C/2026/4270

7.8.2026

SPRAWOZDANIE Z DZIAŁALNOŚCI KONTROLERA GWARANCJI PROCEDURALNYCH – 2025

(C/2026/4270)

Przedmowa

Jest to czwarte sprawozdanie roczne z mojej działalności jako kontrolerki gwarancji proceduralnych. Rozporządzenie w sprawie OLAF powierza mi rozpatrywanie skarg zgłaszanych przez osoby objęte dochodzeniem. Skargi dotyczą przestrzegania przez OLAF gwarancji proceduralnych oraz domniemanych naruszeń przepisów mających zastosowanie do dochodzeń prowadzonych przez Urząd. Obejmuje to potencjalne naruszenia wymogów proceduralnych i praw podstawowych.

Zanim utworzono funkcję kontrolera, osoby objęte dochodzeniem OLAF-u nie mogły złożyć skargi w sprawie sposobu prowadzenia dochodzenia przez OLAF do niezależnego organu lub instytucji. Mogły one 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, ustanawiając odpowiednią procedurę postępowania ze skargami, która umożliwia każdej osobie objętej dochodzeniem złożenie skargi do kontrolera.

Korzystając z tego niezależnego administracyjnego środka zaskarżenia kontroler stopniowo, ale konsekwentnie dostosowuje zasady skutecznej ochrony sądowej i uzgadnia je z zasadami skutecznej ochrony administracyjnej. Kontroler zawsze uwzględnia prawa podstawowe wynikające z Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, 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 ogólną przejrzystość działań OLAF-u. 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 jednak, aby dochodzenia OLAF-u w sprawie ewentualnych nadużyć finansowych były prowadzone z pełnym poszanowaniem praw podstawowych i gwarancji proceduralnych.

Niemniej jednak, aby lepiej zrozumieć rolę kontrolera i jej ograniczenia, 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 zalecenia dla dyrektora generalnego OLAF-u, kontroler dąży również do rozwiązania przedmiotowych problemów oraz udoskonalenia na przyszłość praktyk administracyjnych i dochodzeniowych Urzędu.

Niniejsze sprawozdanie ma strukturę zgodną z poprzednimi rocznymi sprawozdaniami z działalności kontrolera. Na początku omówiono w zarysie misję i mandat kontrolera oraz funkcjonowanie procedury postępowania ze skargami. Następnie przedstawiono główne statystyki i dane liczbowe dotyczące skarg rozpatrzonych w 2025 r. W sprawozdaniu przeanalizowano ponadto proceduralne aspekty rozpatrywania skarg, zwracając uwagę na propozycję rozwiązania przedstawioną przez kontrolerkę w ciągu roku, która została następnie w pełni wdrożona przez OLAF. Przedstawiono w nim również główne ustalenia kontrolerki dotyczące kluczowych kwestii merytorycznych, w szczególności prawa do obrony osób objętych dochodzeniem, stosowania zasady proporcjonalności podczas inspekcji i czynności w zakresie kryminalistyki cyfrowej oraz języków, które mogą być używane w dochodzeniach OLAF-u.

Ponadto sprawozdanie zawiera specjalne sekcje dotyczące najważniejszych wydarzeń, które miały miejsce w ciągu roku, w tym: (i) przyjęcia porozumień roboczych między kontrolerką a OLAF-em; (ii) konsultacji z kontrolerką w sprawie oceny stosowania i wpływu rozporządzenia w sprawie OLAF; oraz (iii) wdrożenia przez OLAF wszystkich zaleceń kontrolerki dotyczących wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych (GIP) dla pracowników OLAF. Sprawozdanie kończy się uwagami na temat współpracy kontrolerki z zainteresowanymi stronami w ciągu roku oraz podziękowaniami za wsparcie administracyjne i prawne udzielone przez sekretariat, za które kontrolerka jest szczerze wdzięczna.

Procedura postępowania ze skargami stała się podstawowym zabezpieczeniem dla osób objętych dochodzeniem i zapewnia, by działania OLAF-u były zgodne z odpowiednimi gwarancjami proceduralnymi i przepisami dotyczącymi dochodzeń. Oprócz rozstrzygania indywidualnych skarg decyzje wydawane przez kontrolerkę przyczyniły się do kształtowania praktyki dochodzeniowej OLAF-u poprzez wyjaśnienie zakresu i praktycznego stosowania tych gwarancji proceduralnych. W kilku przypadkach uzasadnienie prawne przedstawione w decyzjach w sprawie skarg stało się podstawą przeglądu wytycznych OLAF-u w sprawie procedur dochodzeniowych, co rozszerzyło wpływ poszczególnych spraw poza ich bezpośredni kontekst faktyczny.

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 systemu wprowadzonego przez UE w celu zwalczania nadużyć finansowych.

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 2025 r. 5

4. Aspekty proceduralne: trzy etapy skutecznej procedury rozpatrywania skarg 8

4.1 Dopuszczalność 9

4.1.1 Jednomiesięczny termin przedawnienia na wniesienie skargi 10

4.1.2. Skargi niewchodzące w zakres mandatu kontrolera 11

4.1.3. Sprawy zawisłe przed sądem 11

4.1.4. Zaprzestanie korespondencji w sprawie powtarzających się skarg 12

4.2. Postępowanie kontradyktoryjne 12

4.3. Wezwanie do załatwienia skargi 13

4.4. Decyzje o zamknięciu sprawy 13

5. Aspekty merytoryczne: przegląd najważniejszych ustaleń kontrolerki 14

5.1. Prawo do obrony 14

5.1.1. Prawo do informacji 14

5.1.2. Prawo do korzystania z pomocy wybranej osoby 15

5.1.3. Możliwość przedstawienia uwag na temat faktów ustalonych przez OLAF 16

5.1.4. Dostęp do akt i dokumentów, o których mowa w oświadczeniu o stanie faktycznym 18

5.2. Proporcjonalność inspekcji pomieszczeń i czynności w zakresie kryminalistyki cyfrowej 19

5.3. Używane języki 21

6. Przyjęcie porozumień roboczych między kontrolerką a OLAF-em 21

7. Konsultacje dotyczące oceny rozporządzenia w sprawie OLAF 22

8. Działania następcze w związku z przyjęciem nowych wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych 24

9. Relacje z zainteresowanymi stronami 27

10. Wsparcie administracyjne i prawne 27

11. Kontakt z kontrolerem i złożenie skargi 28

Załącznik. Dokumenty odniesienia 29

Ramy prawne: 29

Roczne sprawozdania z działalności i opinie 29

1. **Misja i mandat kontrolera**

Funkcja kontrolera gwarancji proceduralnych została utworzona rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2023 ([1]) zmieniającym rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 ([2]) (rozporządzenie w sprawie OLAF) w celu ochrony gwarancji proceduralnych i praw podstawowych osób objętych dochodzeniem ([3]) prowadzonym przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF). 3 maja 2022 r. ([4]) pierwszą kontrolerką, mianowaną 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 ([5]). Ponieważ osoby objęte dochodzeniem nie mogą co do zasady wnieść do sądu środka zaskarżenia na działania lub zaniechania OLAF w toku dochodzenia, możliwość złożenia skargi 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 przepisów mających zastosowanie do dochodzeń**, kontroler nie stara się zastąpić OLAF-u w decydowaniu o sposobie prowadzenia dochodzenia lub oceny dowodów czy wniosków, jakie należy wyciągnąć. Jej zadaniem jest natomiast **zagwarantowanie**, aby Urząd podejmował stosowne czynności zgodnie z przepisami określonymi w ramach prawnych dotyczących OLAF-u (jeżeli stwierdzi, że nie doszło do naruszenia), oraz 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 kontroler uzna, że działania podjęte przez OLAF są niezadowalające, w drugiej kolejności przedstawia OLAF-owi **zalecenie** dotyczące sposobu załatwienia skargi.

Kontroler ocenia skargi w ramach **postępowania kontradyktoryjnego** i szczególną uwagę poświęca Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej („Karta") ([6]), ogólnym zasadom prawa UE i odpowiedniemu orzecznictwu sądów UE ([7]). Kontroler nie ingeruje i nie może ingerować w przebieg dochodzenia prowadzonego przez OLAF ([8]).

([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 248 z 18.9.2013, s. 1).

([3]) Zgodnie z art. 2 ust. 5 rozporządzenia w sprawie OLAF osoba objęta dochodzeniem oznacza „każdą osobę lub podmiot gospodarczy podejrzane o dopuszczenie się nadużycia finansowego, korupcji lub innej nielegalnej działalności na szkodę interesów finansowych Unii i objęte w związku z tym dochodzeniem przez Urząd". Kontroler nie jest uprawniony do rozpatrywania skarg składanych przez osoby niebędące osobami objętymi dochodzeniem, w tym świadków i informatorów.

([4]) Kontrolerka objęła urząd we wrześniu 2022 r.

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

([6]) Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U. C 326 z 26.10.2012, s. 391).

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

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

Rok 2025 był zarówno trudny, jak i produktywny, biorąc pod uwagę złożoność kwestii prawnych podnoszonych w otrzymanych skargach. Kontroler nie może odnosić się do indywidualnych spraw będących przedmiotem prowadzonych przez OLAF dochodzeń i musi zapewnić, aby pozostały poufne nawet po ich zakończeniu ([9]). Niniejsze sprawozdanie zawiera jednak przegląd rodzajów obaw podnoszonych przez osoby objęte dochodzeniem. Opisano w nim również sposób, w jaki zajęto się tymi obawami, oraz wyjaśniono działanie procedury postępowania ze skargami i wyniki, jakie osiągnięto dzięki jej wdrożeniu.

2. **Procedura postępowania ze skargami**

Odkąd w październiku 2022 r. kontrolerka rozpoczęła swoją pracę, miała możliwość odniesienia się do szeregu godnych uwagi kwestii prawnych, stopniowo opracowując solidne ramy koncepcyjne umożliwiające ocenę skarg. W 2025 r. skargi rozpatrywano szybko i rozpatrywano w sposób dokładny i kompleksowy.

Aby lepiej zrozumieć funkcjonowanie procedury postępowania ze skargami, należy pamiętać, że daje ona kontrolerowi **specjalny, bezpośredni dostęp** do akt sprawy dotyczącej danego dochodzenia prowadzonego przez OLAF. Jest to możliwe dzięki przepisom wykonawczym dotyczącym rozpatrywania skarg przez kontrolera („przepisy wykonawcze") ([10]) oraz nowo podpisanym porozumieniom roboczym między OLAF-em a kontrolerem („porozumienia robocze") ([11]). 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 2025 r. kontrolerka zakończyła ocenę jednej skargi złożonej w 2024 r. **W 2025 r. osoby fizyczne i prawne złożyły 19 nowych skarg**. W roku sprawozdawczym kontrolerka zakończyła ocenę 17 z nich. Jedna skarga została uznana za dopuszczalną w trzecim kwartale roku, ale wymagała dłuższego czasu rozpatrywania ze względu na postępowanie kontradyktoryjne i wnioski o przedłużenie terminów proceduralnych złożone zarówno przez OLAF, jak i skarżącego. Inną skargę złożono tuż przed końcem roku i uznano za dopuszczalną. Decyzję w sprawie obu skarg podjęto w pierwszej połowie 2026 r.

3. **Przegląd skarg złożonych w 2025 r.**

Większość (12) z 19 skarg otrzymanych przez kontrolerkę w 2025 r. złożyły osoby objęte dochodzeniami *wewnętrznymi* OLAF-u ([12]), sześć skarg dotyczyło dochodzenia *zewnętrznego* ([13]), a jedno sprawy dotyczącej *koordynacji* ([14]) (rys. 1). Większość skarg złożono w języku angielskim, ale wniesiono również skargi w innych językach (hiszpańskim, rumuńskim

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

([10]) Art. 8 ust. 1 i 2 decyzji kontrolera gwarancji proceduralnych w sprawie przyjęcia przepisów wykonawczych dotyczących rozpatrywania skarg, 2022/C 494/07, PUB/2022/1609 (Dz.U. C 494 z 28.12.2022, s. 17), dokument dostępny pod adresem: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/controller-procedural-guarantees/about-controller/legal-framework_en.

