C/2025/4511

7.8.2025

SPRAWOZDANIE Z DZIAŁALNOŚCI KONTROLERA GWARANCJI PROCEDURALNYCH – 2024

(C/2025/4511)

Przedmowa

Jest to trzecie sprawozdanie roczne z mojej działalności jako kontrolera gwarancji proceduralnych. Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie OLAF moja rola polega na rozpatrywaniu skarg dotyczących przestrzegania przez OLAF gwarancji proceduralnych oraz domniemanych naruszeń przepisów mających zastosowanie do dochodzeń prowadzonych przez Urząd, zgłaszanych przez osoby, wobec których prowadzone są takie dochodzenia, zwane „osobami objętymi dochodzeniem". Obejmuje to potencjalne naruszenia wymogów proceduralnych i praw podstawowych.



Zanim utworzono stanowisko kontrolera osoby objęte dochodzeniem OLAF-u pragnące złożyć skargę do niezależnego organu lub instytucji w sprawie sposobu prowadzenia dochodzenia przez OLAF nie miały zbyt wielu możliwości. Można było jedynie złożyć skargę do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczącą niewłaściwego administrowania lub próbować pociągnąć Komisję do odpowiedzialności pozaumownej, na ściśle określonych warunkach.

Aby wypełnić tę lukę, w 2020 r. dokonano zmian w rozporządzeniu w sprawie OLAF, wprowadzając odpowiednią procedurę postępowania ze skargami, która umożliwia każdej osobie objętej dochodzeniem złożenie skargi do kontrolera.

Korzystając z tego nowo ustanowionego, niezależnego administracyjnego środka zaskarżenia, kontroler stopniowo, ale konsekwentnie dostosowuje zasady skutecznej ochrony sądowej do zasad skutecznej ochrony administracyjnej. Kontroler zawsze uwzględnia prawa podstawowe wynikające z Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, a także szczególne gwarancje proceduralne regulujące działalność OLAF-u oraz ogólne zasady prawne i orzecznictwo sądów UE mające zastosowanie do dochodzeń prowadzonych przez OLAF.

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 w 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. Misja kontrolera polega raczej na znalezieniu i zaproponowaniu rozwiązań dla problemów podniesionych przez skarżących. Proponując rozwiązania, a ostatecznie wydając zalecenia dla dyrektora generalnego OLAF-u, kontroler dąży do rozwiązania przedmiotowych problemów oraz udoskonalenia na przyszłość praktyk administracyjnych i dochodzeniowych Urzędu.

Mam nadzieję, że niniejsze sprawozdanie przyczyni się do szerzenia wiedzy na temat rodzaju kwestii leżących u podstaw skarg składanych przez osoby objęte dochodzeniem. Jednocześnie mam nadzieję, że sprawozdanie zwiększy rozliczalność OLAF-u i zaufanie obywateli do systemu wprowadzonego przez UE w celu zwalczania nadużyć finansowych.

Mam przyjemność poinformować, że w 2024 r. udało nam się osiągnąć wszystkie założone cele pomimo zwiększonej liczby otrzymanych skarg. W związku z tym jestem wdzięczna za udzielone mi przez sekretariat wsparcie prawne.

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

Jestem przekonana, że ta procedura stała się już podstawowym zabezpieczeniem dla osób objętych dochodzeniem i będzie dalej rozwijana jako narzędzie zapewniające, by działania OLAF były zgodne z odpowiednimi gwarancjami proceduralnymi i przepisami dotyczącymi dochodzeń.

Prof. dr Julia LAFFRANQUE

Kontroler gwarancji proceduralnych

Spis treści

		Strona
Przedmowa		1
1.	Misja i mandat kontrolera	4
2.	Procedura postępowania ze skargami	5
3.	Przegląd skarg złożonych w 2024 r.	5
4.	Trzy etapy skutecznej procedury rozpatrywania skarg	9
4.1.	Dopuszczalność	9
4.2.	Postępowanie kontradyktoryjne	10
4.3.	Decyzje o zamknięciu sprawy	11
5.	Przegląd najważniejszych ustaleń kontrolera	11
5.1.	Prawo do obrony	11
5.1.1.	Prawo urzędnika UE do uzyskania informacji o tym, że jest osobą objętą dochodzeniem	12
5.1.2.	Możliwość przedstawienia uwag na temat stanu faktycznego	12
5.2.	Rozsądny czas trwania dochodzeń prowadzonych przez OLAF	13
5.3.	Powielanie dochodzeń (zasada *ne bis in idem*)	14
5.4.	Bezstronność w prowadzeniu dochodzeń OLAF-u	15
5.5.	Prawo do informacji w przypadku zakończenia dochodzenia oraz sposoby powiadamiania stosowane w komunikacji z osobami objętymi dochodzeniem	17
6.	Konsultacje dotyczące projektu wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych dla pracowników OLAF-u (GIP)	18
7.	Stosunki z zainteresowanymi stronami	18
8.	Wsparcie administracyjne i prawne	19
9.	Kontakt z kontrolerem i złożenie skargi	19

1. **Misja i mandat kontrolera**

Stanowisko kontrolera gwarancji proceduralnych utworzono rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2023 ([1]) zmieniającym rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 883/2013 ([2]) („rozporządzenie w sprawie OLAF"). Zadaniem kontrolera jest ochrona gwarancji proceduralnych i praw podstawowych osób objętych dochodzeniem ([3]) prowadzonym przez Europejski Urząd ds. Zwalczania 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").

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.***

Kontroler wykonuje swoje zadania **przy zachowaniu całkowitej niezależności**, a wykonując swoje obowiązki, nie przyjmuje od nikogo żadnych instrukcji ([4]). Ponieważ osoby objęte dochodzeniem nie mogą co do zasady wnieść do sądu środka zaskarżenia na działania lub zaniechania OLAF 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.

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 wniosków, jakie należy wyciągnąć. Jej zadaniem jest natomiast:

— **zapewnienie gwarancji**, że Urząd podejmował stosowne czynności zgodnie z przepisami określonymi w ramach prawnych dotyczących OLAF-u (jeżeli kontroler stwierdzi, że nie doszło do naruszenia); lub

— zwrócenie się do OLAF-u o podjęcie działań w celu załatwienia skargi poprzez **przedstawienie propozycji rozwiązania** w przypadku stwierdzenia naruszenia gwarancji proceduralnych lub przepisów mających zastosowanie do dochodzeń.

Jeżeli rozwiązania nie uda się znaleźć, w drugiej kolejności kontroler przedstawia OLAF-owi **zalecenie** dotyczące sposobu załatwienia skargi.

Kontroler ocenia skargi w ramach **postępowania kontradyktoryjnego**. Szczególną uwagę poświęca się Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej ([5]), ogólnym zasadom prawa UE i odpowiedniemu orzecznictwu sądów UE ([6]). Kontroler nie ingeruje i nie może ingerować w przebieg dochodzenia prowadzonego przez OLAF ([7]).

([1]) 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. Zwalczania Nadużyć Finansowych (Dz.U. L 437 z 28.12.2020, s. 49, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2223/oj).

([2]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 z dnia 11 września 2013 r. dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania 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 z 20.10.2020, s. 1).

([3]) „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.

([4]) Art. 9a ust. 6 rozporządzenia w sprawie OLAF.

([5]) Unia Europejska, Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, 26 października 2012 r., 2012/C 326/02, s. 391, dokument dostępny pod adresem: C_2012326PL.01039101.xml.

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

([7]) Art. 9b ust. 6 rozporządzenia w sprawie OLAF.

Rok 2024 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 ([8]), niniejsze sprawozdanie zawiera użyteczne podsumowanie rodzajów kwestii, które były przedmiotem skarg osób objętych dochodzeniem. W sprawozdaniu opisano również sposób, w jaki zajęto się tymi kwestiami, oraz wyjaśniono działanie procedury postępowania ze skargami i osiągnięte dzięki niej wyniki.

2. **Procedura postępowania ze skargami**

Odkąd w październiku 2022 r. kontroler rozpoczęła swoją działalność, miała możliwość rozpatrzenia szeregu interesujących kwestii prawnych. Wspomniane rozpatrzone kwestie stopniowo tworzą podstawy solidnych ram koncepcyjnych umożliwiających ocenę skarg. Biorąc pod uwagę liczbę rozpatrzonych skarg i różnorodność podniesionych kwestii prawnych, rok 2024 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** ([9]) do akt sprawy dotyczącej danego dochodzenia prowadzonego przez OLAF. Taki uprzywilejowany dostęp do akt spraw prowadzonych przez OLAF ma kluczowe znaczenie: wzbudza w skarżących poczucie, 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. Kontroler często musi zachować odpowiednią równowagę między, z jednej strony, poufnością dochodzenia OLAF-u a, z drugiej strony, kontradyktoryjnym charakterem procedury postępowania ze skargami.

W 2024 r. kontroler zakończyła ocenę trzech skarg złożonych w 2023 r.

Ponadto **w 2024 r. osoby fizyczne i prawne złożyły 23 nowe skargi**. W roku sprawozdawczym kontroler zakończyła ocenę 22 z nich. Jedną skargę, która pozostała do rozpatrzenia, złożono tuż przed końcem roku i uznano za dopuszczalną. Decyzja w tej sprawie zapadła na początku 2025 r.

