecność skarżącego, OLAF naruszył zasadę przejrzystości i przysługujące skarżącemu prawa procesowe. W odniesieniu do tej kwestii kontroler przypominała, że zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. a) rozporządzenia w sprawie OLAF w toku dochodzenia wewnętrznego „Urząd ma prawo uzyskać natychmiastowy i niezapowiedziany dostęp do wszelkich istotnych informacji i danych związanych ze sprawą będącą przedmiotem dochodzenia [...] będących w posiadaniu instytucji, organów, urzędów i agencji, jak również dostęp do ich pomieszczeń”. W rozporządzeniu nie odniesiono się do prawa osoby objętej dochodzeniem do otrzymania informacji o inspekcji prowadzonej przez OLAF w jej pomieszczeniach. W art. 4 ust. 4 rozporządzenia w sprawie OLAF nałożono na OLAF jedynie obowiązek informowania *instytucji, organów, urzędów i agencji* w przypadku prowadzenia inspekcji w ich pomieszczeniach, zapoznawania się z dokumentami lub danymi lub zwracania się o informacje będące w ich posiadaniu.

⁽⁹⁾ Wyrok z dnia 8 lutego 2018 r., Institute for Direct Democracy in Europe/Parlament, T-118/17, niepublikowany, EU:T:2018:76, pkt 27, i przytoczone tam orzecznictwo.

⁽¹⁰⁾ Wyrok z dnia 20 października 2021 r., Kerstens/Komisja, T-220/20, EU:T:2021:716, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo.

⁽¹¹⁾ Art. 15 ust. 2 GIP.

⁽¹²⁾ Sprawa C-130/19, Pinxten/ETO, pkt 151. Zob. również w drodze analogii wyrok w sprawie C-37/13 P Nexans i Nexans France/Komisja, pkt 37.

W innej skardze kontroler musiała ocenić, czy dane pozyskane przez OLAF w ramach czynności w zakresie kryminalistyki cyfrowej obejmujących zajęcie urządzeń elektronicznych (tj. smartfonów, laptopów) powinny zostać wyłączone z akt dochodzenia, ponieważ rzekomo dane te były chronione prawniczą tajemnicą zawodową. Kontroler przypomniała wtedy, że ochrona prawniczej tajemnicy zawodowej jest ogólną zasadą prawną i prawem podstawowym zagwarantowanym w art. 7, 47 i 48 Karty praw podstawowych⁽¹³⁾. Prawnica tajemnica zawodowa służy ochronie wymiany informacji między klientem a prawnikiem i stanowi istotny aspekt prawa klienta do obrony⁽¹⁴⁾. Jak wcześniej potwierdzono w orzeczeniu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, art. 8 ust. 1 europejskiej konwencji praw człowieka chroni poufność wszelkiej korespondencji między osobami fizycznymi i zapewnia skuteczniejszą ochronę wymiany informacji między prawnikami a ich klientami⁽¹⁵⁾, która to ochrona obejmuje nie tylko działania podejmowane w celu obrony, ale również doradztwo prawne. Art. 7 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej gwarantuje poufność tych konsultacji prawnych, zarówno w odniesieniu do ich treści, jak i ich istnienia. Każda osoba, która konsultuje się z prawnikiem, może zasadnie oczekiwać, że ich komunikacja jest prywatna i poufna⁽¹⁶⁾. W tym przypadku kontroler stwierdziła, że OLAF, zgodnie ze swoimi wytycznymi dla pracowników OLAF-u dotyczącymi procedur w zakresie kryminalistyki cyfrowej, w pierwszej kolejności umieścił przejęte urządzenia elektroniczne w zabezpieczonych skrzynkach w celu późniejszej indeksacji i wyszukania odpowiednich danych. Tak więc na tym etapie dochodzenia nie doszło do naruszenia prawniczej tajemnicy zawodowej.

Zdaniem kontroler ostrożne podejście dochodzeniowe zastosowane w tej sprawie przez OLAF oraz zabezpieczenia istniejące na kolejnych etapach indeksowania i przeszukiwania uzyskanych obrazów cyfrowych na przedmiotowych urządzeniach stanowiły wystarczające gwarancje, że OLAF będzie należycie przestrzegał domniemych roszczeń dotyczących prawniczej tajemnicy zawodowej.

4. **Prawo urzędnika Unii do uzyskania informacji o tym, że jest osobą objętą dochodzeniem, oraz odroczenie tego prawa**

Możliwość odroczenia przez OLAF obowiązku poinformowania urzędnika UE o tym, że jest on osobą objętą dochodzeniem, została szczegółowo zbadana przez kontroler w sprawie, w której skarżący podniósł kwestię, iż został poinformowany o tym, że jest osobą objętą dochodzeniem, prawie trzy lata po wszczęciu dochodzenia.