([11]) Zob. rozdział III porozumień roboczych między Europejskim Urzędem ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych a kontrolerem gwarancji proceduralnych z dnia 18 lipca 2025 r., dostępnych pod adresem: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/ea81e700-4540-4ae6-b7ab-e56fb9a2d075_en?filename=SIGNED_WA_OLAF-Controller.pdf.

([12]) Dochodzenia wewnętrzne to dochodzenia prowadzone przez OLAF w instytucjach, organach, urzędach i agencjach europejskich ustanowionych na mocy traktatów UE lub na ich podstawie. Celem tych dochodzeń jest zwalczanie 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).

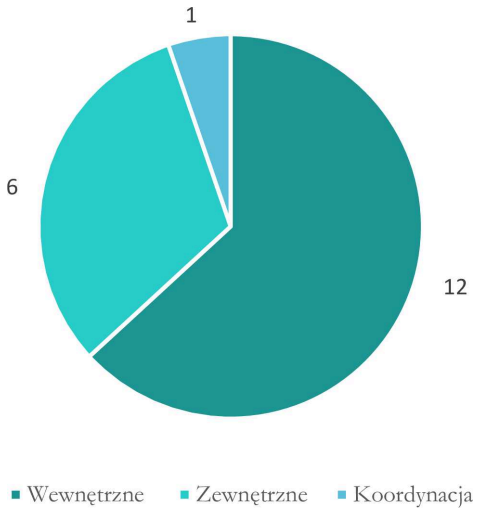
([13]) Dochodzenia zewnętrzne to dochodzenia prowadzone przez OLAF zgodnie z art. 3 rozporządzenia w sprawie OLAF. Mandat OLAF-u obejmuje wszystkie wydatki UE (tj. europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne, politykę rolną, wydatki bezpośrednie i pomoc zewnętrzną) oraz znaczną część (lecz nie całość) dochodów UE (głównie cła i opłaty rolne).

([14]) Sprawy dotyczące koordynacji to sprawy, które mogą być przedmiotem dochodzeń zewnętrznych OLAF-u, ale w których rola OLAF-u ogranicza się do udziału w dochodzeniach prowadzonych przez inne służby krajowe lub unijne. Udział ten polega m.in. na ułatwianiu gromadzenia i wymiany informacji oraz zapewnianiu synergii operacyjnej między odpowiednimi służbami krajowymi i unijnymi. Podstawę prawną stanowią art. 12b rozporządzenia w sprawie OLAF oraz przepisy sektorowe, takie jak rozporządzenie Rady (WE) nr 515/97 z dnia 13 marca 1997 r. w sprawie wzajemnej pomocy między organami administracyjnymi państw członkowskich i współpracy między państwami członkowskimi a Komisją w celu zapewnienia prawidłowego stosowania przepisów prawa celnego i rolnego (Dz.U. L 82 z 22.3.1997, s. 1) oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 608/2013 z dnia 12 czerwca 2013 r. w sprawie egzekwowania praw własności intelektualnej przez organy celne oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1383/2003 (Dz.U. L 181 z 29.6.2013, s. 15).

i szwedzkim) (rys. 2). 16 skarg złożyły osoby fizyczne, 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 2025 r. wyniosła 8, z czego 5 stanowiły osoby fizyczne, a 3 osoby prawne (rys. 3). Cztery otrzymane skargi zostały złożone w zastępstwie prawnym.

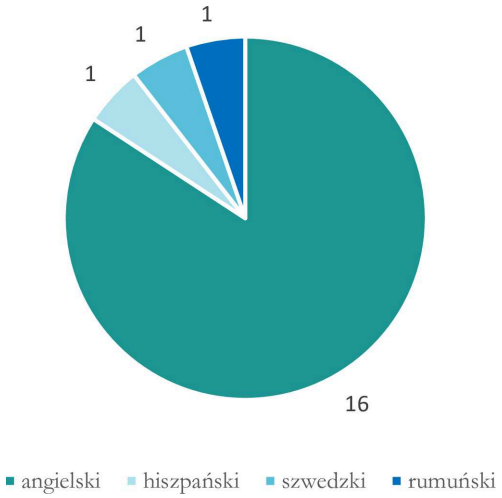
Rys. 1

Rodzaje dochodzeń OLAF-u, których dotyczyły skargi w 2025 r.



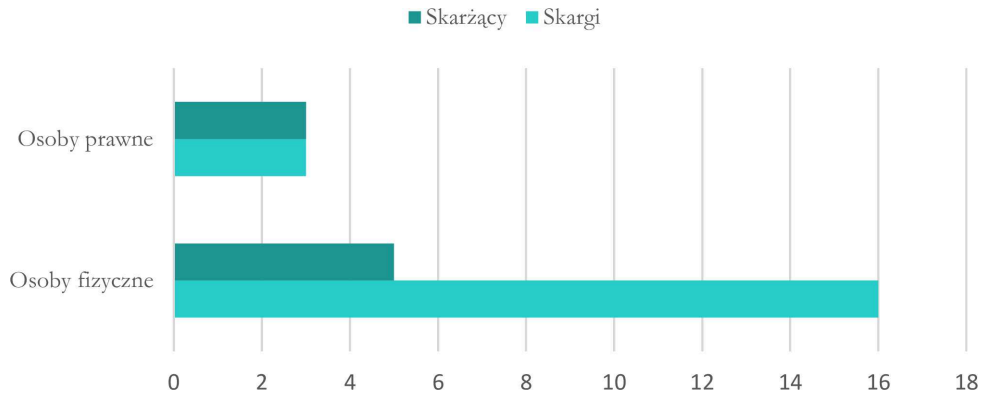
Rys. 2

Języki, w których złożono skargi w 2025 r.



Rys. 3

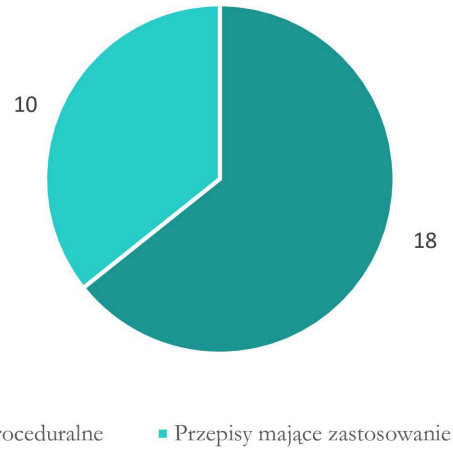
Osoby składające skargi i liczba skarg



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 (rys. 4). Skargi te dotyczyły podejrzewanych naruszeń: (i) domniemania niewinności i prawa do obrony (art. 48 Karty); (ii) 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); (iii) prawa do informacji (art. 9 ust. 3 rozporządzenia w sprawie OLAF); (iv) zasad sprawiedliwości, obiektywności i bezstronności w prowadzeniu dochodzeń (art. 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie OLAF); (v) prawa do dobrej administracji (art. 41 Karty); (vi) prawa do życia prywatnego i rodzinnego (art. 7 Karty); (vii) ochrony danych osobowych; oraz (viii) prawa do korzystania z pomocy wybranej osoby (art. 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie OLAF) (rys. 5). Przedmiotem skarg były również przepisy mające zastosowanie do dochodzeń OLAF-u ([15]), w szczególności dotyczące: (i) prowadzenia czynności w zakresie kryminalistyki cyfrowej; (ii) zasad identyfikacji i powiadamiania osób objętych dochodzeniem; (iii) poszanowania prawniczej tajemnicy zawodowej; (iv) zakresu dochodzeń prowadzonych przez OLAF; (v) używania systemu zarządzania sprawami OLAF-u; (vi) bezprawnej inwigilacji; (vii) działań pracowników OLAF-u wykraczających poza ich uprawnienia; oraz (viii) poufności dochodzeń prowadzonych przez OLAF (rys. 6).

Rys. 4

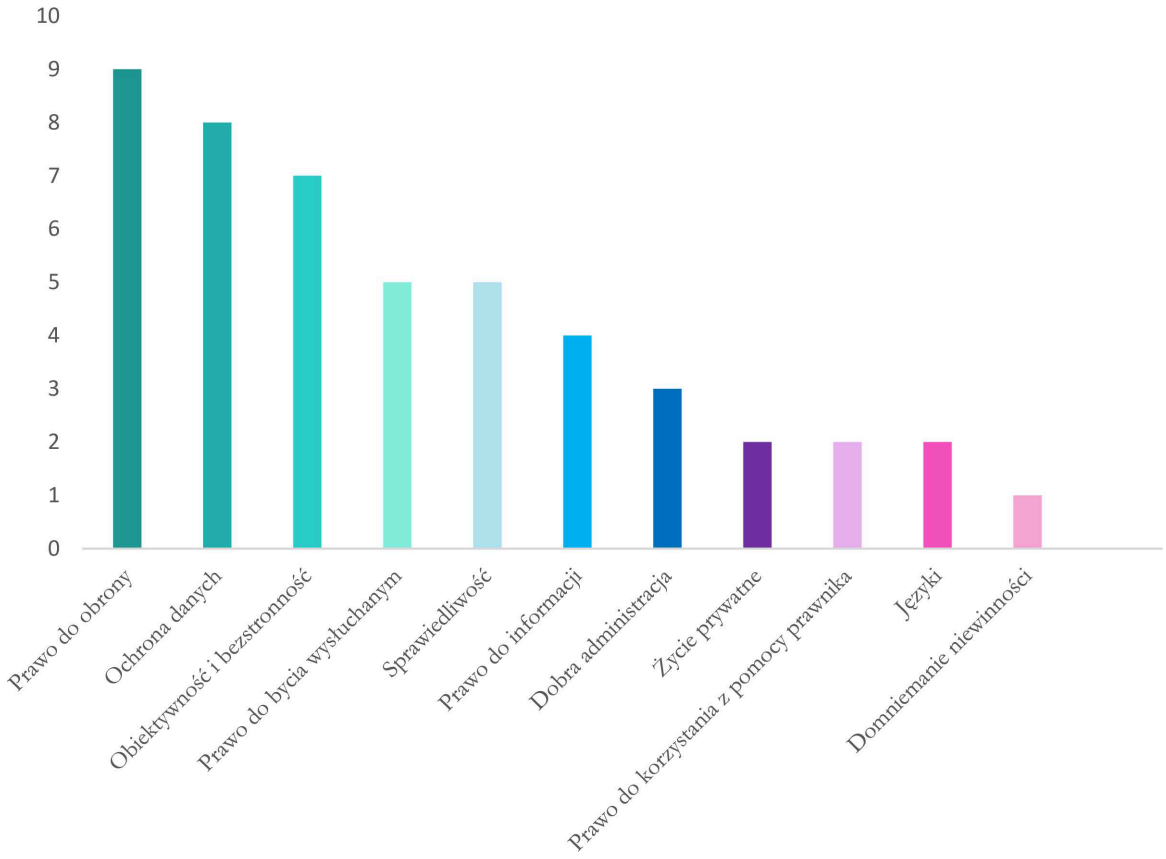
Przedmiot skarg złożonych w 2025 r.



([15]) 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). Inne godne uwagi przykłady obejmują wytyczne w sprawie procedur dochodzeniowych dla pracowników OLAF-u („GIP") obowiązujące od 1 stycznia 2026 r., dostępne pod adresem: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/e1994c22-7d58-4e61-8d34-0937a0be8f98_en; oraz wytyczne dla pracowników OLAF-u dotyczące procedur w zakresie kryminalistyki cyfrowej z 15 lutego 2026 r., dostępne pod adresem: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/87e5deb1-8a64-42ca-8e08-234355dbe544_en.