3. **Przegląd skarg złożonych w 2024 r.**

Większość (15) z 23 skarg otrzymanych przez kontroler w 2024 r. złożyły osoby objęte dochodzeniami *wewnętrznymi* OLAF-u ([10]), a osiem skarg dotyczyło dochodzenia *zewnętrznego* ([11]) (rys. 1). Większość skarg złożono w języku angielskim, ale wniesiono również skargi w innych językach (hiszpańskim, rumuńskim i czeskim) (rys. 2). 18 skarg złożyły osoby fizyczne, dwie skargi złożyła osoba fizyczna zarówno we własnym imieniu, jak i w imieniu reprezentowanej przez nią osoby prawnej, a trzy skargi wpłynęły od osób prawnych (rys. 3). W roku sprawozdawczym niektórzy skarżący złożyli więcej niż jedną skargę: w związku z tym całkowita liczba osób składających skargi w 2024 r. wyniosła 12: 9 osób fizycznych i 3 podmioty prawne (rys. 3). Żadnej z otrzymanych skarg nie złożono w zastępstwie prawnym.

([8]) Art. 9a ust. 9 rozporządzenia w sprawie OLAF.

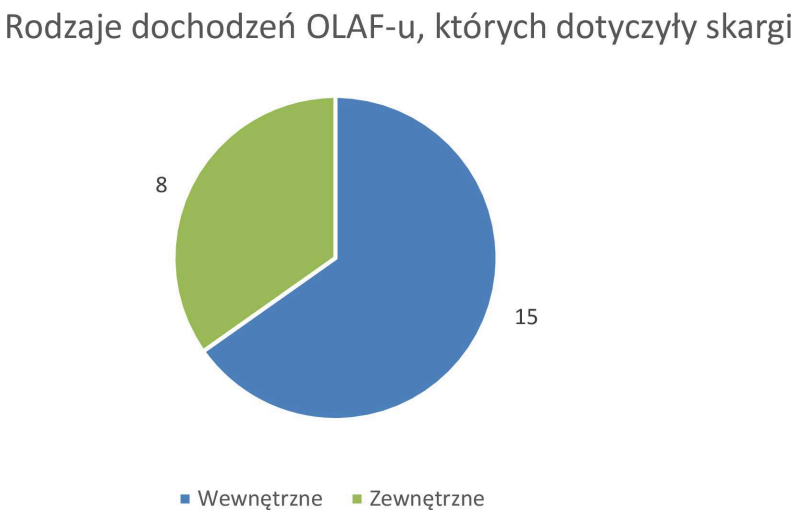
([9]) Art. 8 ust. 1 i 2 decyzji kontrolera gwarancji proceduralnych w sprawie przyjęcia przepisów wykonawczych dotyczących rozpatrywania skarg („przepisy wykonawcze kontrolera" lub „przepisy wykonawcze"), dokument dostępny pod adresem: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/controller-procedural-guarantees/about-controller/legal-framework_en.

([10]) „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 zakresie: (i) poważnych spraw 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 (ii) równoważnego niedopełnienia obowiązków przez członków instytucji i organów, szefów urzędów i agencji lub członków personelu instytucji, organów, urzędów lub agencji niepodlegających regulaminowi pracowniczemu (art. 1 ust. 4 i art. 4 rozporządzenia w sprawie OLAF).

([11]) „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 dochodów UE (głównie cła i opłaty rolne).

Rys. 1

Rodzaje dochodzeń OLAF-u, których dotyczyły skargi w 2024 r.



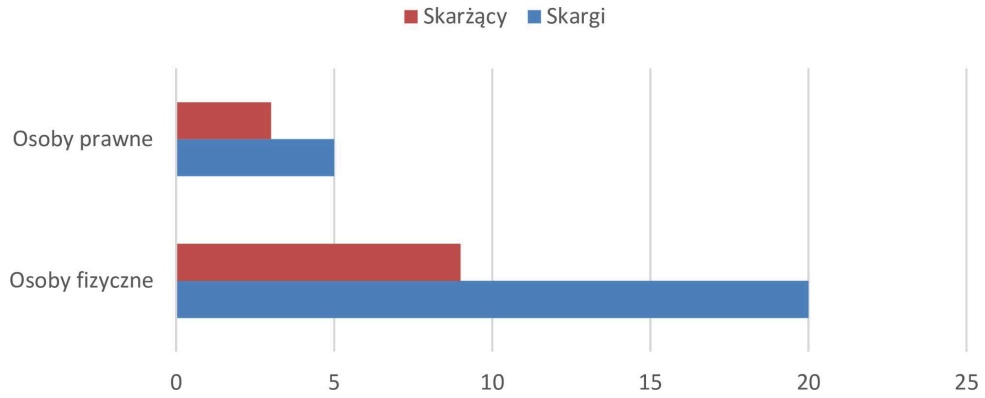
Rys. 2

Języki, w których złożono skargi w 2024 r.



Rys. 3

Osoby składające skargi i liczba skarg



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) przysługującego skarżącym 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 uzyskania informacji o zostaniu osobą objętą dochodzeniem (art. 9 ust. 3 rozporządzenia w sprawie OLAF); (iii) naruszeń zasad sprawiedliwości, obiektywności i bezstronności w prowadzeniu dochodzeń (art. 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie OLAF); oraz (iv) czasu trwania dochodzeń (art. 41 ust. 1 Karty praw podstawowych) (rys. 5). Przedmiotem skarg były również przepisy mające zastosowanie do dochodzeń OLAF-u ([12]), w szczególności dotyczące wszczynania dochodzeń OLAF-u, przeprowadzania kontroli na miejscu oraz sposobów powiadamiania osób objętych dochodzeniem (rys. 6).

Rys. 4

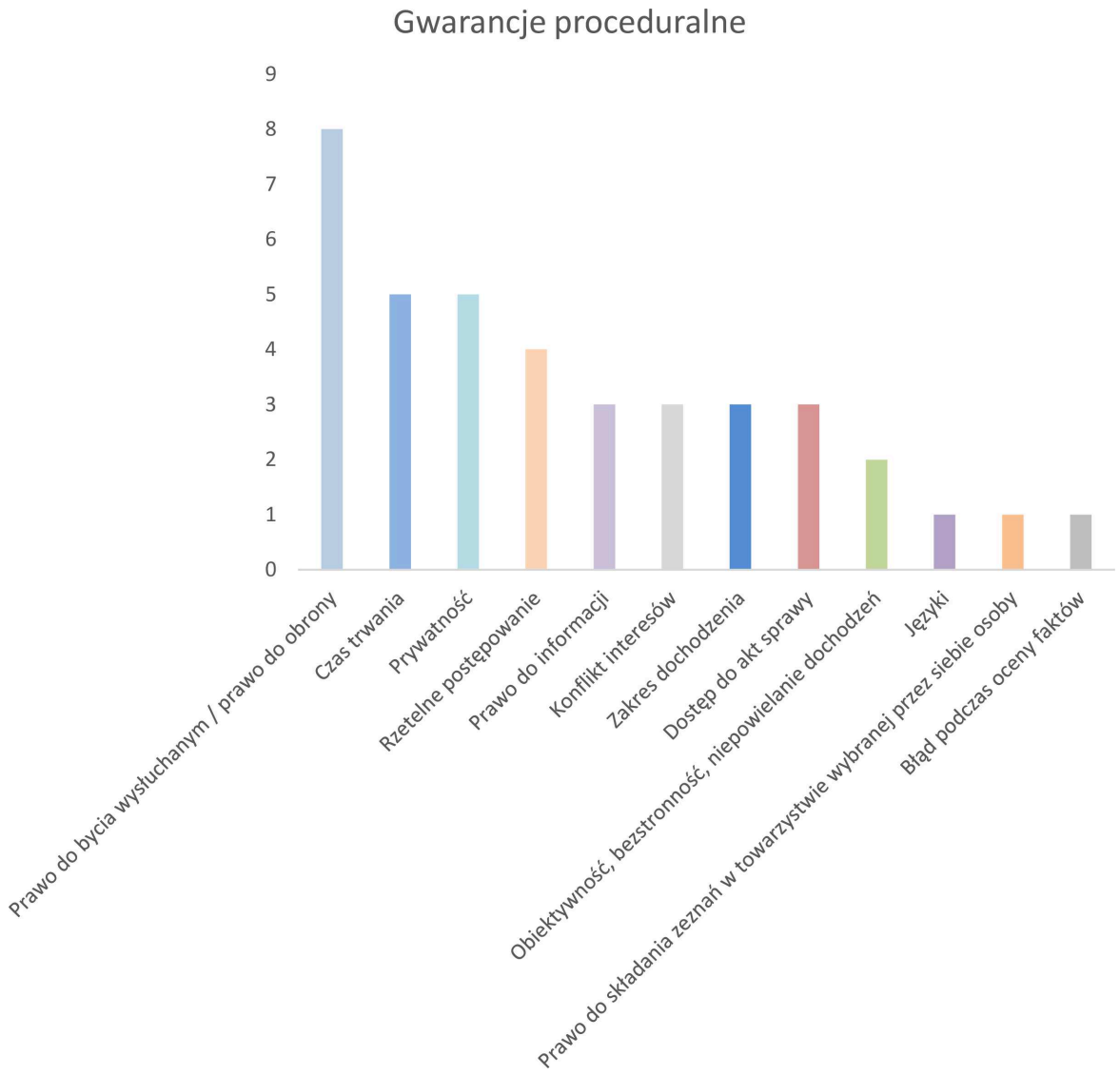
Przedmiot skarg złożonych w 2024 r.