Dla kontroler prawo do uzyskania informacji stanowi ważną gwarancję proceduralną dla urzędnika objętego dochodzeniem i jest nierozdzielnie związane z prawem do obrony. W art. 9 ust. 3 rozporządzenia w sprawie OLAF zobowiązano Urząd do niezwłocznego poinformowania urzędnika instytucji UE – o ile nie zagraża to prowadzonemu dochodzeniu – że może on być osobiście uwikłany w nieprawidłowości. Odroczenie obowiązku poinformowania jest zatem środkiem wyjątkowym stosowanym w celu ochrony prowadzonego dochodzenia w każdym przypadku, gdy OLAF stwierdzi szczególne ryzyko. Po ustaniu powodów odroczenia obowiązku poinformowania OLAF musi jak najszybciej przekazać osobie objętej dochodzeniem informację o wszczęciu dochodzenia oraz informację o odroczeniu i powodach, na których się ono opierało.

Dzięki uprzywilejowanemu dostępowi do akt OLAF-u⁽¹⁷⁾ kontroler stwierdziła, że w przedmiotowej sprawie Urząd postanowił odroczyć poinformowanie skarżącego, że jest on osobą objętą dochodzeniem, ponieważ powzięcie wiadomości o dochodzeniu mogło zagrozić dochodzeniu prowadzonemu przez OLAF. Kontroler ustaliła, że gdy tylko przyczyny odroczenia ustały, OLAF niezwłocznie poinformował skarżącego o odroczeniu i jego przyczynach, zgodnie z obowiązującymi przepisami.

⁽¹³⁾ Opinia rzecznika generalnego z dnia 29 kwietnia 2010 r., Akzo Nobel Chemicals i Akros Chemicals/Komisja, C-550/07 P, EU:C:2010:229, pkt 47.

⁽¹⁴⁾ Wyrok z dnia 18 maja 1982 r., AM&S Europe/Komisja, 155/79, EU:C:1982:157, pkt 20 i 23.

⁽¹⁵⁾ Zob. również wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) z dnia 6 grudnia 2012 r., Michaud/Francja, CE:ECHR: 2012:1206JUD001232311, pkt 117 i 118.

⁽¹⁶⁾ ETPC, wyrok z dnia 9 kwietnia 2019 r., Altay/Turcja (nr 2), CE:ECHR: 2019:0409JUD001123609, pkt 49.

⁽¹⁷⁾ Art. 8 ust. 1 i 2 decyzji kontrolera gwarancji proceduralnych w sprawie przyjęcia przepisów wykonawczych dotyczących rozpatrywania skarg.

5. Języki

Kontroler została również poproszona o ocenę, czy osoba objęta dochodzeniem, która była urzędnikiem UE ⁽¹⁸⁾, miała prawo zwrócić się do OLAF-u o przeprowadzenie dochodzenia w jej języku ojczystym i nieodpłatne dostarczenie tłumaczenia akt dochodzenia na ten język ze względu na to, że ma to zasadnicze znaczenie dla jej skutecznego zastępstwa prawnego. Kontroler, opierając się na orzecznictwie sądów Unii, uznała, że odmowa OLAF-u, by nieodpłatnie dostarczyć żądane tłumaczenia, nie stanowiła naruszenia praw procesowych skarżącego.

Zdaniem kontroler, w dochodzeniu wewnętrznym osoba objęta dochodzeniem zawsze ma swobodę wyboru własnego prawnika. Wybór ten nie jest jednak i nie może być wiążący dla OLAF-u w odniesieniu do języka komunikacji ze skarżącym. Zgodnie z orzecznictwem ⁽¹⁹⁾ sądów Unii mającym zastosowanie do pracowników UE ⁽²⁰⁾ prawo do posługiwania się wybranym przez siebie językiem nie jest prawem bezwzględnym, ponieważ trzeba zapewnić sprawne działanie instytucji UE. Kontroler przypominała również, że zobowiązanie instytucji UE wynikające z Kodeksu dobrego postępowania administracyjnego i Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (art. 41 ust. 1) do korespondowania z obywatelami w wybranym przez nich języku ma zastosowanie wyłącznie do stosunków między instytucjami UE a obywatelami, a nie do urzędników UE ⁽²¹⁾.

5. Stosunki z zainteresowanymi stronami

Kontroler uważa, że utrzymywanie regularnych kontaktów z instytucjami UE, dyrektorem generalnym OLAF-u i innymi zainteresowanymi stronami jest istotne, aby uzyskać informacje zwrotne na temat roli kontrolera, a docelowo poprawić ochronę gwarancji proceduralnych i praw podstawowych osób objętych dochodzeniami prowadzonymi przez OLAF.