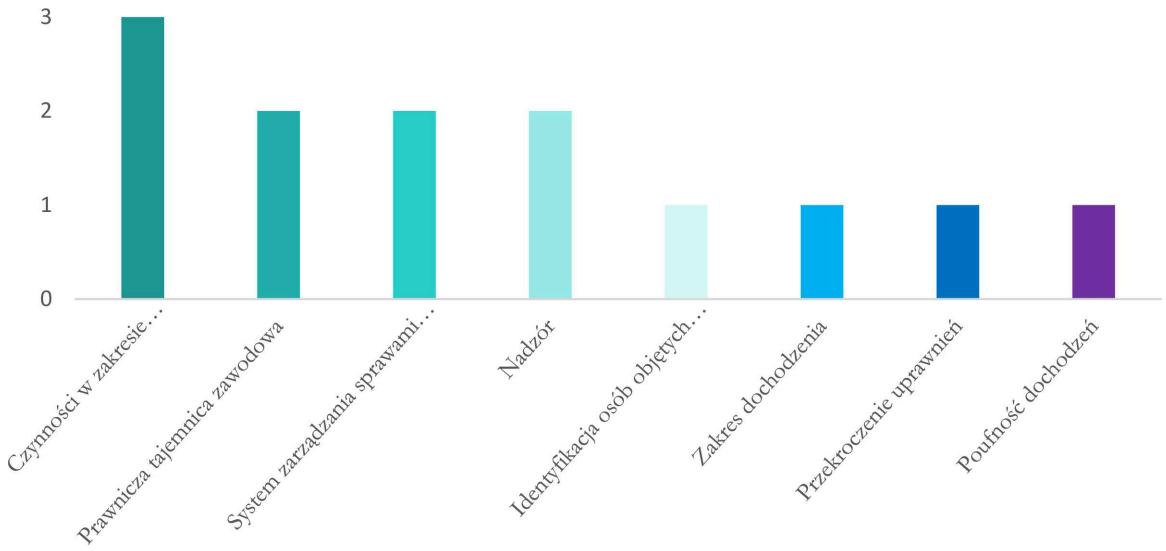
Rys. 5

Analiza poszczególnych podniesionych w 2025 r. zarzutów dotyczących naruszenia gwarancji proceduralnych (z uwzględnieniem skarg dopuszczalnych i niedopuszczalnych)



Rys. 6

Analiza zarzutów dotyczących naruszenia przepisów mających zastosowanie do dochodzeń



4. **Aspekty proceduralne: 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 następujące 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 (propozycja rozwiązania), a także, w razie potrzeby, wydać zalecenie dla OLAF-u; oraz (iii) w każdym przypadku kontroler wydaje decyzję o zamknięciu sprawy, w której informuje skarżącego o swoich ustaleniach.

4.1 **Dopuszczalność**

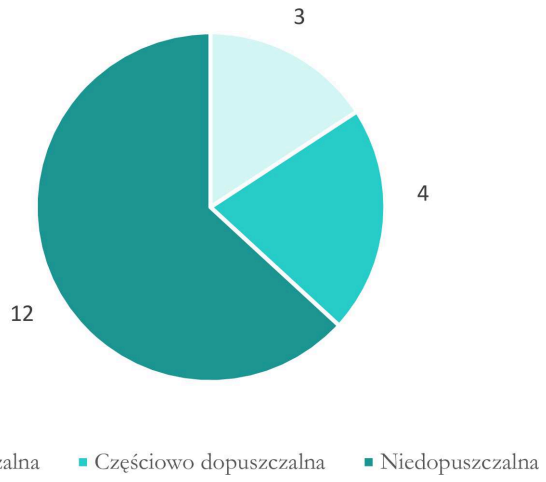
W ciągu **10 dni roboczych** od otrzymania skargi kontroler musi podjąć decyzję w przedmiocie jej dopuszczalności. Warunki dopuszczalności określono w art. 9b ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie OLAF oraz w art. 5 przepisów wykonawczych. Aby skarga była dopuszczalna, należy ją wnieść **w terminie jednego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

Badając dopuszczalność skarg, kontroler stosuje podejście mające na celu zapewnienie poszanowania zarówno brzmienia, jak i celów stosownych przepisów rozporządzenia w sprawie OLAF. W 2025 r. kontrolerka oceniła dopuszczalność wszystkich wniesionych skarg w wyznaczonym terminie. Uznała ona trzy skargi za dopuszczalne, cztery za częściowo dopuszczalne, a 12 za niedopuszczalne (rys. 7).

Podstawy niedopuszczalności skarg: (i) w 10 przypadkach zarzuty zawarte w skargach wykraczały poza zakres mandatu kontrolera; (ii) w 10 przypadkach kontrolerka uznała zarzuty za oczywiście bezzasadne, ponieważ były nieuzasadnione ([16]) lub bezzasadne ([17]); (iii) w 10 przypadkach skargi zawierały powtarzające się zarzuty (zob. podsekcja 4.1.4 sprawozdania z działalności); (iv) w przypadku dziewięciu skarg nie dotrzymano terminów określonych w art. 9b ust. 2; oraz (v) w jednym przypadku skargę złożyła osoba, która nie była osobą objętą dochodzeniem (rys. 8).

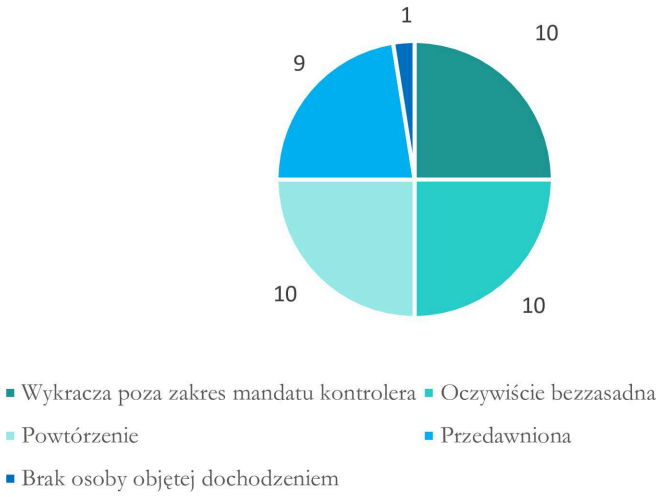
Rys. 7

Dopuszczalność skarg otrzymanych w 2025 r.



Rys. 8

Podstawy niedopuszczalności skarg otrzymanych w 2025 r. (w tym skarg częściowo dopuszczalnych)



([16]) Nieuzasadnione skargi zawierają zarzuty, które nie są poparte jasnymi dowodami lub są wewnętrznie sprzeczne.
([17]) Oczywiście bezzasadne skargi składają się z ewidentnie fałszywych zarzutów lub niepoważnych roszczeń.

4.1.1. *Jednomiesięczny termin przedawnienia na wniesienie skargi*

Również w 2025 r. dopuszczalność pozostawała ważnym „strażnikiem dostępu" stosowanej przez kontrolerkę procedury postępowania ze skargami. We wszystkich przypadkach, w których skargi lub zarzuty zostały uznane za niedopuszczalne, kontrolerka szczegółowo wyjaśniła skarżącemu podstawę prawną oraz powody swojej decyzji. Jak wskazano powyżej, w art. 9b ust. 2 rozporządzenia w sprawie OLAF ustanowiono podwójny termin przedawnienia na składanie skarg do kontrolera. Zgodnie z tym przepisem skargi należy wnosić: (i) w terminie jednego miesiąca od powzięcia przez skarżącego wiadomości o faktach stanowiących zarzucane naruszenie; lub (ii) w terminie jednego miesiąca od zakończenia dochodzenia, jeżeli dochodzenie zostało zakończone. 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).

Kontrolerka uważa, że 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 kontrolerki dotyczących rozwiązań przedstawionych w odpowiedzi na konkretną skargę. Wkład kontrolerki byłby w istocie mało przydatny w zamkniętych sprawach, w odniesieniu do których mogą toczyć się postępowania następcze przed właściwymi organami krajowymi lub unijnymi. Kontrolerka uważa, że w takich rzadkich przypadkach osoby objęte dochodzeniem mogą zgłaszać swoje zastrzeżenia jedynie przed tymi organami, korzystając z dostępnych sądowych lub administracyjnych środków zaskarżenia.

Pomimo uzasadnienia funkcjonalnego, w niektórych przypadkach bezwzględny miesięczny termin przedawnienia mający zastosowanie do zakończonych dochodzeń może budzić obawy co do pewności prawa i sprawiedliwości ([18]). Jest to szczególnie problematyczne, biorąc pod uwagę fakt, że rozporządzenie w sprawie OLAF nie nakłada obecnie na Urząd obowiązku poinformowania osób objętych dochodzeniem o dokładnej dacie zakończenia dochodzenia obejmującego dokonanie ustaleń dotyczących tych osób. W rezultacie miesięczny termin przedawnienia może zacząć biec bez wiedzy osoby objętej dochodzeniem, co w praktyce mogłoby pozbawić ją skutecznego dostępu do procedury postępowania ze skargami.

W przypadku jednej ze skarg złożonych w 2025 r. kontrolerka znalazła się dokładnie w takiej sytuacji i musiała znaleźć równowagę między rygorystycznym stosowaniem wymogów dopuszczalności określonych w art. 9b ust. 2 rozporządzenia w sprawie OLAF (co skutkowałoby uznaniem skargi za niedopuszczalną ze względu na jej przedawnienie) a nadrzędnymi zasadami sprawiedliwości i dobrej administracji zapisanymi w art. 41 Karty.

W tej sprawie OLAF poinformował skarżącego o możliwości złożenia skargi do kontrolera dopiero po upływie miesięcznego terminu na jej złożenie. **Kontrolerka uznała zatem, że ze względu na wyjątkowe okoliczności sprawy automatyczne stosowanie art. 9b ust. 2 tiret ostatnie rozporządzenia w sprawie OLAF naruszyłoby zasady sprawiedliwości i dobrej administracji zagwarantowane w art. 41 Karty.** Kontrolerka stwierdziła, że gdy OLAF poinformował skarżącego o możliwości złożenia skargi do kontrolera, jego zamiarem było, aby powiadomienie to stanowiło początek biegu terminu przedawnienia. Była to jedyna interpretacja, która nie pozbawiłaby skuteczności art. 9b ust. 2 rozporządzenia w sprawie OLAF, a jednocześnie zapewniłaby, aby w praktyce skarżącemu nie odmówiono dostępu do procedury postępowania ze skargami. W związku z tym skarga została uznana za dopuszczalną.

W związku z tym kontrolerka uznała, że **rygorystyczny termin składania skarg**, zwłaszcza – choć nie wyłącznie – w przypadku zakończonych dochodzeń, **jest kwestią wymagającą starannego rozważenia w kontekście oceny i późniejszego przeglądu rozporządzenia w sprawie OLAF** ([19]).

([18]) Zob. sprawozdanie z działalności kontrolera gwarancji proceduralnych za 2022 r. (Dz.U. C 248 z 13.7.2023, s. 1), podsekcja 3.3.1; Sprawozdanie z działalności kontrolera gwarancji proceduralnych za 2023 r. (Dz.U. C, C/2024/5673, 23.9.2024), sekcja 4.1; oraz sprawozdanie z działalności kontrolera gwarancji proceduralnych za 2024 r. (Dz.U. C, C/2025/4511, 7.8.2025), sekcja 4.1.

([19]) Zob. opinia kontrolera w sprawie oceny stosowania i wpływu rozporządzenia nr 883/2013, dostępna pod adresem: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/3c7a4446-920f-4cdb-92a3-f465e766a30e_en?filename=Annex%20-%20CTR%20Opinion%20on%20evaluation.pdf, propozycje 9 i 16.