([12]) Obejmują one przepisy zawarte w rozporządzeniu w sprawie OLAF oraz w różnych aktach prawnych, w tym w 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 dotyczących prowadzenia dochodzeń (GIP) oraz wytycznych dla pracowników OLAF dotyczących procedur w zakresie kryminalistyki cyfrowej.

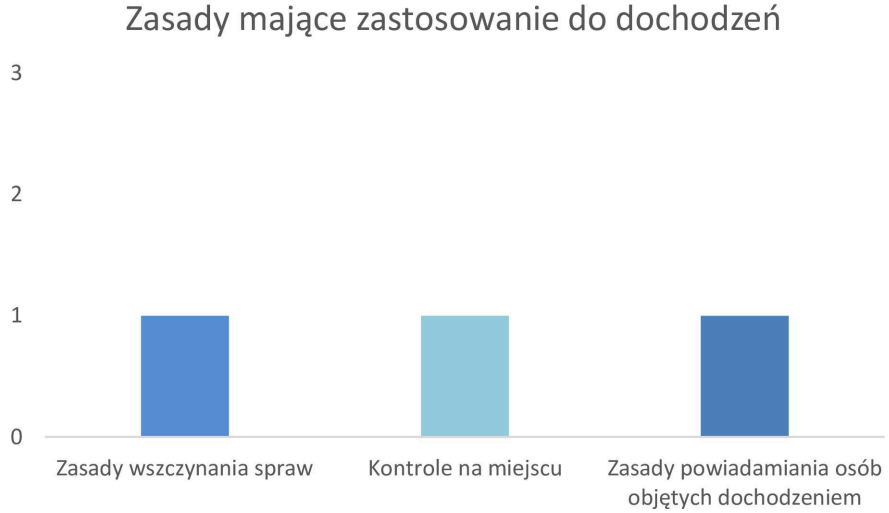
Rys. 5

Analiza poszczególnych podniesionych w 2024 r. zarzutów dotyczących naruszenia gwarancji proceduralnych (z uwzględnieniem skarg dopuszczalnych i niedopuszczalnych)



Rys. 6

Analiza zarzutów dotyczących naruszenia przepisów mających zastosowanie do dochodzeń



4. **Trzy etapy skutecznej procedury rozpatrywania skarg**

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** skargi; (ii) ocenę **merytorycznych argumentów** podniesionych przez skarżących. Jeżeli kontroler stwierdzi naruszenia, w zależności od rozpatrywanych kwestii może zwrócić się do OLAF-u o załatwienie skargi. Dokonuje tego za pośrednictwem propozycji rozwiązania i, w razie potrzeby, wydaje zalecenie dla OLAF-u.

4.1. ***Dopuszczalność***

Kontroler musi podjąć decyzję w sprawie dopuszczalności skargi w terminie **10 dni roboczych** od daty jej otrzymania. 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. **W każdym razie skargę należy wnieść nie później niż jeden miesiąc od zakończenia dochodzenia.**

W 2024 r. kontroler oceniła dopuszczalność wszystkich wniesionych skarg w wyznaczonym terminie. Uznała ona siedem skarg za dopuszczalne, trzy za częściowo dopuszczalne, a 13 za niedopuszczalne (rys. 7).

Podstawy niedopuszczalności skarg:

— w przypadku siedmiu skarg nie dotrzymano terminów określonych w art. 9b ust. 2;

— w przypadku trzech skarg kontroler uznała skargi za oczywiście bezzasadne;

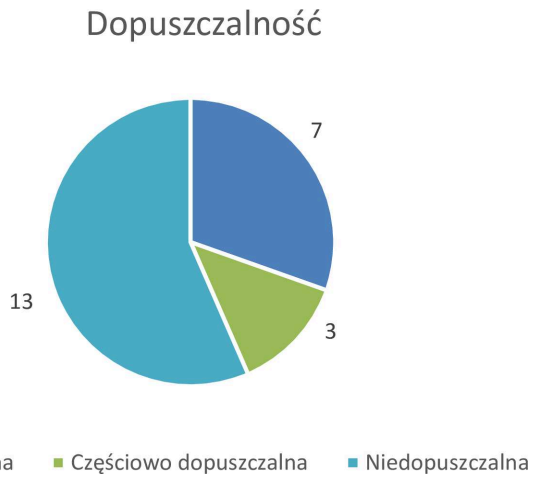
— w dwóch przypadkach skargi zostały wniesione przez osoby niebędące osobami objętymi dochodzeniem;

— w jednym przypadku skarga nie była uzasadniona, w związku z czym kontroler nie miała możliwości przeprowadzenia oceny merytorycznej;

— ostatnia skarga dotyczyła postępowania administracyjnego, które nie było dochodzeniem prowadzonym przez OLAF (rys. 8).

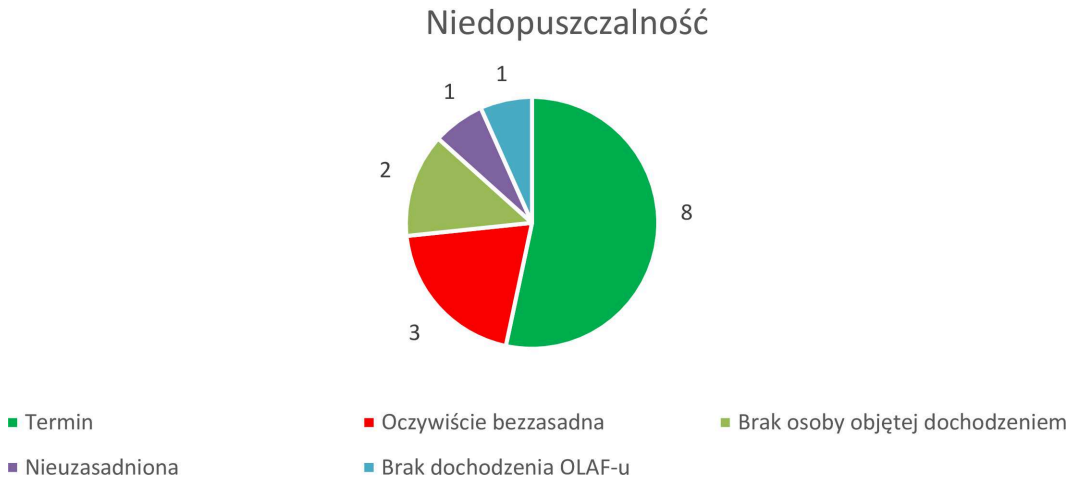
Rys. 7

Dopuszczalność skarg otrzymanych w 2024 r.



Rys. 8

Podstawy niedopuszczalności skarg otrzymanych w 2024 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.

Podobnie jak w poprzednim roku w 2024 r. kilka skarg uznano za niedopuszczalne, ponieważ dochodzenie OLAF-u zostało zakończone ponad miesiąc przed momentem, w którym skarżący złożył skargę do kontrolera. Jak wspomniano powyżej, w odniesieniu do zakończonych dochodzeń w rozporządzeniu w sprawie OLAF ustanowiono dodatkowy, bardziej rygorystyczny warunek dopuszczalności: **skargę należy złożyć nie później niż jeden miesiąc od zakończenia dochodzenia, niezależnie od tego, kiedy skarżący powziął wiadomość o istotnych faktach** (art. 9b ust. 2 rozporządzenia w sprawie OLAF).

Kontroler uważa, że celem tego niewątpliwie ograniczającego warunku mającego zastosowanie do zakończonych dochodzeń jest zagwarantowanie nie tylko: (i) skuteczności wszelkich ewentualnych działań następczych podejmowanych na szczeblu krajowym lub unijnym, ale również (ii) skuteczności przedstawianych przez kontrolera propozycji rozwiązań i zaleceń w odpowiedzi na konkretną skargę. Wkład kontrolera byłby w istocie mało przydatny w zamkniętych sprawach, 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 jedynie przed tymi organami, korzystając z dostępnych sądowych lub administracyjnych środków zaskarżenia.

Jak potwierdzają dane liczbowe za 2024 r., dopuszczalność pozostaje ważnym „strażnikiem dostępu" stosowanej przez kontrolera procedury postępowania ze skargami. We wszystkich przypadkach, w których skargi lub zarzuty zostały uznane za niedopuszczalne, kontroler szczegółowo wyjaśniła skarżącemu podstawę prawną oraz powody swojej decyzji.

Kontroler przyznaje, że wspomniany powyżej warunek dopuszczalności, w połączeniu z brakiem jakiegokolwiek przepisu zobowiązującego OLAF do poinformowania osoby objętej dochodzeniem o dokonaniu ustaleń i zamknięciu sprawy, może prowadzić do pozbawienia osób objętych dochodzeniem możliwości wniesienia skargi do kontrolera. Kontroler uważa zatem, że **rygorystyczny termin składania skarg**, w szczególności (lecz nie tylko) w przypadku zakończonych dochodzeń, **jest kwestią wymagającą starannego rozważenia w kontekście oceny i ewentualnego późniejszego przeglądu rozporządzenia w sprawie OLAF**.