27 czerwca 2023 r. kontroler przedstawiła **Komisji Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego** sprawozdanie roczne za 2022 r. 25 września 2023 r. kontroler przedstawiła sprawozdanie **Grupie Roboczej Rady UE ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych** i wymieniła z jej członkami poglądy na temat swojej roli i ochrony gwarancji proceduralnych osób objętych dochodzeniami OLAF-u.

21 września kontroler wzięła udział w posiedzeniu plenarnym Komitetu Nadzoru, na którym przedstawiła sprawozdanie roczne za 2022 r. i wymieniła poglądy z członkami Komitetu.

8 grudnia 2023 r. kontroler spotkała się z **zastępcą sekretarza generalnego Komisji Europejskiej**, z którą omówiła dotychczasowe funkcjonowanie procedury postępowania ze skargami. Zdaniem kontroler konieczne jest wzmocnienie sekretariatu za pomocą dodatkowych zasobów ludzkich, aby mógł on nadal zapewniać kontrolerowi wysokiej jakości wsparcie prawne oraz skutecznie i terminowo obsługiwać stale rosnącą liczbę skarg.

Ponadto kontroler prowadziła również regularną wymianę informacji i utrzymywała owocne stosunki robocze z **dyrektorem generalnym OLAF-u**, które to stosunki opierały się na wzajemnym zaufaniu i dobrej współpracy.

W kwietniu 2023 r. dyrektor generalny OLAF-u poinformował kontroler o prowadzonym przez Urząd procesie przeglądu wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych dla pracowników OLAF-u. Następnie 28 listopada 2023 r., na podstawie art. 9b ust. 9 rozporządzenia w sprawie OLAF ⁽²²⁾, dyrektor generalny OLAF-u zwrócił się do kontroler o opinię w sprawie projektu zmienionego tekstu wytycznych, biorąc pod uwagę zawarte w nim liczne odniesienia i przepisy dotyczące gwarancji proceduralnych i praw podstawowych, które wchodzą w zakres mandatu kontrolera. Kontroler przedstawiła swoją opinię w 2024 r.

⁽¹⁸⁾ Definicja urzędnika UE znajduje się w art. 1a rozporządzenia nr 31 (EWG), 11 (EWEA) ustanawiającego regulamin pracowniczy urzędników i warunki zatrudnienia innych pracowników Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Dz.U. P 045 z 14.6.1962, s. 1385). Rozporządzenie to jest również dostępne pod adresem: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:01962R0031-20240101>.

⁽¹⁹⁾ Wyrok z dnia 21 października 2009 r., V/Komisja, sprawa F-33/08, ECLI:EU:F:2009:141, pkt 170–171.

⁽²⁰⁾ Pracownicy UE obejmują urzędników UE i innych pracowników zatrudnionych przez UE na podstawie umowy (takich jak pracownicy zatrudnieni na czas określony, pracownicy kontraktowi, personel miejscowy, specjaliści doradcy lub akredytowani asystenci parlamentarni).

⁽²¹⁾ Zob. także art. 9 ust. 5 rozporządzenia w sprawie OLAF.

⁽²²⁾ Zgodnie z tym przepisem dyrektor generalny OLAF-u „może zwrócić się do kontrolera o opinię w dowolnej sprawie związanej z gwarancjami proceduralnymi lub prawami podstawowymi, która pozostaje w zakresie obowiązków kontrolera”.

6. Wsparcie administracyjne i prawne

Aby zapewnić efektywne wykorzystanie zasobów, na mocy rozporządzenia w sprawie OLAF sekretariatowi Komitetu Nadzoru powierzono zadanie udzielania kontrolerowi wsparcia prawnego i administracyjnego.

Ten krok należy uznać za w pełni uzasadniony, biorąc pod uwagę zbieżność misji kontrolera i Komitetu Nadzoru oraz wspólny cel przyświecający obu tym organom. Sekretariat zapewnia ciągłość działań, nieprzerwaną komunikację i sprawną współpracę zarówno ze skarżącymi, jak i z OLAF-em.

Specjalny zespół wysoko wykwalifikowanych pracowników sekretariatu działających pod kierownictwem jego szefa udzielał kontrolerowi wartościowych porad i cennego wsparcia, dbając jednocześnie o przestrzeganie tajemnicy zawodowej i poszanowanie poufności.

7. Kontakt z kontrolerem

Pocztą elektroniczną:

OLAF-FMB-Controller-Procedural-Guarantees@ec.europa.eu

Pocztą tradycyjną:

Controller of Procedural Guarantees/Secretariat of the Supervisory Committee of OLAF
Rue Joseph II, 30
B-1049 Brussels, Belgium

Za pośrednictwem strony internetowej:

https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/controller-procedural-guarantees_en