4.1.2. *Skargi niewchodzące w zakres mandatu kontrolera*

W swojej codziennej działalności OLAF przetwarza znaczne ilości danych osobowych, w tym dane wrażliwe. Urząd może również prowadzić czynności dochodzeniowe, np. czynności w zakresie kryminalistyki cyfrowej, które mogą być postrzegane jako naruszające ochronę danych osobowych. Dlatego też trudno się dziwić, że na przestrzeni 2025 r. liczni skarżący wysuwali zarzuty dotyczące naruszenia przysługującego im prawa do ochrony ich danych osobowych zagwarantowanego w art. 8 Karty i w rozporządzeniu (UE) 2018/1725 („unijne rozporządzenie o ochronie danych") ([20]).

Jak już kontrolerka wskazała wcześniej ([21]), choć zakres jej mandatu obejmuje kontrolowanie poszanowania praw podstawowych przez OLAF, **UE ustanowiła niezależny organ nadzorczy – Europejskiego Inspektora Ochrony Danych** (EIOD) – któremu powierzono szereg obowiązków w zakresie prawa do prywatności i ochrony danych. Art. 52 unijnego rozporządzenia o ochronie danych stanowi, że EIOD jest odpowiedzialny za monitorowanie i zapewnienie stosowania przepisów tego rozporządzenia i każdego innego aktu Unii odnoszącego się do podstawowych praw i wolności osób fizycznych w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych przez instytucje i organy Unii. Ponieważ UE ustanowiła **wyspecjalizowany organ odpowiedzialny za zagwarantowanie poszanowania podstawowego prawa do ochrony danych osobowych**, obowiązek rozpatrywania skarg dotyczących przypadków domniemanego naruszenia przepisów o ochronie danych spoczywa na tym organie, tj. na EIOD, a nie na kontrolerze. Zgodnie z przepisami przywołanego powyżej rozporządzenia każda osoba może złożyć skargę do EIOD w terminie dwóch lat od powzięcia wiadomości o faktach dających podstawę do złożenia skargi. Kierując się względami związanymi z przejrzystością, kontrolerka uwzględniła odpowiedni przepis w przepisach wykonawczych, aby odzwierciedlić ten podział uprawnień ([22]).

Choć kontrolerka nie będzie rozpatrywała zarzutów odnoszących się wyłącznie do wykładni i stosowania przepisów unijnego rozporządzenia o ochronie danych, zbada aspekty dotyczące prywatności i ochrony danych przy ocenianiu ogólnej zgodności działań OLAF-u z gwarancjami proceduralnymi.

4.1.3. *Sprawy zawisłe przed sądem*

W roku sprawozdawczym kontrolerka rozpatrzyła skargę, w której podniesiono fakty będące przedmiotem postępowania przed Sądem. Art. 6 przepisów wykonawczych zobowiązuje kontrolera do zamknięcia sprawy, gdy dowie się, że **fakty przedstawione w skardze są lub były przedmiotem postępowania sądowego**. W związku z tym, podobnie jak w 2023 r. ([23]), kontrolerka zakończyła rozpatrywanie skargi w odniesieniu do zarzutów, które były przedmiotem postępowania przed Sądem, i uwzględniła pozostałe zarzuty.

Sprawa ta uwypukliła lukę prawną w rozporządzeniu w sprawie OLAF, które nie zawiera wyraźnego przepisu regulującego wzajemne zależności między procedurą postępowania ze skargami a postępowaniami sądowymi przed sądami krajowymi lub unijnymi. Brak ten powoduje niepewność zarówno dla skarżących, jak i dla administracji co do sposobu rozpatrywania skarg, gdy sprawy, których dotyczą, są już przedmiotem postępowania sądowego. Ponieważ procedura postępowania ze skargami ma stanowić uzupełnienie, a nie przebiegać równolegle do postępowań toczących się przed organami sądowymi, takimi jak Sąd czy TSUE, brak wyraźnego przepisu w rozporządzeniu w sprawie OLAF oznacza, że ta sama sprawa może być rozpatrywana jednocześnie przez kontrolera i organ sądowy. To powielanie działań może prowadzić do niespójnych ocen stanu faktycznego.

Z tych powodów kontrolerka wezwała współprawodawców UE do zmiany art. 9b rozporządzenia w sprawie OLAF w celu uwzględnienia wyraźnego obowiązku zakończenia sprawy przez kontrolera w przypadku, gdy sprawa będąca przedmiotem postępowania jest rozpatrywana przed sądami krajowymi lub unijnymi ([24]).

([20]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1725 z dnia 23 października 2018 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii i swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia rozporządzenia (WE) nr 45/2001 i decyzji nr 1247/2002/WE, PE/31/2018/REV/1 (Dz.U. L 295 z 21.11.2018, s. 39).

([21]) Zob. sprawozdanie z działalności kontrolera gwarancji proceduralnych za 2022 r., podsekcja 3.3.2.

([22]) Art. 5 ust. 3 przepisów wykonawczych stanowi, że „[k]ontroler uznaje również za niedopuszczalne wszelkie skargi dotyczące kwestii wchodzących w zakres kompetencji Europejskiego Inspektora Ochrony Danych (EIOD), tj. skargi dotyczące stosowania rozporządzenia 2018/1725 (UE) oraz poszanowania podstawowego prawa do ochrony danych osobowych".

([23]) Zob. sprawozdanie z działalności kontrolera gwarancji proceduralnych za 2023 r., *op. cit.*, sekcja 4.3.

([24]) Zob. opinia kontrolera w sprawie oceny stosowania i wpływu rozporządzenia nr 883/2013, *op. cit.*, propozycja 19.

4.1.4. *Zaprzestanie korespondencji w sprawie powtarzających się skarg*

W roku sprawozdawczym kontrolerka nie spotkała się ze skargami zawierającymi obraźliwe sformułowania. Miała jednak do czynienia z sytuacjami, w których skarżący wielokrotnie składali skargi zawierające te same zarzuty, mimo że kwestie te zostały już rozstrzygnięte w drodze uzasadnionej decyzji stwierdzającej niedopuszczalność skargi lub ostatecznej decyzji co do istoty sprawy. Kontrolerka zajmowała się również przypadkami, w których skarżący złożyli dużą liczbę skarg dotyczących kwestii o marginalnym znaczeniu lub nieistotnych dla dochodzeń OLAF-u. Takie wzorce zachowań niosą ze sobą ryzyko odejścia od głównego celu procedury postępowania ze skargami, jakim jest skuteczna ochrona praw podstawowych i gwarancji proceduralnych osób objętych dochodzeniami OLAF-u. Praktyki te mogą również stanowić nieproporcjonalne obciążenie administracyjne zarówno dla kontrolera, jak i dla sekretariatu, wymagając przydzielenia czasu i zasobów na kwestie, które nie przyczyniają się w istotny sposób do ochrony praw, których przestrzeganie ma zapewnić procedura. Zapewnienie, aby procedura rozpatrywania skarg nadal koncentrowała się na uzasadnionych i istotnych zarzutach, ma zatem zasadnicze znaczenie dla zachowania jej skuteczności i wiarygodności.

Kontrolerka zauważa, że rozporządzenie w sprawie OLAF nie zawiera wyraźnego przepisu umożliwiającego jej uznanie, że skargi stanowią nadużycie lub powtarzają się. Aby wyeliminować tę lukę, **kontrolerka** określiła procedurę wewnętrzną w art. 5 ust. 4 przepisów wykonawczych i **opracowała praktykę administracyjną mającą na celu ograniczenie potencjalnego nadużywania procedury postępowania ze skargami**. Praktyka ta polega na zarejestrowaniu skargi jako nowej skargi i wydaniu formalnej decyzji o niedopuszczalności wraz z pierwszym ostrzeżeniem dla skarżącego, wskazującym, że wszelka dalsza korespondencja lub skargi w tej sprawie będą uznawane za powtarzające się i nie będą już oceniane. W tej samej decyzji skarżący jest również informowany, że korespondencja w tej sprawie zostanie wstrzymana, zgodnie z Kodeksem dobrego postępowania administracyjnego Komisji ([25]). **Wszelkie dodatkowe zgłoszenia lub skargi, które skarżący nadal składa w tej samej sprawie, będą traktowane jako stanowiące nadużycie**.

W 2025 r. w **czterech przypadkach** skarżący podnieśli zarzuty dotyczące kwestii, które zostały już rozpatrzone przez kontrolerkę w drodze uzasadnionej decyzji o niedopuszczalności lub ostatecznej decyzji merytorycznej. W rezultacie, zgodnie z opisaną powyżej praktyką administracyjną, **kontrolerka podjęła decyzję o zaprzestaniu komunikacji w tych sprawach**.

4.2. **Postępowanie kontradyktoryjne**

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

Co do zasady kontroler stara się w jak najszerszym zakresie zapewnić poszanowanie **zasady kontradyktoryjności**. Dlatego też wszystkim 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. W należycie uzasadnionych przypadkach kontrolerka zdecydowała się jednak zastosować odstępstwo od tej zasady i dopuścić poufne traktowanie informacji przekazanych przez OLAF zgodnie z art. 7 ust. 2 przepisów wykonawczych. W szczególności kontrolerka zastosowała tę klauzulę w celu ochrony poufności i skuteczności odpowiednich dochodzeń w sytuacjach, w których odpowiedzi OLAF-u ujawniłyby metody pracy Urzędu, uniemożliwiłyby mu zgromadzenie niezbędnych dowodów, a nawet zagroziłyby ogólnej strategii stosowanej w dochodzeniu. W tych przypadkach kontrolerka uzgodniła z OLAF, że przekaże on: (i) nieopatrzoną klauzulą poufności wersję swojej odpowiedzi, 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 kontrolerka mogła przeprowadzić dogłębną ocenę wszystkich odpowiednich spraw, wywiązując się jednocześnie ze spoczywającego na niej **zobowiązania do zapewnienia poufności dochodzeń OLAF-u**. Praktyka ta została obecnie sformalizowana w art. 10 porozumień roboczych ([26]).

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

([25]) Zob. decyzja Komisji (UE) 2024/3083 z dnia 4 grudnia 2024 r. ustanawiająca Kodeks dobrego postępowania administracyjnego personelu Komisji Europejskiej w kontaktach ze społeczeństwem (Dz.U. L, 2024/3083, 5.12.2024).

([26]) Zob. przypis 10.

4.3. **Wezwanie do załatwienia skargi**

W jednej z dopuszczalnych spraw, które zostały rozstrzygnięte w 2025 r., kontrolerka wezwała OLAF do podjęcia działań w celu załatwienia skargi, zgodnie z art. 9b ust. 3 rozporządzenia w sprawie OLAF. W tej sprawie skarżący zgłosił zastrzeżenia co do sprawiedliwości i bezstronności OLAF-u podczas prowadzenia dochodzenia, w szczególności w trakcie określonych czynności dowodowych przeprowadzonych w biurze skarżącego ([27]). Na podstawie analizy akt sprawy, do których kontrolerka miała specjalny dostęp ([28]), oraz uwag stron kontrolerka stwierdziła naruszenie: (i) **prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego** na mocy art. 7 Karty; oraz (ii) **prawa do dobrej administracji** na mocy art. 41 Karty w związku z prawem do bycia traktowanym w sposób sprawiedliwy, godny i uprzejmy w trakcie całego procesu dochodzeniowego.

Kontrolerka zaproponowała zatem, aby OLAF podjął konkretne działania w celu załatwienia skargi. W szczególności kontrolerka zwróciła się do OLAF-u m.in. o wykluczenie z dalszego udziału w dochodzeniu OLAF-u pracowników OLAF-u, którzy działali z naruszeniem praw osoby skarżącej. Kontrolerka zwróciła się również do OLAF-u o przesłanie osobie skarżącej formalnego pisma potwierdzającego naruszenia, które stwierdziła w toku dochodzenia, oraz wyszczególniającego środki podjęte w celu usunięcia tych niedociągnięć. Wszystkie propozycje rozwiązania zostały w pełni wdrożone przez OLAF w sposób zadowalający kontrolerkę, która następnie zamknęła sprawę bez wydawania zalecenia.