4.2. *Postępowanie kontradyktoryjne*

Po przeprowadzeniu wstępnej oceny kontroler zwróciła się do OLAF-u o przedstawienie opinii na temat 10 skarg uznanych za dopuszczalne lub częściowo dopuszczalne. Kontroler przekazała następnie odpowiedzi Urzędu skarżącym i zwróciła się do nich o odniesienie się do opinii OLAF-u.

Co do zasady kontroler dąży do zapewnienia jak najpełniejszego poszanowania **zasady kontradyktoryjności**. Dlatego też obu stronom zapewniano możliwość przedstawienia swoich argumentów i przedłożenia dokumentów uzupełniających. Strony były również zasadniczo informowane o treści składanych przez siebie pism i mogły zgłaszać uwagi w tym zakresie. Niemniej w należycie uzasadnionych przypadkach kontroler zdecydowała się zastosować odstępstwo od tej zasady i dopuścić poufne traktowanie informacji przekazanych przez OLAF zgodnie z art. 7 ust. 2 przepisów wykonawczych. W szczególności kontroler zastosowała tę klauzulę w celu ochrony poufności i skuteczności prowadzonych dochodzeń w przypadkach, w których odpowiedzi OLAF-u ujawniłyby metody pracy Urzędu lub uniemożliwiłyby mu zgromadzenie niezbędnych dowodów, a nawet zagroziłyby ogólnej strategii stosowanej w dochodzeniu. W takich przypadkach kontroler uzgodniła z OLAF, że przekaże on:

(i) nieopatrzoną klauzulą poufności wersję odpowiedzi OLAF-u, która zostanie przesłana skarżącemu, tak aby mógł on zrozumieć powody leżące u podstaw postępowania OLAF-u, a tym samym mógł zakwestionować odpowiedź OLAF-u i przedstawić kontrargumenty; oraz

(ii) poufną, bardziej szczegółową wersję odpowiedzi służącą bardziej szczegółowemu wyjaśnieniu powodów przedstawionych przez OLAF w wersji nieopatrzonej klauzulą poufności.

Dzięki zastosowaniu tego zrównoważonego podejścia kontroler mogła przeprowadzić dogłębną ocenę wszystkich odpowiednich spraw, wywiązując się jednocześnie ze spoczywającego na niej **zobowiązania do zapewnienia poufności dochodzeń OLAF-u**.

W związku z tym, chociaż skarżący nie są uprawnieni do otrzymania wszystkich informacji, mogą być pewni, że kontroler przeprowadzi niezależną i dokładną analizę sprawy.

4.3. *Decyzje o zamknięciu sprawy*

Do końca 2024 r. kontroler podjęła **decyzję o zamknięciu 12 skarg**: trzech skarg z 2023 r. i dziewięciu dopuszczalnych skarg wniesionych w 2024 r. We wszystkich tych przypadkach kontroler nie stwierdziła naruszenia gwarancji proceduralnych skarżących. Kontroler oceniła szereg zarzutów i dalej rozwijała koncepcyjne ramy oceny skarg. Ponadto dwa i pół roku działalności unaoczniło znaczenie oceny kontrolera: decyzja o zamknięciu sprawy nie służy bowiem wyłącznie do tego, aby w przypadku stwierdzenia naruszeń **wezwać OLAF do skorygowania niedociągnięć w dochodzeniu**. Decyzja o zamknięciu sprawy, w przypadku gdy kontroler nie stwierdzi naruszenia po przeprowadzeniu postępowania kontradyktoryjnego i dogłębnej ocenie prawnej, **wzmacnia z kolei zasadność danego dochodzenia prowadzonego przez OLAF i zapewnia skarżącym ważną możliwość zdobycia wiedzy**.

W kilku skargach, mimo że w danej sprawie nie stwierdzono naruszeń, wykryto stosowanie problematycznych praktyk. W przypadkach tych kontroler sygnalizowała tę kwestię OLAF-owi, zwracając się do Urzędu o uwzględnienie jej ustaleń w przyszłych dochodzeniach i możliwe podjęcie działań w celu uniknięcia ewentualnych naruszeń gwarancji proceduralnych osób objętych dochodzeniem w podobnych sprawach.

5. **Przegląd najważniejszych ustaleń kontrolera**

W 2024 r. kontroler rozpatrzyła szereg podniesionych przez skarżących argumentów dotyczących gwarancji proceduralnych oraz przepisów mających zastosowanie do dochodzeń prowadzonych przez OLAF. Dzięki uprzywilejowanemu dostępowi do akt spraw dotyczących odnośnych dochodzeń kontroler była w stanie ocenić każdą skargę na podstawie wszystkich dostępnych dowodów i informacji.

Kontroler jest zdania, że ramy koncepcyjne stopniowo ustanawiane w drodze wydawanych przez nią decyzji o zamknięciu spraw zapewniają jasne wytyczne dotyczące działań dochodzeniowych OLAF-u, czy to w formie propozycji rozwiązań, czy też w formie *obiter dicta*.

Zgodnie z zasadą poufności kontroler nie może ujawnić istoty dochodzeń prowadzonych przez OLAF. Przy zachowaniu zgodności z tą zasadą w poniższym punkcie kontroler przedstawia przegląd najbardziej przekonujących argumentów podniesionych przez skarżących oraz sposób ich rozpatrzenia.

5.1. *Prawo do obrony*

Najczęściej podnoszonym zarzutem, który kontroler musiała ocenić w roku sprawozdawczym, było naruszenie prawa do obrony w dochodzeniu prowadzonym przez OLAF. Różnorodność przedstawionych na poparcie tego twierdzenia argumentów umożliwia kontroler ocenę wielu niuansów tego kluczowego prawa procesowego.

5.1.1. **Prawo urzędnika UE do uzyskania informacji o tym, że jest osobą objętą dochodzeniem**

Zgodnie z art. 9 ust. 3 rozporządzenia w sprawie OLAF, **gdy tylko dochodzenie wykaże, że pracownik instytucji UE może stać się osobą objętą dochodzeniem, należy go o tym poinformować**, o ile nie zagraża to prowadzonemu dochodzeniu lub jakiemukolwiek postępowaniu dochodzeniowemu wynikającemu z zakresu kompetencji krajowego organu sądowego. Podobnie w art. 9 ust. 2 wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych dla pracowników OLAF-u („GIP") ([13]) zobowiązano OLAF do „jak najszybszego" poinformowania urzędników i innych pracowników instytucji UE o tym, że mogą być objęci wszczętym dochodzeniem. Przedmiotowe prawo do uzyskania informacji stanowi ważną gwarancję proceduralną dla urzędnika objętego dochodzeniem i jest nierozerwalnie związane z prawem do obrony.

W jednej sprawie kontroler przeanalizowała konkretny etap proceduralny dotyczący ***identyfikacji* danej osoby przez OLAF jako „osoby objętej dochodzeniem"**. W szczególności w dochodzeniach wewnętrznych status „osoby objętej dochodzeniem" w dochodzeniu prowadzonym przez OLAF stanowi kluczowy element postępowania dochodzeniowego i warunek wstępny skorzystania z prawa do obrony w dochodzeniu dotyczącym tej osoby. Status osoby objętej dochodzeniem zapewnia jej bowiem szereg gwarancji proceduralnych i zobowiązuje OLAF do przestrzegania szczególnych przepisów rozporządzenia w sprawie OLAF. W związku z tym określenie dokładnego momentu formalnego nadania tego statusu ma praktyczne konsekwencje.

W przedmiotowej sprawie kontroler zauważyła, że chociaż nazwisko skarżącego zostało już wymienione w decyzji dyrektora generalnego o wszczęciu dochodzenia, OLAF formalnie zidentyfikował skarżącego jako „osobę objętą postępowaniem" w swoim systemie zarządzania sprawami (OCM) na późniejszym etapie, tj. sześć miesięcy później.

Rozpatrując tę sprawę, kontroler zbadała praktykę OLAF-u związaną z „identyfikowaniem osoby objętej dochodzeniem" w dochodzeniach wewnętrznych. W przeprowadzonej analizie kontroler skupiła się na praktyce rozróżnienia pomiędzy wymienianiem nazwiska osoby objętej dochodzeniem w decyzji o wszczęciu dochodzenia i późniejszą rejestracją tych informacji w OCM. Zdaniem kontroler kodowanie statusu już zidentyfikowanej osoby objętej dochodzeniem w OCM stanowi etap o charakterze czysto wewnętrznym, który nie powinien pociągać za sobą względów merytorycznych i który jako taki powinien mieć miejsce w odpowiednim czasie. W związku z tym kontroler uważa, że **w przypadku gdy decyzja dyrektora generalnego o wszczęciu dochodzenia wymienia daną osobę z imienia i nazwiska, osobę tę należy uznać od tego momentu za „osobę objętą dochodzeniem" w rozumieniu art. 2 ust. 5 rozporządzenia w sprawie OLAF**. Zgodnie z art. 9 ust. 3 rozporządzenia w sprawie OLAF Urząd jest wówczas zobowiązany do poinformowania danej osoby, że jest ona osobą objętą dochodzeniem, albo, w uzasadnionych przypadkach, do odroczenia przekazania jej tej informacji.

W przedmiotowej sprawie późna identyfikacja danej osoby jako osoby objętej dochodzeniem nie miała wpływu na jej prawa procesowe. Kontroler uznała jednak tę praktykę za niezgodną z art. 2 ust. 5 i art. 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie OLAF oraz art. 6 GIP. Zdaniem kontroler taka praktyka nie sprzyja pewności prawa i w innych okolicznościach może prowadzić do naruszenia praw procesowych osób objętych dochodzeniem.