4.4. **Decyzje o zamknięciu sprawy**

Do końca 2025 r. kontrolerka podjęła **decyzję o zamknięciu sześciu skarg**: jednej skargi z 2024 r. i pięciu skarg (dopuszczalnych i częściowo dopuszczalnych) wniesionych w 2025 r. ([29])

Kontrolerka oceniła szereg zarzutów i dalej rozwijała koncepcyjne ramy oceny skarg. Ponadto prawie cztery lata działalności pokazują, jak ważna jest ocena kontrolera: decyzja o zamknięciu sprawy nie służy wyłącznie do tego, aby w przypadku stwierdzenia naruszeń **wezwać OLAF do skorygowania niedociągnięć w dochodzeniu**. **Wzmacnia ona również zasadność dochodzeń OLAF-u i zapewnia skarżącym ważną możliwość zdobycia wiedzy** w przypadku gdy kontroler nie stwierdzi naruszenia po przeprowadzeniu postępowania kontradyktoryjnego i dogłębnej oceny prawnej.

W przypadku pięciu skarg kontrolerka nie stwierdziła naruszenia gwarancji proceduralnych ani praw skarżącego. W przypadku ostatniej skargi kontrolerka zamknęła sprawę po otrzymaniu pozytywnej odpowiedzi od OLAF-u na jej wezwanie do załatwienia skargi zgodnie z art. 9b ust. 3 rozporządzenia w sprawie OLAF (tj. propozycji rozwiązania). Chociaż w pięciu pozostałych przypadkach nie stwierdzono naruszenia w konkretnych okolicznościach sprawy, kontrolerka zidentyfikowała praktyki, które mogłyby jednak budzić obawy, gdyby powtórzyły się w innych kontekstach. W takich przypadkach kontrolerka zwróciła uwagę OLAF-u na te aspekty w drodze *obiter dicta* (uwag poczynionych na marginesie) w decyzji o zamknięciu sprawy.

W tych *obiter dicta* kontrolerka zwróciła się do OLAF-u o uwzględnienie odpowiednich kwestii przy prowadzeniu przyszłych dochodzeń oraz, w stosownych przypadkach, o rozważenie ewentualnych dostosowań jego praktyk. Takie podejście umożliwia kontrolerce nie tylko ocenę zgodności w poszczególnych przypadkach, ale również przyczynianie się do ciągłego doskonalenia praktyk dochodzeniowych OLAF-u w celu zapobiegania potencjalnym naruszeniom gwarancji proceduralnych przysługujących osobom objętym dochodzeniem w podobnych sytuacjach w przyszłości. Jak wyjaśniono bardziej szczegółowo w sekcji 8 niniejszego sprawozdania z działalności, uzasadnienie prawne przedstawione w kilku decyzjach, w tym *obiter dicta*, bezpośrednio przyczyniło się do zmian w wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych dla pracowników OLAF-u („GIP"), rozszerzając tym samym zakres wpływu poszczególnych spraw poza ich bezpośredni kontekst faktyczny.

Kontrolerka miała również możliwość zwrócenia uwagi OLAF-u na znaczenie utrzymania jasnej komunikacji ze skarżącymi oraz spójnego stosowania terminologii zawartej w oficjalnych wersjach językowych rozporządzenia w sprawie OLAF w komunikacji w językach innych niż angielski.

([27]) Więcej informacji na temat istoty skargi przedstawiono w podsekcji 5.1.2 i sekcji 5.2 poniżej.
([28]) Zob. przypis 9.
([29]) Kontrolerka uznała za dopuszczalne siedem skarg złożonych w 2025 r. W tym samym roku wydała jednak decyzje co do istoty sprawy kończące postępowanie w odniesieniu do pięciu z nich. Jak wspomniano powyżej w sekcji 2, w pierwszej połowie 2026 r. wydano rozstrzygnięcia w sprawie dwóch pozostałych dopuszczalnych skarg.

Ponadto, jak wyjaśniono poniżej, kontrolerka była w stanie przyczynić się do wyjaśnienia kwestii stosowania gwarancji proceduralnych i praw podstawowych osób objętych dochodzeniem w przypadku pojawienia się nowych dowodów w toku dochodzenia OLAF-u dotyczącego potencjalnego czynu zabronionego wchodzącego w zakres kompetencji Prokuratury Europejskiej („EPPO"). W szczególności kontrolerka zbadała wzajemne zależności między możliwością przedstawienia uwag na podstawie art. 9 ust. 4 rozporządzenia w sprawie OLAF a możliwością zastosowania wyjątku przewidzianego w art. 12c ust. 7 rozporządzenia w sprawie OLAF w sytuacjach, w których OLAF zgłasza Prokuraturze Europejskiej możliwe czyny zabronione.

5. **Aspekty merytoryczne: przegląd najważniejszych ustaleń kontrolerki**

W 2025 r. kontrolerka rozpatrzyła szereg podniesionych przez skarżących argumentów dotyczących gwarancji proceduralnych oraz przepisów mających zastosowanie do dochodzeń prowadzonych przez OLAF. Dzięki specjalnemu dostępowi do akt spraw dotyczących odnośnych dochodzeń kontrolerka była w stanie ocenić każdą skargę na podstawie wszystkich dostępnych dowodów i informacji.

Kontrolerka jest zdania, że ramy koncepcyjne, które stopniowo kształtują się wraz z jej decyzjami 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 kontrolerka nie może ujawnić istoty dochodzeń prowadzonych przez OLAF. Przy zachowaniu zgodności z tą zasadą w poniższej sekcji kontrolerka przedstawia przegląd najbardziej przekonujących argumentów podniesionych przez skarżących oraz sposób ich rozpatrzenia.

5.1. **Prawo do obrony**

Podobnie jak w 2024 r., najczęściej podnoszonym zarzutem, który kontrolerka musiała ocenić w roku sprawozdawczym, było naruszenie prawa do obrony w dochodzeniu prowadzonym przez OLAF. Różnorodność przedstawionych na poparcie tego twierdzenia argumentów umożliwia kontrolerce ocenę wielu niuansów tego kluczowego prawa procesowego.

5.1.1. *Prawo do informacji*

W jednym przypadku skarżący twierdził, że OLAF naruszył **art. 9 ust. 3 rozporządzenia w sprawie OLAF**, ponieważ **nie przekazał mu informacji na temat etapu dochodzenia**. Zdaniem skarżącego ogólne zasady dobrej administracji wymagają, aby każda osoba objęta dochodzeniem OLAF-u otrzymywała co najmniej minimalne informacje na temat postępów dochodzenia.

Kontrolerka skorzystała z okazji, aby wyjaśnić zakres art. 9 ust. 3 rozporządzenia w sprawie OLAF oraz prawa, jakie artykuł ten przyznaje osobom objętym dochodzeniem. Po pierwsze zauważyła, że przepis ten zobowiązuje OLAF do poinformowania urzędnika lub pracownika instytucji UE, że może on być osobiście zamieszany w nieprawidłowość, o ile nie zagraża to prowadzonemu dochodzeniu. W tym sensie art. 9 ust. 3 stanowi, że „[g]dy tylko dochodzenie wykaże, że urzędnik, inny pracownik, członek instytucji lub organu, szef urzędu lub agencji lub członek personelu może stać się osobą objętą dochodzeniem, zostaje o tym poinformowany". Podobnie art. 28 ust. 1 wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych dla pracowników OLAF-u (GIP) zobowiązuje OLAF do „poinformowania członków, urzędników lub innych pracowników instytucji, organów, urzędów i agencji UE, gdy tylko zostaną zidentyfikowani jako osoby objęte dochodzeniem" ([30]).

([30]) Dochodzenia, które były przedmiotem skarg rozpatrywanych przez kontrolerkę w 2025 r., prowadzono na podstawie wytycznych z 2021 r. w sprawie procedur dochodzeniowych dla pracowników OLAF-u („wytyczne GIP z 2021 r."), dostępnych pod adresem: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/3dc10699-df07-4782-ae0d-232cd698286c_en?filename=gip_2021_en.pdf. Wytyczne w sprawie procedur dochodzeniowych zostały następnie zmienione i zastąpione nową wersją, która weszła w życie 1 stycznia 2026 r. („wytyczne GIP z 2026 r."), dostępną pod adresem: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/e1994c22-7d58-4e61-8d34-0937a0be8f98_en?filename=gips-2026_en.pdf. Aby przyjąć podejście perspektywiczne i ułatwić czytelnikowi zrozumienie ram prawnych mających obecnie zastosowanie do dochodzeń OLAF-u oraz ich interpretacji przez kontrolerkę, odniesienia do wytycznych GIP z 2021 r. pierwotnie zawarte w decyzjach kontrolerki dostosowano w niniejszym sprawozdaniu rocznym tak, aby odnosiły się zamiast tego do odpowiednich przepisów wytycznych GIP z 2026 r. W sprawie tej kontrolerka odniosła się w decyzji do odpowiednich przepisów wytycznych GIP z 2021 r., ale oświadczenia i wnioski wyciągnięte przez kontrolerkę mają również zastosowanie do odpowiednich przepisów wytycznych GIP z 2026 r. W art. 9 ust. 2 wytycznych GIP z 2021 r. przewidziano, w podobnym brzmieniu, że „dział dochodzeniowy jak najszybciej informuje członków, urzędników lub innych pracowników instytucji, organów, urzędów i agencji UE, o tym, że mogą być objęci wszczętym dochodzeniem".

Kontrolerka zauważyła ponadto, że prawo osoby fizycznej do informacji o jej statusie osoby objętej dochodzeniem jest wyraźnie uznawane wyłącznie w kontekście dochodzeń wewnętrznych. Rozporządzenie w sprawie OLAF nie przyznaje natomiast w sposób wyraźny prawa do informacji osobom objętym dochodzeniami zewnętrznymi, przez co dokładny termin i sposób powiadomienia pozostają mniej jasno określone.

Kontrolerka wskazała, że w sprawie LA International Cooperation Srl/Komisja ([31]) Sąd potwierdził swoje wcześniejsze orzecznictwo w sprawie Oikonomopoulos/Komisja ([32]), orzekając, że obowiązek poinformowania osoby objętej dochodzeniem OLAF-u, określony w art. 9 ust. 3 rozporządzenia w sprawie OLAF, **ma również zastosowanie do dochodzeń zewnętrznych**. Zgodnie z tym orzecznictwem, jeżeli w trakcie dochodzenia zewnętrznego okaże się, że może ono dotyczyć osoby fizycznej lub prawnej, osobę tę lub podmiot należy poinformować o ich statusie osoby objętej dochodzeniem, pod warunkiem że powiadomienie to nie zagraża prowadzonemu dochodzeniu lub jakiemukolwiek postępowaniu dochodzeniowemu wynikającemu z zakresu kompetencji krajowego organu sądowego.

Zgodnie z orzecznictwem Sądu kontrolerka argumentowała, że w rozporządzeniu w sprawie OLAF należy wyraźnie uznać prawo osób objętych **dochodzeniami zewnętrznymi** do *jak najszybszego* uzyskania informacji o ich statusie osób objętych dochodzeniem. W związku z tym w swojej opinii w sprawie oceny stosowania i wpływu rozporządzenia w sprawie OLAF kontrolerka zaproponowała zmianę art. 9 ust. 3 zgodnie z istniejącym orzecznictwem sądów UE ([33]).

W konkretnej sprawie przeanalizowanej przez kontrolerkę skarżący nie skoncentrował się jednak na tym, czy został poinformowany o swoim statusie osoby objętej dochodzeniem. Przeciwnie, twierdzenia skarżącego dotyczyły jego domniemanego prawa do uzyskania informacji o postępach dochodzenia. W tym kontekście kontrolerka wskazała, że **rozporządzenie w sprawie OLAF nie przyznaje prawa do uzyskania informacji o konkretnym etapie lub postępach trwającego dochodzenia** ani o działaniach dochodzeniowych prowadzonych przez OLAF. W rezultacie kontrolerka uznała argument skarżącego za nieuzasadniony.