Kontroler poruszyła już tę kwestię w rozmowach z dyrektorem generalnym na temat trwającego przeglądu GIP ([14]). W tym kontekście zasugerowała, że w przypadkach, w których w decyzji dyrektora generalnego o wszczęciu dochodzenia wymieniono konkretną osobę, OLAF musi zidentyfikować osobę objętą dochodzeniem w OCM niezwłocznie, a zatem równocześnie z wydaniem przedmiotowej decyzji. Kontroler ufa, że OLAF należycie uwzględni przedstawione sugestie i wprowadzi odpowiednie środki.

5.1.2. **Możliwość przedstawienia uwag na temat stanu faktycznego**

Zgodnie z art. 9 ust. 4 rozporządzenia w sprawie OLAF po zakończeniu dochodzenia, a przed sformułowaniem wniosków odnoszących się imiennie do osoby objętej dochodzeniem OLAF ma obowiązek umożliwić tej osobie zgłoszenie uwag w odniesieniu do dotyczących jej faktów. W art. 9 ust. 4 doprecyzowano ponadto, w jaki sposób należy zapewnić jej taką możliwość, tj. poprzez podanie streszczenia faktów.

([13]) Wytyczne w sprawie procedur dochodzeniowych dla pracowników OLAF-u, 11 października 2021 r., dostępne pod adresem: https://anti-fraud.ec.europa.eu/guidelines-investigations-olaf-staff_en.

([14]) Zob. pkt 6 poniżej: „Konsultacje dotyczące projektu wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych dla pracowników OLAF-u".

Zgodnie z orzecznictwem sądów UE prawo do bycia wysłuchanym stanowi część prawa do obrony, a poszanowanie tego prawa stanowi ogólną zasadę prawa UE ([15]). Sądy UE wskazują, że prawo do bycia wysłuchanym umożliwia danej osobie skuteczne przedstawienie swojego stanowiska w trakcie postępowania administracyjnego i przed podjęciem jakiejkolwiek decyzji, która mogłaby negatywnie wpłynąć na jej interesy ([16]). Ponadto prawo do bycia wysłuchanym służy dwojakiemu celowi. Po pierwsze, umożliwia właściwemu organowi zbadanie sprawy i ustalenie okoliczności faktycznych w sposób jak najbardziej precyzyjny i prawidłowy, a po drugie, zapewnia faktyczną ochronę osoby objętej dochodzeniem i umożliwia jej przedstawienie informacji dotyczących jej sytuacji osobistej i argumentów przemawiających na jej korzyść ([17]). Możliwość ustosunkowania się do streszczenia faktów przedstawionego przez OLAF jest wyrazem prawa do bycia wysłuchanym w kontekście dochodzeń prowadzonych przez OLAF i stanowi istotną gwarancję proceduralną dla osób objętych dochodzeniem.

Dla kontroler niezwykle ważne jest, aby osoby objęte dochodzeniem mogły **w znaczący sposób** korzystać z przysługującego im prawa do ustosunkowania się do faktów, które ich dotyczą. Osoby objęte dochodzeniem powinny zatem dysponować niezbędnymi informacjami, umożliwiającymi im przedstawienie uwag i obronę.

W jednej sprawie skarżący twierdził, że nie może skutecznie skorzystać z prawa do bycia wysłuchanym, ponieważ OLAF nie udzielił mu dostępu do wszystkich dokumentów związanych ze stanem faktycznym przedstawionym w streszczeniu faktów.

Co do zasady należałoby oczekiwać, że OLAF przekaże osobie objętej dochodzeniem kopię potrzebnych jej dokumentów, aby mogła ona ustosunkować się do streszczenia faktów. Kontroler stwierdziła jednak, że w sprawie tej szczegółowe informacje przedstawione w streszczeniu faktów miały charakter czysto faktyczny i nie były związane z żadnym konkretnym dokumentem, który należało udostępnić skarżącemu, ani nie wynikały z żadnego takiego dokumentu. Kontroler stwierdziła zatem, że streszczenie faktów dostarczyło skarżącemu wystarczająco szczegółowych i umieszczonych w kontekście informacji, aby mógł on zrozumieć zakres dochodzenia i był w stanie udzielić istotnych odpowiedzi w celu ustosunkowania się do konkretnych faktów wymienionych w streszczeniu. W związku z powyższym kontroler stwierdziła, że **informacje przekazane skarżącemu przez OLAF były wystarczające, aby umożliwić mu skorzystanie z prawa do bycia wysłuchanym**.

W innej sprawie skarżący twierdził, że sprawozdanie końcowe ze sprawy nie zawierało niektórych uwag i wyjaśnień skarżącego przedstawionych w jego odpowiedzi, kiedy miał on możliwość ustosunkowania się do przedstawionego przez OLAF streszczenia faktów. Skarżący utrzymywał również, że OLAF nie umożliwił mu ustosunkowania się do niektórych faktów przedstawionych w sprawozdaniu końcowym ze sprawy.

W tym przypadku kontroler nie stwierdziła naruszenia praw skarżącego, ponieważ **w sprawozdaniu końcowym ze sprawy odniesiono się do głównych uwag skarżącego w bezpośredni lub pośredni sposób**. Ponadto **OLAF załączył również pełną odpowiedź skarżącego do sprawozdania końcowego ze sprawy skierowanego do zainteresowanej instytucji**. Kontroler stwierdziła, że praktyka załączania do sprawozdania końcowego skierowanego do instytucji, organu lub agencji UE lub organu krajowego kopii wszystkich uwag zgłoszonych przez osobę objętą dochodzeniem do przedstawionego przez OLAF streszczenia faktów: (i) wzmacnia prawo do bycia wysłuchanym oraz (ii) zapewnia niezbędny poziom przejrzystości, aby umożliwić odbiorcy sprawozdania końcowego OLAF-u podjęcie decyzji w sprawie odpowiednich działań następczych w związku ze wspomnianym sprawozdaniem i sformułowanymi w nim zaleceniami.

Ponadto kontroler przypomina również w tym kontekście, że zgodnie z orzecznictwem sądów UE nie istnieją przepisy przyznające osobie objętej dochodzeniem prawo do wyrażenia opinii na temat wniosków, które OLAF mógł wyciągnąć w kontekście sprawozdania końcowego z dochodzenia ([18]).

5.2. *Rozsądny czas trwania dochodzeń prowadzonych przez OLAF*

W szeregu skarg kontroler oceniła, czy OLAF naruszył ciążący na nim obowiązek podejmowania działań w rozsądnym terminie.

([15]) Wyrok z dnia 19 października 2022 r., Sistem ecologica/Komisja, T-81/21, ECLI:EU:T:2022:641, pkt 103; wyrok z dnia 14 czerwca 2016 r., Marchiani/Parlament, C-566/14, ECLI:EU:C:2016:437, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo.
([16]) Wyrok z dnia 4 czerwca 2020 r., ESDZ/De Loecker, C-187/19 P, ECLI:EU:C:2020:444, pkt 68.
([17]) Wyrok z dnia 3 lipca 2014 r., Kamino International Logistics i Datema Hellmann Worldwide Logistics, sprawy połączone C-129/13 i C-130/13, ECLI:EU:C:2014:2041, pkt 38; wyrok z dnia 11 grudnia 2014 r., Boudjlida, C-249/13, ECLI:EU:C:2014:2431, pkt 37 i 59.
([18]) Zob. wyrok z dnia 6 czerwca 2019 r., Dalli/Komisja, T-399/17, ECLI:EU:T:2019:384, pkt 144.

Obowiązek przeprowadzenia procedur administracyjnych w rozsądnym terminie stanowi ogólną zasadę prawa Unii, która stanowi część prawa do dobrej administracji zapisanego w art. 41 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej ([19]). W związku z tym dochodzenia prowadzone przez OLAF muszą zostać zakończone w rozsądnym terminie.

Kontroler przypomniała, że **chociaż w art. 7 ust. 5 rozporządzenia w sprawie OLAF nie określono żadnego konkretnego terminu, w którym należy zakończyć dochodzenie, ustanowiono w nim wyraźny związek między rozsądnym czasem trwania dochodzenia OLAF-u a szczególnymi okolicznościami sprawy**. Kontroler odniosła się również do utrwalonego orzecznictwa sądów UE, zgodnie z którym nie można wyznaczyć ani określić długości konkretnego terminu, który można uznać za „rozsądny" ([20]). Zamiast tego należy wziąć pod uwagę okoliczności każdej sprawy, w szczególności: (i) złożoność sprawy; (ii) ilość dokumentów zbadanych przez OLAF w trakcie dochodzenia oraz ilość dokumentów zawartych w aktach sprawy; (iii) ilość i złożoność czynności dochodzeniowych; oraz (iv) zachowanie stron ([21]). Zdaniem sądów UE, aby ocenić, co stanowi „rozsądny czas trwania" dochodzenia, nie jest konieczna ocena wszystkich wyżej wymienionych kryteriów, ale można oprzeć się tylko na jednym kryterium w odniesieniu do okoliczności sprawy ([22]).