5.1.2. *Prawo do korzystania z pomocy wybranej osoby*

W przypadku dwóch skarg kontrolerka odniosła się do kwestii prawa osoby objętej dochodzeniem do korzystania z pomocy wybranej przez siebie osoby oraz prawa do nieskładania zeznań na swoją niekorzyść w kontekście dochodzeń wewnętrznych. W obu przypadkach skarżący twierdzili, że OLAF nie udzielił im wystarczających wyjaśnień na temat ich prawa do obrony, a w szczególności prawa do korzystania z pomocy prawnika oraz prawa do nieskładania zeznań na swoją niekorzyść na początku kontroli pomieszczeń instytucji, organu, urzędu lub agencji. W obu przypadkach kontrolerka przyznała, że **w przypadku dochodzeń wewnętrznych art. 4 ust. 2 lit. a) rozporządzenia w sprawie OLAF nie zawiera wyraźnego odniesienia do prawa osoby objętej dochodzeniem do korzystania z pomocy prawnika podczas kontroli**. Nie odniesiono się w nim również do prawa osoby objętej dochodzeniem do otrzymania informacji o kontroli prowadzonej przez OLAF w jej pomieszczeniach. Zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. a) Urząd ma bowiem 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 art. 47 ust. 1 wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych ([34]) doprecyzowano ponadto, że OLAF może przeprowadzać kontrole w pomieszczeniach „w dowolnym momencie dochodzenia".

Z mających zastosowanie ram prawnych wynika, że **obecność osoby objętej dochodzeniem lub jej prawnika nie stanowi warunku wstępnego zgodności z prawem kontroli pomieszczeń przeprowadzonej przez OLAF**. W razie potrzeby OLAF może przeprowadzić kontrolę nawet pod nieobecność osoby objętej dochodzeniem, pod warunkiem że obecny jest inny pracownik lub pracownik ochrony danej instytucji, organu, urzędu lub agencji UE. Urząd nie ma zatem wyraźnego obowiązku, zgodnie z rozporządzeniem w sprawie OLAF, informowania osób objętych dochodzeniami wewnętrznymi o możliwości korzystania z pomocy prawnika podczas kontroli w ich biurze.

([31]) Zob. wyrok z dnia 29 czerwca 2022 r., LA International Cooperation Srl/Komisja, T-609/20, ECLI:EU:T:2022:407, pkt 22–23.
([32]) Zob. wyrok z dnia 20 lipca 2016 r., Oikonomopoulos/Komisja, T-483/13, ECLI:EU:T:2016:421, pkt 229–230.
([33]) Zob. opinia kontrolera w sprawie oceny stosowania i wpływu rozporządzenia 883/2013, *op. cit.*, propozycja 3.
([34]) Jak wyjaśniono w przypisie 29, kontrolerka odniosła się w decyzji do odpowiednich przepisów wytycznych GIP z 2021 r., ale oświadczenia i wnioski wyciągnięte przez kontrolerkę mają również zastosowanie do odpowiednich przepisów wytycznych GIP z 2026 r. W sprawie tej kontrolerka zauważa, że art. 17 ust. 1 i 4 GIP z 2021 r. odpowiadają zasadniczo art. 47 wytycznych GIP z 2026 r.

W omawianych konkretnych przypadkach kontrolerka stwierdziła, że OLAF nie naruszył prawa skarżących do obrony i działał zgodnie z obowiązującymi ramami prawnymi. Ponadto z akt sprawy i uwag stron w obu sprawach wynika, że w praktyce skarżący mogli skutecznie skorzystać z przysługującego im prawa do obrony i faktycznie z niego skorzystali.

Kontrolerka uznała jednak, że chociaż rozporządzenie w sprawie OLAF nie przewiduje formalnego prawa do pomocy prawnej w kontekście kontroli pomieszczeń instytucji, organów, urzędów i agencji przeprowadzanej przez Urząd, to nie zabrania ono również osobom objętym dochodzeniem korzystania z pomocy prawnika. W obu przypadkach kontrolerka stwierdziła, że **OLAF nie może uniemożliwić osobie objętej dochodzeniem zwrócenia się o pomoc prawną lub jej otrzymania, w związku z czym** osoba ta **zachowuje możliwość skonsultowania się z prawnikiem w dowolnym momencie** takich kontroli. Możliwość ta nie może jednak stanowić przeszkody w przeprowadzeniu kontroli przez OLAF ([35]).

Ponadto kontrolerka podkreśliła, że chociaż obowiązujące ramy prawne nie określają konkretnego sposobu, w jaki OLAF musi informować o tych prawach, uważa ona, że **ze względu na ich fundamentalne znaczenie informacje na temat praw podstawowych i gwarancji proceduralnych przyznanych osobom objętym dochodzeniem powinny być przekazywane na piśmie, zgodnie z dobrą praktyką administracyjną**. Ponadto, nawet w przypadku braku formalnego wymogu w rozporządzeniu w sprawie OLAF, kontrolerka zachęciła Urząd do przyjęcia praktyki **wyraźnego informowania osób objętych dochodzeniem podczas kontroli, że mają one swobodę zwrócenia się o poradę prawną, jeżeli sobie tego życzą** ([36]).

5.1.3. *Możliwość przedstawienia uwag na temat faktów ustalonych przez OLAF*

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 przedstawienie streszczenia faktów.

Możliwość ustosunkowania się do streszczenia faktów przez OLAF jest wyrazem prawa do bycia wysłuchanym w kontekście dochodzeń prowadzonych przez OLAF i stanowi istotną gwarancję proceduralną dla osób objętych dochodzeniem. Zgodnie z orzecznictwem sądów UE prawo do bycia wysłuchanym stanowi część prawa do obrony, a poszanowanie tego prawa stanowi ogólną zasadę prawa UE ([37]). 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 ([38]).

Z orzecznictwa tego ([39]) wynika, że głównym celem oświadczenia o stanie faktycznym jest zapewnienie, aby osoba objęta dochodzeniem była świadoma faktów i dowodów zebranych przez OLAF w trakcie dochodzenia. Dzięki temu osoba ta może zrozumieć stawiane jej zarzuty i skorzystać z prawa do obrony, zgłaszając uwagi, wyjaśnienia lub dodatkowe informacje. Dając tej osobie możliwość zgłoszenia uwag, OLAF zapewnia uczciwe traktowanie i przestrzega zasady sprawiedliwości proceduralnej. Zapobiega to podejmowaniu decyzji na podstawie niepełnych lub jednostronnych informacji, dając danej osobie możliwość zakwestionowania wszelkich potencjalnie nieprawidłowych lub niekompletnych faktów przedstawionych przez OLAF. Ponadto możliwość zgłoszenia uwag może również przyczynić się do poprawy ogólnej jakości dochodzenia. Osoba objęta dochodzeniem mogłaby przedstawić informacje, których OLAF mógł nie uwzględnić, a które mogłyby potencjalnie wpłynąć na wynik dochodzenia. Kontrolerka uważa, że sporządzenie oświadczenia o stanie faktycznym i umożliwienie osobom przedstawienia uwag na temat tego stanu faktycznego stanowi kluczowe zabezpieczenie proceduralne zapewniające bezstronność i sprawiedliwość dochodzenia. Dla kontrolerki sprawą najwyższej wagi jest, aby oświadczenie o stanie faktycznym przekazane przez OLAF osobom objętym dochodzeniem zawierało jasne, obiektywne i oparte na faktach ustalenia, bez wyciągania wniosków ani dokonywania oceny prawnej tych faktów. Zapewnia to sprawiedliwość procesu, chroni przed jakąkolwiek stronniczością lub przedwczesnym osądem na etapie dochodzenia oraz chroni prawa zaangażowanych osób.

W jednej ze spraw skarżący twierdził, że naruszono art. 9 ust. 4 rozporządzenia w sprawie OLAF oraz jego prawo do sprawiedliwego, bezstronnego i obiektywnego dochodzenia. Zdaniem skarżącego **otrzymane przez niego oświadczenie o stanie faktycznym zawierało nie tylko fakty ustalone przez OLAF w toku dochodzenia, ale także wnioski i subiektywne interpretacje OLAF-u**, które odzwierciedlały subiektywny osąd i powodowały niejasności w treści dokumentu.

([35]) Zob. opinia kontrolera w sprawie oceny stosowania i wpływu rozporządzenia 883/2013, *op. cit.*, propozycja 4.
([36]) Tamże, propozycja 5.
([37]) Zob. wyrok z dnia 19 października 2022 r., Sistem ecologica/Komisja, T-81/21, ECLI:EU:T:2022:641, pkt 103; oraz wyrok z dnia 14 czerwca 2016 r., Marchiani/Parlament, C-566/14, ECLI:EU:C:2016:437, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo.
([38]) Zob. wyrok z dnia 4 czerwca 2020 r., ESDZ/De Loecker, C-187/19 P, ECLI:EU:C:2020:444, pkt 68.
([39]) Zob. wyrok z dnia 4 czerwca 2020 r., ESDZ/De Loecker, C-187/19 P, pkt 69; wyrok z dnia 3 lipca 2014 r., Kamino International Logistics i Datema Hellmann Worldwide Logistics, C-129/13 i C-130/13, pkt 38; oraz wyrok z dnia 11 grudnia 2014 r., Boudjlida, C-249/13, pkt 37 i 59.

Ogólnie rzecz biorąc, kontrolerka przypomniała OLAF-owi, że przy sporządzaniu oświadczenia o stanie faktycznym należy zachować ostrożność, aby uniknąć stosowania jakichkolwiek sformułowań, które mogłyby być postrzegane przez skarżącego jako ocena jakościowa lub stwarzać wrażenie takiej oceny. Niemniej jednak w tej konkretnej sprawie kontrolerka uznała, że sformułowania użyte przez OLAF w oświadczeniu o stanie faktycznym skierowanym do skarżącego nie naruszały jego praw.

Kontrolerka stwierdziła, że streszczenie faktów było na tyle szczegółowe, że skarżący mógł zrozumieć charakter i zakres zarzutów wobec niego, a tym samym w znaczący sposób skorzystać z prawa do bycia wysłuchanym. Ponadto kontrolerka nie znalazła w oświadczeniu o stanie faktycznym żadnej ostatecznej oceny ani stwierdzeń, które można by uznać za niejednoznaczne lub interpretować jako subiektywną ocenę OLAF-u, mogącą zagrozić obiektywności, bezstronności i rzetelności dochodzenia. Kontrolerka potwierdziła, że terminy użyte przez OLAF w oświadczeniu o stanie faktycznym odnosiły się do konkretnych elementów faktycznych i kontekstowych. Ponadto we wszystkich odpowiednich sekcjach OLAF przedstawił dodatkowe wyjaśnienia i kontekst faktyczny, co umożliwiło osobie objętej dochodzeniem pełne zrozumienie faktów ustalonych przez OLAF.

W innej sprawie kontrolerka miała możliwość oceny **wzajemnej zależności między możliwością przedstawienia uwag na podstawie art. 9 ust. 4 rozporządzenia w sprawie OLAF a zastosowaniem art. 12c ust. 7 rozporządzenia w sprawie OLAF w przypadkach, w których sprawozdania OLAF były przekazywane Prokuraturze Europejskiej**.

W tej sprawie skarżący twierdził, że OLAF naruszył jego prawa wynikające z art. 9 ust. 4 rozporządzenia w sprawie OLAF, ponieważ nie zapewnił mu możliwości przedstawienia uwag na temat ustalonych faktów przed podjęciem decyzji o umorzeniu dochodzenia, zgodnie z art. 12c ust. 5 i 7 rozporządzenia w sprawie OLAF.

W sprawie tej kontrolerka wskazała, że zgodnie z art. 12c rozporządzenia w sprawie OLAF Urząd jest ściśle zobowiązany do zgłaszania Prokuraturze Europejskiej wszelkich czynów zabronionych, które mogą mieć wpływ na interesy finansowe UE i które wchodzą w zakres kompetencji Prokuratury Europejskiej określonych w rozdziale IV rozporządzenia w sprawie EPPO. Zgodnie z tym przepisem OLAF jest zobowiązany do przedłożenia EPPO sprawozdania („ECR") bez zbędnej zwłoki, gdy tylko dowie się, że dane zachowanie może mieć charakter przestępczy i wchodzi w zakres kompetencji EPPO. Jeżeli EPPO poinformuje OLAF o wszczęciu dochodzenia w sprawie tych samych czynów, OLAF zaprzestaje własnego dochodzenia, aby uniknąć powielania działań, i odpowiednio informuje o tym Prokuraturę Europejską. Zgodnie z art. 12c ust. 5, jeżeli Prokuratura Europejska podejmie decyzję o wszczęciu dochodzenia, OLAF nie może kontynuować własnych dochodzeń w sprawie tych samych faktów ([40]).

W tej sytuacji kontrolerka stwierdziła, że art. 12c ust. 7 rozporządzenia w sprawie OLAF wyraźnie przewiduje wyjątek od prawa do zgłaszania uwag na podstawie art. 9 ust. 4 rozporządzenia w sprawie OLAF w sprawach, w których Urząd zaprzestaje dochodzenia w następstwie przekazania sprawy ECR do EPPO.

W przedmiotowej sprawie kontrolerka potwierdziła, że OLAF nie zakończył własnego dochodzenia na podstawie ustaleń dochodzeniowych zgodnie z art. 11 rozporządzenia w sprawie OLAF, lecz zamiast tego umorzył je na podstawie art. 12c ust. 5 tegoż rozporządzenia. W związku z tym, zgodnie z obowiązkami wynikającymi z wzajemnych zależności między rozporządzeniem w sprawie OLAF i rozporządzeniem w sprawie EPPO ([41]), OLAF: (i) zawiesił własne dochodzenie; (ii) przekazał Prokuraturze Europejskiej zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa oraz, po otrzymaniu informacji o wszczęciu przez Prokuraturę Europejską postępowania przygotowawczego w sprawie tych samych okoliczności faktycznych; (iii) umorzył własne dochodzenie; oraz (iv) przekazał akta sprawy Prokuraturze Europejskiej. Kontrolerka potwierdziła również, że zgodnie z tymi przepisami OLAF nie mógł wyciągnąć żadnych merytorycznych wniosków na temat skarżącego i przekazał Prokuraturze Europejskiej odpowiednie informacje, którymi dysponował, do oceny.

([40]) Art. 12c ust. 5 rozporządzenia w sprawie OLAF stanowi, że w takich okolicznościach „Urząd nie może kontynuować prowadzonego przez siebie dochodzenia dotyczącego tych samych okoliczności faktycznych, chyba że zgodnie z art. 12e lub art. 12f". To ostateczne wyjaśnienie wynika z faktu, że w ramach współpracy między OLAF-em a Prokuraturą Europejską mające zastosowanie ramy prawne przewidują możliwość prowadzenia przez OLAF zarówno działań wspierających, jak i dochodzeń uzupełniających w trakcie trwania dochodzenia prowadzonego przez Prokuraturę Europejską. Po pierwsze, OLAF może wspierać lub uzupełniać działania Prokuratury Europejskiej (w szczególności poprzez: (i) dostarczanie informacji, analiz – w tym analiz kryminalistycznych, wiedzy fachowej i wsparcia operacyjnego; (ii) ułatwianie koordynacji konkretnych działań właściwych krajowych organów administracyjnych i organów Unii; oraz (iii) prowadzenie dochodzeń administracyjnych) na warunkach określonych w art. 12e rozporządzenia w sprawie OLAF. Po drugie, podczas gdy Prokuratura Europejska prowadzi postępowanie przygotowawcze, OLAF może również wszcząć dochodzenie uzupełniające w celu ułatwienia przyjęcia środków zapobiegawczych lub podjęcia działań finansowych, dyscyplinarnych lub administracyjnych, zgodnie z przepisami określonymi w art. 12f rozporządzenia w sprawie OLAF.

([41]) Rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej (EPPO) (Dz.U. L 283 z 31.10.2017, s. 1).

W związku z tym **dochodzenie OLAF-u nigdy nie osiągnęło punktu, w którym powstałoby prawo skarżącego do przedstawienia uwag na temat dotyczących go faktów**, ponieważ te odpowiednie fakty nie zostały jeszcze ustalone. Kontrolerka stwierdziła zatem, że OLAF działał w pełnej zgodności z obowiązującymi ramami prawnymi, nie dając skarżącemu możliwości przedstawienia uwag, zgodnie z wyjątkiem określonym w art. 12c ust. 7 rozporządzenia w sprawie OLAF.

Niezależnie od tych ustaleń kontrolerka zapewniła skarżącego, że jego prawa podstawowe i gwarancje proceduralne będą nadal przestrzegane przez cały czas trwania postępowania przygotowawczego prowadzonego przez EPPO. Skarżący miałby możliwość przedłożenia Prokuraturze Europejskiej wszelkich zarzutów lub dokumentów, które mógłby przedstawić na odpowiednim etapie dochodzenia prowadzonego przez OLAF. Ponadto prawa podstawowe i gwarancje proceduralne skarżącego uzyskałyby wysoki standard ochrony, biorąc pod uwagę, że w przeciwieństwie do dochodzeń administracyjnych prowadzonych przez OLAF Prokuratura Europejska prowadzi postępowania przygotowawcze, które podlegają rygorystycznym gwarancjom proceduralnym określonym w rozdziale VI rozporządzenia w sprawie EPPO.

5.1.4. *Dostęp do akt i dokumentów, o których mowa w oświadczeniu o stanie faktycznym*

W 2025 r. kontrolerka rozpatrzyła również skargę dotyczącą domniemanego naruszenia praw podstawowych i gwarancji proceduralnych na podstawie **art. 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie OLAF**, w tym **prawa do obrony i prawa do bycia wysłuchanym**, w związku z odmową udzielenia skarżącemu przez OLAF **dostępu do akt sprawy** toczącego się dochodzenia oraz do wszystkich **dokumentów, o których mowa w streszczeniu faktów**.

Kontrolerka wskazała przede wszystkim, że: (i) **dostęp do akt dochodzeń OLAF-u nie stanowi prawa objętego gwarancjami proceduralnymi przewidzianymi w art. 9 rozporządzenia w sprawie OLAF**; oraz (ii) rozporządzenie w sprawie OLAF nie uprawnia osoby objętej dochodzeniem do dostępu do wszystkich dowodów zgromadzonych przez OLAF, ponieważ mogłoby to zagrozić działalności OLAF-u lub wszelkim ewentualnym działaniom następczym podejmowanym przez właściwe organy, w przypadku gdy OLAF wydał zalecenie. Zgodnie z orzecznictwem sądów UE ([42]) OLAF nie jest bowiem zobowiązany do udzielenia osobie objętej dochodzeniem dostępu do dokumentów będących przedmiotem takiego dochodzenia ani do dokumentów sporządzonych w tym celu przez sam OLAF, ponieważ skuteczność i poufność misji powierzonej OLAF-owi oraz jego niezależność mogłyby zostać zagrożone. Jak wskazały sądy UE, prawo do obrony osoby objętej dochodzeniem OLAF-u jest wystarczająco zagwarantowane dzięki informacjom, które otrzymuje, oraz dzięki umożliwieniu jej przedstawienia uwag do streszczenia faktów po zakończeniu dochodzenia OLAF-u i przed sformułowaniem wniosków odnoszących się imiennie do tej osoby.

Z mającego zastosowanie orzecznictwa sądów europejskich wynika, że **osoba objęta dochodzeniem nie ma prawa dostępu do akt sprawy toczącego się dochodzenia OLAF-u**. **Kontrolerka stwierdziła zatem, że odmowa OLAF-u udzielenia takiego dostępu nie narusza art. 41 Karty**.

Skarżący argumentował również, że nie mógł skutecznie skorzystać z prawa do bycia wysłuchanym, ponieważ nie miał dostępu do dokumentów, o których mowa w streszczeniu faktów. W związku z tym kontrolerka stwierdziła, że wszelkie domniemane naruszenie prawa do obrony w trakcie dochodzenia OLAF-u, które obejmuje prawo do bycia wysłuchanym, należy zbadać w odniesieniu do informacji, które otrzymał skarżący, oraz do faktu, że miał on możliwość przedstawienia swojego stanowiska i bycia wysłuchanym ([43]). W sprawie tej kontrolerka uznała, że **OLAF przedstawił oświadczenie o stanie faktycznym, który był wystarczający, aby skarżący mógł skorzystać z prawa do bycia wysłuchanym**. Kontrolerka zauważyła również, że skarżący korzystał z prawa do bycia wysłuchanym i wielokrotnie przedstawiał OLAF-owi szczegółowe uwagi. Kontrolerka stwierdziła zatem, że **skarżący był w stanie przedstawić swoje uwagi dotyczące faktów ustalonych przez OLAF, przedstawiając swoje stanowisko, i że przyznano mu rzeczywiste prawo do bycia wysłuchanym**. Na koniec kontrolerka wskazała, że nie istnieje przepis, który dawałby osobie objętej dochodzeniem prawo do zajęcia stanowiska w sprawie każdego dowodu lub do wyrażenia opinii na temat wniosków, jakie może wyciągnąć OLAF ([44]).

([42]) Wyrok z dnia 20 lipca 2016 r., Oikonomopoulos/Komisja T-483/13, ECLI:EU:T:2016:421, pkt 238–240 i przytoczone tam orzecznictwo.

([43]) *Tamże*.

([44]) Zob. wyrok z dnia 6 czerwca 2019 r. w sprawie Dalli/Komisja T-399/17, ECLI:EU:T:2019:384, pkt 143–144.

5.2. **Proporcjonalność inspekcji 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 przepisom szczególnym ([45]). W 2025 r. w dwóch przypadkach skarżący zakwestionowali proporcjonalność tych działań dochodzeniowych, zwłaszcza w odniesieniu do urządzeń będących własnością prywatną.

Zanim kontrolerka rozpatrzyła obie skargi co do istoty, **najpierw odniosła się do ogólnych zasad regulujących czynności OLAF-u w zakresie kryminalistyki cyfrowej**.

Ramy mające zastosowanie do czynności w zakresie kryminalistyki cyfrowej

W kontekście dochodzeń wewnętrznych art. 4 rozporządzenia w sprawie OLAF umożliwia Urzędowi prowadzenie czynności w zakresie kryminalistyki cyfrowej w pomieszczeniach instytucji UE. W tym celu w art. 47 ust. 1 i art. 53 ust. 1 GIP wymieniono zarówno inspekcje pomieszczeń, jak i czynności w zakresie kryminalistyki cyfrowej jako środki umożliwiające działom dochodzeniowym gromadzenie dowodów na etapie dochodzenia.

Art. 4 ust. 2 lit. a) rozporządzenia w sprawie OLAF stanowi w szczególności, że Urząd musi mieć natychmiastowy i niezapowiedziany dostęp do wszelkich „istotnych informacji i danych związanych ze sprawą będącą przedmiotem dochodzenia – niezależnie od rodzaju nośnika, na jakim są one przechowywane – będących w posiadaniu instytucji [...] jak również dostęp do ich pomieszczeń". Art. 47 ust. 3 GIP zawiera podobne przepisy.

Art. 4 ust. 2 lit. a) rozporządzenia w sprawie OLAF stanowi, że Urząd może przeprowadzać inspekcje **urządzeń będących własnością prywatną**, jeżeli spełnione są **trzy łączne warunki**: (i) urządzenia są wykorzystywane do celów służbowych; (ii) szczegółowe warunki takiego działania są określone w wewnętrznych decyzjach przyjętych przez instytucje objęte dochodzeniem; oraz (iii) OLAF ma uzasadnione podstawy, by podejrzewać, że ich zawartość może być istotna dla dochodzenia.