Dzięki uprzywilejowanemu dostępowi do OCM **kontroler starannie przeanalizowała akta spraw dotyczące przedmiotowych dochodzeń**. **Skupiła się w szczególności na (i) liczbie, charakterze i ciągłości działań dochodzeniowych prowadzonych przez OLAF, (ii) ilości przetwarzanych informacji, (iii) problemach prawnych i technicznych, a także wszystkich innych cechach charakterystycznych każdej sprawy**. Kontroler stwierdziła, że dochodzenia te prowadzono w sposób ciągły i systematyczny oraz że ich czas trwania był proporcjonalny do okoliczności i złożoności poszczególnych spraw. Na podstawie tych ustaleń kontroler stwierdziła, że OLAF nie naruszył prawa skarżących do rozpatrzenia ich sprawy w rozsądnym terminie.

W sprawach tych decyzje kontroler wykazały złożony charakter przedmiotowych dochodzeń i zapewniły skarżących, że nie doszło do naruszenia przysługującego im podstawowego prawa do rozpatrzenia ich sprawy w rozsądnym terminie.

5.3. **Powielanie dochodzeń (zasada *ne bis in idem*)** ([23])

W jednej sprawie kontroler została poproszona o ocenę, czy OLAF jest uprawniony do kontynuowania uzupełniającego (administracyjnego) dochodzenia po tym, jak Prokuratura Europejska (EPPO) umorzyła swoje postępowanie przygotowawcze z powodu braku dowodów, czy też kontynuacja dochodzenia w takim przypadku stanowi naruszenie zasady *ne bis in idem*.

W przedmiotowej sprawie skarżący był osobą objętą dochodzeniem prowadzonym przez OLAF, w którym podkreślono możliwą wagę niektórych czynów pod względem karnym, co skłoniło EPPO do wszczęcia postępowania przygotowawczego w sprawie tych samych faktów. Skarżący twierdził, że OLAF powinien był zaprzestać dochodzenia uzupełniającego natychmiast po otrzymaniu od Prokuratury Europejskiej informacji o tym, że postępowanie przygotowawcze zostało zamknięte ze względu na brak dowodów. Zdaniem skarżącego podstawa faktyczna i prawna dochodzenia prowadzonego przez OLAF w znacznym stopniu pokrywała się z podstawą umorzonego postępowania EPPO. Kontroler przeprowadziła swoją ocenę w świetle odpowiednich przepisów proceduralnych umożliwiających OLAF-owi prowadzenie dochodzeń uzupełniających ([24]).

([19]) Art. 41 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej stanowi: „[k]ażdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii".

([20]) Wyrok z dnia 8 lipca 2008 r., Franchet i Byk/Komisja, T-48/05, ECLI:EU:T:2008:257, pkt 274; wyrok z dnia 18 maja 2017 r., Panzeri /Parlament Europejski, T-166/16, ECLI:EU:T:2017:347, pkt 104; wyrok z dnia 29 czerwca 2022 r., LA International Cooperation Srl/Komisja, T-609/20, ECLI:EU:T:2022:407, pkt 51.

([21]) Wyrok w sprawie Panzeri /Parlament Europejski, T-166/16, cyt.; wyrok z dnia 21 maja 2014 r., Catinis/Komisja, T-447/11, ECLI:EU:T:2014:267; wyrok z dnia 13 stycznia 2010 r., A. i G./Komisja, sprawy połączone F-124/05 i F-96/06, ECLI:EU:F:2010:2.

([22]) Wyrok z dnia 15 października 2022 r., Limburgse Vinyl Maatschappij i in./Komisja, 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, ECLI:EU:C:2002:582, pkt 187–188.

([23]) Skarżący powoływali się na zasadę *ne bis in idem* jako szeroko rozumiany termin obejmujący powielanie dochodzeń o różnym charakterze, możliwie będących w toku. W związku z tym, dla zachowania zwięzłości i spójności z językiem używanym przez skarżących, pojęcie to jest używane w niniejszym dokumencie w tym duchu, a nie w ścisłym znaczeniu (i) dwóch postępowań karnych, (ii) dotyczących tych samych czynów, (iii) przeciwko temu samemu sprawcy oraz (iv) zakończonych ostateczną decyzją, zgodnie z art. 50 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 4 protokołu nr 7 do EKPC.

([24]) W tym przypadku zastosowanie mają następujące przepisy rozporządzenia w sprawie OLAF: art. 12f: „Dochodzenia uzupełniające", art. 12d: „Niepowielanie dochodzeń i postępowań przygotowawczych". Zob. również art. 12 GIP: „Dochodzenia uzupełniające".

Po pierwsze, kontroler zauważyła, że w art. 12f ust. 1 rozporządzenia w sprawie OLAF wyraźnie zezwolono Urzędowi na wszczęcie i prowadzenie dochodzenia uzupełniającego równolegle z dochodzeniem prowadzonym przez EPPO w sprawie tych samych faktów. W związku z tym kontroler podkreśliła **z natury odmienny charakter i cel dochodzeń administracyjnych prowadzonych przez OLAF oraz dochodzeń prowadzonych przez Prokuraturę Europejską**. Podczas gdy OLAF dąży do ustalenia, czy wystąpiła nieprawidłowość administracyjna, oraz do zalecenia, w razie potrzeby, odpowiednich środków administracyjnych/finansowych/dyscyplinarnych, Prokuratura Europejska prowadzi postępowania przygotowawcze, które mogą prowadzić do nałożenia sankcji karnych.

Chociaż dochodzenia uzupełniające OLAF-u są prowadzone „w stałym porozumieniu z Prokuraturą Europejską" ([25]), Urząd prowadzi te dochodzenia niezależnie i „zgodnie ze swoimi [własnymi] kompetencjami" ([26]). Oznacza to, że dochodzenia uzupełniające prowadzone są pod kierownictwem dyrektora generalnego (DG) OLAF-u zgodnie z procedurami mającymi zastosowanie do prowadzenia dochodzeń OLAF-u ustanowionymi w rozporządzeniu w sprawie OLAF i określonymi w GIP. W związku z tym OLAF pozostaje odpowiedzialny za prowadzenie dochodzeń uzupełniających.

Kontroler przypomniała również orzecznictwo sądów UE, w którym wyjaśniono, że kryterium oceny istnienia tego samego przestępstwa jest kryterium tożsamości czynów, rozumianej jako istnienie zespołu nierozerwalnie powiązanych ze sobą okoliczności faktycznych, które doprowadziły do uniewinnienia lub prawomocnego skazania danej osoby ([27]). W związku z tym **fakt umorzenia postępowania przygotowawczego sam w sobie nie stanowi zwolnienia z odpowiedzialności na szczeblu administracyjnym, która może prowadzić do wydania zaleceń**. Ponadto kontroler zauważyła, że w rozporządzeniu w sprawie OLAF, w rozporządzeniu w sprawie Prokuratury Europejskiej, w wytycznych GIP ani w ustaleniach roboczych między OLAF-em a EPPO nie zawarto przepisów zobowiązujących OLAF do zamknięcia dochodzenia uzupełniającego w przypadku zakończenia postępowania przygotowawczego przez EPPO.

W związku z tym kontroler stwierdziła, że niezamknięcie uzupełniającego dochodzenia administracyjnego bezpośrednio po umorzeniu przez Prokuraturę Europejską postępowania przygotowawczego nie stanowi naruszenia zasady *ne bis in idem* przez OLAF.

W innej sprawie kontroler musiała ocenić, czy OLAF wszczął dochodzenie wewnętrzne powielające postępowanie dyscyplinarne, które zostało przeprowadzone i zakończone przez właściwy organ dyscyplinarny w sprawie rzekomo podobnych faktów. Kontroler stwierdziła, że zakresy obu procedur nie pokrywają się. W tym względzie kontroler ustaliła, że postępowanie dyscyplinarne dotyczyło braku zgłoszenia konfliktu interesów w postępowaniu o udzielenie zamówienia, podczas gdy dochodzenie prowadzone przez OLAF dotyczyło potencjalnego uchybienia i potencjalnej zmowy w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. W tym zakresie kontroler doprecyzowała **odmienny charakter i potencjalne wyniki zamkniętego postępowania dyscyplinarnego oraz dochodzenia prowadzonego przez OLAF**. W związku z tym można było zapewnić skarżącemu gwarancję, że nie doszło do powielenia dochodzeń, a zatem nie istniało ryzyko dwukrotnego nałożenia sankcji za to samo uchybienie.

5.4. *Bezstronność w prowadzeniu dochodzeń OLAF-u*

Zgodnie z art. 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie OLAF dochodzenia OLAF-u muszą być prowadzone w sposób obiektywny i bezstronny, a także zgodnie z zasadą domniemania niewinności oraz mającymi zastosowanie gwarancjami proceduralnymi. Zasada bezstronności jest również ogólną zasadą prawa UE i podstawowym elementem prawa do dobrej administracji, o którym mowa w art. 41 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

Obowiązek postępowania w sposób bezstronny w ramach działań administracyjnych i podejmowania decyzji w UE ma zastosowanie do każdej osoby, która wnosi wkład w działalność danej instytucji, i ma na celu zagwarantowanie równego traktowania. Wymóg ten ma na celu w szczególności uniknięcie sytuacji, w której może dojść do konfliktu interesów ze strony urzędników lub pracowników działających w imieniu tych instytucji i organów.

W jednej sprawie kontroler została poproszona o ocenę, czy uprzednia znajomość osoby objętej dochodzeniem i członka zespołu dochodzeniowego może stanowić konflikt interesów. Skarżący uznał, że dotychczasowe powiązania zawodowe lub osobiste mogą mieć wpływ na obiektywność urzędnika prowadzącego dochodzenie oraz bezstronność i rzetelność dochodzenia.

([25]) Art. 12f ust. 1 rozporządzenia 883/2013.
([26]) Art. 12e ust. 1 i art. 12f ust. 1 rozporządzenia 883/2013; art. 101 ust. 3 rozporządzenia 2017/1939; art. 12 ust. 2 GIP.
([27]) Wyrok z dnia 2 września 2021 r., LG i MH (Autoblanchiment), sprawa C-790/19, ECLI:EU:C:2021:661, pkt 77–80.

Kontroler oceniła argument skarżącego w świetle solidnych ram koncepcyjnych opracowanych już w kontekście wcześniejszych decyzji w podobnych sprawach oraz zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów UE.

Po pierwsze, kontroler przypomniała, że zgodnie z właściwym orzecznictwem wymóg bezstronności ma zastosowanie również w kontekście służby publicznej ([28]). W tym względzie art. 11a regulaminu pracowniczego zawiera szczegółowe przepisy mające na celu zapewnienie, aby urzędnicy mogli wykonywać swoje obowiązki bez konfliktów interesów kolidujących z wykonywaniem powierzonych im zadań ([29]). Zgodnie z ust. 1 tego artykułu podczas wykonywania swoich obowiązków urzędnicy nie mogą zajmować się, bezpośrednio lub pośrednio, sprawami, które dotyczą ich osobiście, w szczególności ze względów rodzinnych lub finansowych, co mogłoby wpłynąć na ich niezależność.

Po drugie, kontroler przypomniała, że zasada bezstronności, zgodnie z powyższą definicją zawartą w orzecznictwie sądów UE, obejmuje dwa aspekty: bezstronność subiektywną i bezstronność obiektywną. Wymóg **bezstronności subiektywnej** oznacza, że żaden członek danej instytucji nie może wykazywać stronniczości ani osobistych uprzedzeń. Wymóg **bezstronności obiektywnej** oznacza, że dana instytucja musi zapewnić wystarczające gwarancje, aby wykluczyć wszelkie uzasadnione wątpliwości co do ewentualnych uprzedzeń ([30]). **Bezstronności** należy przestrzegać zarówno pod względem **faktycznym**, jak i **pozornym**. Zgodnie z orzecznictwem pojęcie konfliktu interesów odnosi się nie tylko do sytuacji, w której urzędnik publiczny ma interes prywatny, który rzeczywiście wpłynął na bezstronne i obiektywne wykonywanie przez niego obowiązków służbowych, ale również do sytuacji, w której w oczach opinii publicznej stwierdzony interes może sprawiać wrażenie wpływania na bezstronne i obiektywne wykonywanie obowiązków służbowych przez tego urzędnika ([31]). Bezstronność subiektywna jest domniemana aż do momentu przestawienia dowodu przeciwnego ([32]). Niemniej jednak 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 rozwiać ([33]).

W świetle wyżej wymienionych zasad oceniono rzekomy brak bezstronności lub konflikt interesów członka zespołu dochodzeniowego OLAF-u.

W odniesieniu do wymogu subiektywnej bezstronności kontroler stwierdziła, że skarżący nie przedstawił żadnych konkretnych elementów ani dowodów na uzasadnienie swoich twierdzeń. Jeżeli chodzi o brak obiektywnej bezstronności lub istnienie postrzeganego konfliktu interesów, kontroler przypomniała, że oba te pojęcia pojawiają się, gdy nie istnieją wystarczające gwarancje pozwalające wykluczyć wszelkie uzasadnione wątpliwości co do rzekomej stronniczości pracowników OLAF-u. W tym względzie kontroler podkreśliła, że wewnętrzne ustalenia robocze i nadzór hierarchiczny w ramach OLAF-u pozwalają wykluczyć możliwość samodzielnego podejmowania jakichkolwiek decyzji przez urzędnika prowadzącego dochodzenie. W rzeczywistości zespoły dochodzeniowe OLAF-u prowadzą działania pod nadzorem i za zgodą kierownika działu, zespołu ds. przeglądów, a ostatecznie dyrektora generalnego OLAF-u. W szczególności zespół ds. przeglądów, składający się z pracowników będących ekspertami w dziedzinie prawa i procedur dochodzeniowych, nadzoruje dochodzenia OLAF-u na różnych etapach procedury i przeprowadza kontrolę zgodności z prawem, która dotyczy między innymi przestrzegania gwarancji proceduralnych i praw podstawowych osób objętych dochodzeniem, w tym ich prawa do bezstronnego rozpatrzenia sprawy, która ich dotyczy, zgodnie z zasadą domniemania niewinności ([34]).

Kontroler uznała zatem, że **sam element istnienia znajomości, niezależnie od tego, czy chodzi o stosunek zawodowy, czy nawet znajomość o charakterze osobistym, jako taki nie jest wystarczający do wykazania rzeczywistego lub potencjalnego konfliktu interesów po stronie urzędnika prowadzącego dochodzenie**. Kontroler stwierdziła również, że **gwarancje proceduralne wprowadzone przez OLAF są wystarczające** w rozumieniu orzecznictwa sądów UE, aby wykluczyć wszelkie uzasadnione wątpliwości co do jakichkolwiek domniemanych uprzedzeń lub postrzeganego konfliktu interesów ze strony pracowników OLAF-u.

([28]) Wyrok z dnia 21 października 2021 r., Parlament Europejski /UZ, C-894/19 P, ECLI:EU:C:2021:863, pkt 51.
([29]) Rozporządzenie nr 31 (EWG), 11 (EWEA) ustanawiające regulamin pracowniczy urzędników i warunki zatrudnienia innych pracowników Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej, (Dz.U. P 045, 14.6.1962, p. 1385, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1962/31(1)/2021-01-01).
([30]) Wyrok z dnia 25 lutego 2021 r., Dalli/Komisja, C-615/19 P, ECLI:EU:C:2021:133, pkt 112 i przytoczone tam orzecznictwo.
([31]) Wyrok z dnia z dnia 15 lipca 2015 r., Parlament/Dennekamp, sprawa T-115/13, ECLI:EU:T:2015:497, pkt 92.
([32]) Wyrok z dnia 8 lutego 2018 r., Institute for Direct Democracy in Europe/Parlament, T-118/17, niepublikowany, ECLI:EU:T:2018:76, pkt 27, i przytoczone tam orzecznictwo.
([33]) Wyrok z dnia 20 października 2021 r., Kerstens/Komisja T-220/20, ECLI:EU:T:2021:716, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo.
([34]) Zob. art. 17 ust. 7 rozporządzenia w sprawie OLAF.

W innej sprawie, która dotyczyła rozmowy telefonicznej między urzędnikiem prowadzącym dochodzenie a osobą objętą dochodzeniem, skarżący twierdził, że podczas rozmowy ton urzędnika prowadzącego dochodzenie był oskarżycielski i naruszał zasadę domniemania niewinności. Zdaniem skarżącego zachowanie to uwidoczniło stronniczość pracownika OLAF-u wobec niego i wpłynęło na bezstronność dochodzenia.

Kontroler przypomniała, że jej ocena dotycząca tego, czy OLAF naruszył prawa procesowe osoby objętej dochodzeniem w kontekście toczącego się dochodzenia, opiera się na faktach, które można zweryfikować. W przedmiotowej sprawie zarzut skarżącego dotyczył postrzeganego „tonu" w trakcie rozmowy telefonicznej między nim a pracownikiem OLAF-u oraz interpretacji wypowiedzi pracownika OLAF-u przekazanych drogą telefoniczną. Nie mając żadnego pisemnego potwierdzenia ani dowodu przedmiotowej ustnej rozmowy między stronami oraz w świetle sprzecznych zeznań obu stron, kontroler nie była w stanie zweryfikować treści ani ocenić prawdziwości zarzutów podniesionych przez skarżącego.

W tej sprawie kontroler skorzystała jednak z okazji, aby ponownie podkreślić **bezwzględne znaczenie komunikowania się z osobami objętymi dochodzeniem z zachowaniem jak największej uprzejmości i neutralności, zgodnie z zasadami dobrej administracji**. Zasad tych należy przestrzegać niezależnie od konkretnych środków komunikacji stosowanych przez OLAF, ale ma to szczególne znaczenie w komunikacji ustnej. Kontroler uważa to za niezbędne, aby nie zaszkodzić postrzeganiu przez osoby objęte dochodzeniem bezstronności urzędników OLAF-u prowadzących dochodzenie.

5.5. *Prawo do informacji w przypadku zakończenia dochodzenia oraz sposoby powiadamiania stosowane w komunikacji z osobami objętymi dochodzeniem*

W 2022 r. jedna z pierwszych skarg, w których kontroler podjęła decyzję, dotyczyła prawa do uzyskania informacji o zostaniu osobą objętą dochodzeniem na podstawie art. 9 ust. 3 rozporządzenia w sprawie OLAF. Kontroler stwierdziła, że w analizowanym przypadku doszło do naruszenia prawa skarżącego do niezwłocznego uzyskania informacji, ponieważ wiadomość e-mail wysłana przez OLAF w celu powiadomienia skarżącego o tym, że jest on osobą objętą dochodzeniem, nigdy do niego nie dotarła ([35]). W przedmiotowej decyzji kontroler powołała się na utrwalone orzecznictwo, aby wykazać, że na potrzeby istotnych powiadomień OLAF powinien ustanowić procedurę przekazywania informacji pozwalającą zagwarantować otrzymanie powiadomienia przez jego adresata. W odpowiedzi na otrzymane od kontroler wezwanie do ulepszenia stosowanej praktyki OLAF przyjął na początku 2023 r. wewnętrzne instrukcje dotyczące sposobów powiadamiania, które mają być stosowane w komunikacji z osobami objętymi dochodzeniem.

W 2024 r. kontroler miała okazję powrócić do tej ważnej kwestii. Art. 11 ust. 7 rozporządzenia w sprawie OLAF zobowiązuje OLAF do poinformowania osoby objętej dochodzeniem o zakończeniu dochodzenia, jeżeli nie znaleziono przeciwko niej dowodów, w terminie 10 dni roboczych od zakończenia dochodzenia. W ramach przedmiotowego dochodzenia OLAF powiadomił osobę objętą dochodzeniem o zakończeniu dochodzenia bez ustaleń za pomocą zaszyfrowanej wiadomości e-mail, wyraźnie zwracając się do tej osoby o potwierdzenie otrzymania wiadomości e-mail. Osoba objęta dochodzeniem nie uczyniła tego. Biorąc pod uwagę krótki termin, w którym OLAF ma poinformować osobę objętą dochodzeniem, OLAF postanowił również powiadomić tę osobę osobiście. Następnie osoba ta wniosła skargę do kontrolera, uznając tę bezpośrednią interakcję za niewłaściwą praktykę ze strony urzędników OLAF-u prowadzących dochodzenie, służącą do wywarcia nacisku.

Kontroler oceniła tę sprawę w świetle odpowiednich przepisów, w tym rozporządzenia w sprawie OLAF, wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych, wyżej wymienionych wewnętrznych instrukcji OLAF-u dotyczących sposobów powiadamiania, które należy stosować w komunikacji z osobami objętymi dochodzeniem, a także orzecznictwa sądów UE.

Kontroler uznała, że OLAF dysponuje pewną swobodą w odniesieniu do środków komunikacji wykorzystywanych do przekazywania informacji osobom objętym dochodzeniem, których wybór powinien opierać się na zasadzie skuteczności. OLAF musi zapewnić i być w stanie wykazać, że zastosowane środki komunikacji skutecznie umożliwiają osobom objętym dochodzeniem zapoznanie się z przesłanymi im informacjami ([36]). W tym względzie kontroler przypomniała, że wewnętrzne instrukcje OLAF-u dotyczące sposobów powiadamiania, które należy stosować w komunikacji z osobami objętymi dochodzeniem, umożliwiają Urzędowi osobiste przekazywanie osobom objętym dochodzeniem pism powiadamiających. Dotyczy to w szczególności sytuacji, gdy wcześniejsze próby dotarcia przez OLAF do osób objętych

([35]) Zob. pkt 3.5.2 „Proponowanie rozwiązań" w sprawozdaniu z działalności kontrolera za 2022 r., dostępnym pod adresem: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=oj:JOC_2023_248_R_0001.

([36]) Zob. orzecznictwo TSUE dotyczące doręczania pism i decyzji administracyjnych, mające zastosowanie przez analogię do pism OLAF-u. Zob. w szczególności wyrok z dnia 6 grudnia 2012 r., Evropaiki Dynamiki/Komisja, T-167/10, ECLI:EU:T:2012:651, pkt 49–51.

dochodzeniem za pomocą innych środków, takich jak wiadomości e-mail lub listy polecone, zakończyły się niepowodzeniem. Kontroler zauważyła, że OLAF nie musi korzystać ze wszystkich środków powiadamiania wymienionych w instrukcjach wewnętrznych ani korzystać z nich w określonej kolejności wskazanej w tych instrukcjach. To do zespołu dochodzeniowego należy wybór środków, które uzna on za najbardziej skuteczne, pod warunkiem osiągnięcia założonego dla nich celu. **W przypadkach, w których wybrane środki okazują się nieskuteczne, do jednostki dochodzeniowej należy decyzja o skorzystaniu z wszelkich innych dostępnych narzędzi w celu skutecznego przekazania informacji osobie objętej dochodzeniem**.

W przedmiotowej sprawie kontroler ustaliła, że **OLAF z należytą starannością powiadomił osobę objętą dochodzeniem za pośrednictwem poczty elektronicznej, a następnie, w świetle zaistniałych okoliczności** (krótki termin na przekazanie informacji oraz brak jakiegokolwiek potwierdzenia odbioru ze strony skarżącego, co uniemożliwiło Urzędowi ustalenie, czy skarżący rzeczywiście zapoznał się z przesłanymi informacjami), **w proporcjonalny sposób przystąpił do powiadomienia tej osoby osobiście**. Jest to zgodne z obowiązującymi przepisami i obowiązkiem OLAF-u dotyczącym skutecznego poinformowania osoby objętej dochodzeniem o przysługujących jej gwarancjach proceduralnych na mocy art. 11 ust. 7 rozporządzenia w sprawie OLAF.

6. **Konsultacje dotyczące projektu wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych dla pracowników OLAF-u (GIP)**

Zgodnie z art. 9b ust. 9 rozporządzenia w sprawie OLAF 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".

Opierając się na tej podstawie prawnej, w listopadzie 2023 r. dyrektor generalny OLAF-u zwrócił się do kontrolera o opinię na temat projektu zmian wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych dla pracowników OLAF-u, w szczególności przepisów odnoszących się do gwarancji proceduralnych i praw podstawowych pozostających w zakresie obowiązków kontrolera.

Kontroler z zadowoleniem przyjęła możliwość wypowiedzenia się w tej ważnej kwestii. Podsumowała ona swoje doświadczenia związane z rozpatrzeniem w przedmiotowym okresie blisko 40 skarg złożonych przez osoby objęte dochodzeniem od początku wykonywania jej obowiązków. Dzięki rozpatrzeniu rozmaitych kwestii prawnych podniesionych w okresie sprawowania przez nią mandatu i skorzystaniu z uprzywilejowanego dostępu do akt spraw związanych z dochodzeniami prowadzonymi przez OLAF kontroler uzyskała szczególny wgląd w praktyki dochodzeniowe OLAF-u i wiedzę na ich temat. W szczególności kontroler mogła dokładnie ocenić sposób, w jaki OLAF dąży do zapewnienia zgodności z gwarancjami proceduralnymi osób objętych dochodzeniem oraz obszernym i stale zmieniającym się orzecznictwem sądów UE i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.



Kontroler skupiła się jedynie na tych artykułach projektu zmienionych wytycznych, które odnoszą się konkretnie do przestrzegania przez OLAF gwarancji proceduralnych osoby objętej dochodzeniem.

Opinię w tej sprawie przesłano do DG OLAF-u 3 czerwca 2024 r. **Kontroler uważa, że podjęcie działań w związku z uwagami, które przedstawiła w swojej opinii, byłoby bardzo korzystne dla ostatecznego przyjęcia zmienionych GIP.**

7. **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 zwiększyć ochronę gwarancji proceduralnych i praw podstawowych osób objętych dochodzeniami prowadzonymi przez OLAF.

23 maja 2024 r. kontroler spotkała się z **dyrektorem generalnym OLAF-u, urzędnikami OLAF-u prowadzącymi dochodzenia oraz kierownictwem OLAF-u** w celu omówienia procedury postępowania ze skargami, doświadczeń zdobytych w pierwszym okresie działalności, a także możliwości wprowadzenia ulepszeń. Było to pierwsze spotkanie kontrolera ze wszystkimi pracownikami OLAF-u i okazało się ono się sukcesem, biorąc pod uwagę dużą liczbę uczestników i owocną dyskusję, w której poruszono zarówno kwestie ogólne, jak i praktyczne.

5 września 2024 r. kontroler przedstawiła **Komisji Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego** sprawozdanie roczne za 2023 r. 13 września 2024 r. kontroler przedstawiła sprawozdanie **powołanej przez Radę UE Grupie Roboczej ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych** i wymieniła z jej członkami poglądy na temat swojej roli i ochrony gwarancji proceduralnych osób objętych dochodzeniami OLAF-u.

15 października 2024 r. kontroler wzięła udział w uroczystej kolacji z okazji 25-lecia OLAF-u.

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 tym duchu, odzwierciedlając dotychczasowe dobre praktyki i współpracę, we wrześniu 2024 r. DG OLAF-u przesłał jej projekt ustaleń roboczych między OLAF-em a kontrolerem. Są one obecnie przedmiotem dyskusji i zostaną przyjęte w 2025 r.

8. **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, bieżącą 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.



9. **Kontakt z kontrolerem i złożenie skargi**

Z kontrolerem można skontaktować się za pośrednictwem poczty elektronicznej lub listownie pod następującymi adresami:

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

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

Aby złożyć skargę do kontrolera, należy:

a. wypełnić formularz;

b. wysłać go pocztą elektroniczną lub listownie na powyższe adresy.

Dodatkowe informacje można znaleźć na stronie internetowej:
https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/controller-procedural-guarantees_en.