Kontrolerka wskazała również, że zgodnie z art. 1 ust. 5 wytycznych dotyczących procedur w zakresie kryminalistyki cyfrowej dla pracowników OLAF-u („DFP") ([46]) czynność w zakresie kryminalistyki cyfrowej oznacza „technologiczną inspekcję, pozyskiwanie i badanie nośników cyfrowych lub ich treści, przeprowadzane przez specjalistów OLAF-u ds. dowodów cyfrowych (DES) z wykorzystaniem sprzętu kryminalistycznego i narzędzi oprogramowania. Celem jest zlokalizowanie, zidentyfikowanie, zgromadzenie lub pozyskanie i zabezpieczenie danych, które mogą być istotne dla dochodzenia i mogą zostać wykorzystane jako dowód w postępowaniach administracyjnych, dyscyplinarnych i sądowych".

W trakcie procedury w zakresie kryminalistyki cyfrowej OLAF przeprowadza następujące odrębne czynności: (i) cyfrowe **gromadzenie** dowodów kryminalistycznych, czyli proces zbierania urządzeń fizycznych zawierających potencjalne dowody cyfrowe ([47]); (ii) cyfrowe **pozyskiwanie** danych kryminalistycznych, które polega na pozyskiwaniu (kopiowaniu) wszelkich danych przechowywanych na nośniku cyfrowym za pomocą procesu obrazowania kryminalistycznego ([48]); (iii) **podgląd** danych, który polega na pierwszej inspekcji nośnika cyfrowego z wykorzystaniem odpowiedniego narzędzia kryminalistycznego w celu ustalenia, czy może on zawierać dane potencjalnie istotne dla dochodzenia (można tego dokonać przed ([49]) cyfrowym pozyskaniem danych lub po ([50]) nim); oraz (iv) cyfrowe **badanie** kryminalistyczne, które jest procesem analizy danych zgromadzonych podczas czynności w zakresie kryminalistyki cyfrowej ([51]).

([45]) Zgodnie z art. 47 ust. 2 GIP działania te mogą być prowadzone wyłącznie po uzyskaniu zezwolenia od dyrektora generalnego OLAF-u. Gdy dział dochodzeniowy planuje działania dochodzeniowe wymagające zezwolenia dyrektora generalnego, sporządza wniosek o zezwolenie i przedkłada go wyspecjalizowanemu działowi OLAF-u, „zespołowi ds. kontroli" (zob. art. 36 ust. 2 GIP). Zespół ds. kontroli weryfikuje zgodność z prawem, konieczność i proporcjonalność zaproponowanego działania dochodzeniowego oraz przekazuje dyrektorowi generalnemu opinię, na podstawie której podejmuje on decyzję (zob. art. 36 ust. 4 GIP). Te gwarancje proceduralne są zgodne z dokonaną przez sądy UE wykładnią zasady proporcjonalności. Jako ogólna zasada prawa Unii zasada ta wymaga, aby akty instytucji Unii były odpowiednie do realizacji uzasadnionych celów zamierzonych przez dane uregulowanie i nie wykraczały poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tych celów. Zob. w tym względzie wyrok z dnia 16 lutego 2022 r., Węgry/Parlament i Rada, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, pkt 340 i przytoczone tam orzecznictwo.

([46]) Zob. wytyczne dotyczące procedur w zakresie kryminalistyki cyfrowej dla pracowników OLAF-u, dostępne pod adresem: https://anti-fraud.ec.europa.eu/investigations/digital-forensics_en.

([47]) Zob. art. 1 ust. 7 DFP.

([48]) Zob. art. 1 ust. 8 DFP.

([49]) Zob. art. 4 ust. 4 DFP.

([50]) Zob. art. 5 ust. 4, 5 i 6 DFP.

([51]) Zob. art. 8 DFP.

Kontrolerka stwierdziła również, że w wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych doprecyzowano, że czynności kryminalistyczne powinny być prowadzone zgodnie z **zasadą konieczności i proporcjonalności oraz z naciskiem na urządzenia, co do których istnieją wyraźne przesłanki wskazujące na ich wykorzystanie w celach służbowych** ([52]). Czynności w zakresie kryminalistyki cyfrowej mogą również obejmować dostęp do urządzeń prywatnych wykorzystywanych do celów służbowych. Wreszcie, cyfrowa ekspertyza i analiza kryminalistyczna danych zebranych podczas czynności w zakresie kryminalistyki cyfrowej musi się **ograniczać do uzyskania niezbędnych danych, istotnych dla danego dochodzenia.**

Zastosowanie w konkretnych sprawach

Jeżeli chodzi o konkretne okoliczności dwóch skarg, w których sformułowano te zarzuty, w obu sprawach kontrolerka zauważyła, że **urządzenia cyfrowe dostarczone skarżącym przez instytucję, organ, urząd lub agencję były własnością tej jednostki organizacyjnej**, przekazaną skarżącemu przede wszystkim do celów służbowych. Należały one do danej jednostki organizacyjnej, która była podmiotem „posiadającym" urządzenia i zawarte w nich dane do celów art. 4 ust. 2 lit. a) rozporządzenia w sprawie OLAF. W związku z tym, niezależnie od konkretnego wykorzystania ich przez skarżącego, ich zebranie i pozyskanie było w pełni uzasadnione na podstawie wyżej wymienionego przepisu. W obu sprawach **kontrolerka mogła potwierdzić dzięki specjalnemu dostępowi do akt sprawy, że urządzenia będące własnością prywatną były wykorzystywane do celów służbowych**. W tym względzie kontrolerka zauważyła, że **po zidentyfikowaniu wykorzystania służbowego zakres tego wykorzystania (ograniczony lub znaczny) ani jego przyczyna (z inicjatywy własnej lub na wniosek) nie mają znaczenia**. W związku z tym w obu przypadkach kontrolerka uznała, że decyzja OLAF-u o zabraniu urządzeń i pozyskaniu zawartych w nich danych na podstawie art. 4 ust. 2 lit. a) rozporządzenia w sprawie OLAF była zgodna z prawem.

Analiza proporcjonalności

Jeżeli chodzi o proporcjonalność działań dochodzeniowych, kontrolerka wskazała, co następuje. Jak potwierdził Sąd, uprawnienia śledczych OLAF-u do dostępu (na tych samych warunkach co krajowi inspektorzy administracyjni i zgodnie z przepisami krajowymi) do wszystkich istotnych informacji i dokumentów wymaganych do prawidłowego przeprowadzenia kontroli i inspekcji na miejscu nie można interpretować jako umożliwiającego osobie objętej dochodzeniem ustalenie istotnych danych do celów dochodzenia OLAF-u ([53]).

Kontrolerka podkreśliła również, że **nie wszystkie dane pierwotnie uzyskane podczas kontroli i czynności w zakresie kryminalistyki cyfrowej stanowią część akt sprawy OLAF-u**. Zgodnie z art. 8 ust. 4 DFP **do akt sprawy przekazywane są wyłącznie dane istotne dla dochodzenia**. W praktyce obraz kryminalistyczny uzyskany przez OLAF jest najpierw przekształcany w „kryminalistyczny plik roboczy", który jest kopią pozyskanych cyfrowych danych kryminalistycznych, ale w formie umożliwiającej „indeksowanie" przez OLAF. Po zindeksowaniu danych OLAF może ostatecznie przystąpić do „wyszukiwania i identyfikacji" danych istotnych dla dochodzenia. Jeżeli po zakończeniu wyszukiwania jakikolwiek plik zostanie wskazany jako „istotny" dla trwającego dochodzenia, **staje się on częścią akt sprawy OLAF-u i staje się dowodem, który OLAF może wykorzystać**.

W jednej ze skarg osoba objęta dochodzeniem twierdziła nawet, że powinna była zostać wezwana do przedstawienia uwag na temat listy słów kluczowych przygotowanej przez śledczych OLAF-u w celu przeszukania uzyskanych danych. W tej kwestii kontrolerka uznała, że omówienie tej listy z osobą objętą dochodzeniem lub uzgodnienie jej z nią naruszyłoby niezależność śledczych i zagroziłoby dochodzeniu. Kontrolerka podkreśliła, że OLAF prowadzi dochodzenia w pełni niezależnie na podstawie rozporządzenia w sprawie OLAF. W związku z tym **wybór słów kluczowych leży wyłącznie w gestii prowadzących dochodzenie i odzwierciedla ich strategię dochodzeniową, której OLAF nie może ani dzielić, ani uzgadniać z osobami trzecimi, w szczególności z osobami objętymi dochodzeniem**. Podobnie kontrolerka odrzuciła propozycję skarżącej, aby mogła ona zapoznać się z listą słów kluczowych i z odpowiednim uzasadnieniem ich użycia. Potwierdziła, że to OLAF decyduje w każdym przypadku, które słowa kluczowe mogą być istotne do celów dochodzenia.

([52]) Jak wyjaśniono w przypisie 29, kontrolerka odniosła się w decyzji do odpowiednich przepisów wytycznych GIP z 2021 r., ale oświadczenia i wnioski wyciągnięte przez kontrolerkę w odniesieniu do prowadzenia czynności kryminalistycznych mają również zastosowanie do odpowiednich przepisów wytycznych GIP z 2026 r.

([53]) Zob. wyrok Sądu z dnia 26 czerwca 2019 r. w sprawie Vialto Consulting/Komisja, T-617/17, ECLI:EU:T:2019:446, pkt 67 (nieopublikowany). W oryginale francuskim: „En outre, ainsi que le fait valoir la Commission à juste titre, l'article 7, paragraphe 1, du règlement no 2185/96 ne saurait être interprété d'une manière telle qu'il autorise la personne ou l'entité contrôlée à déterminer elle-même les données pertinentes aux fins d'une enquête de l'OLAF".

Obie osoby skarżące zgłosiły zastrzeżenia co do czasu, przez jaki OLAF przechowywał ich prywatne urządzenia. W obu przypadkach, dzięki specjalnemu dostępowi do akt sprawy, **kontrolerka potwierdziła, że OLAF przechowywał urządzenia przez okres niezbędny do zakończenia procesu pozyskiwania danych**. Kontrolerka wskazała jednak, że telefony komórkowe stają się powszechne i mają kluczowe znaczenie w codziennym życiu ludzi, i zwróciła się do OLAF-u o zastanowienie się nad tą kwestią. Smartfony nie są jedynie urządzeniami komunikacyjnymi – funkcjonują obecnie na przykład jako punkty dostępu do systemów bankowych i płatniczych, systemów bezpieczeństwa w domu, zasobów zawodowych, biletów komunikacyjnych, aplikacji opieki zdrowotnej, a nawet lokalizacji i bezpieczeństwa dzieci. Pozbawienie dostępu do tych urządzeń może zatem mieć większy wpływ na sferę prywatną osoby objętej dochodzeniem niż miało to miejsce kilka lat temu. Chociaż w tym konkretnym przypadku przejęcie prywatnego urządzenia skarżącego nie było nieproporcjonalne, kontrolerka zachęciła OLAF, aby zwracał uwagę na te realia i zawsze zapewniał, aby osobiste telefony komórkowe zatrzymywano wyłącznie przez okres absolutnie niezbędny do celów dochodzenia.

W obu przypadkach kontrolerka uznała, że działania dochodzeniowe OLAF-u i czynności w zakresie kryminalistyki cyfrowej: (i) były prowadzone zgodnie z prawem; (ii) służyły uzasadnionemu celowi, jakim było zbadanie zarzutów dotyczących możliwego niewłaściwego postępowania skarżących; oraz (iii) były zgodne z zakresem i celem dochodzenia, ponieważ były niezbędne do udowodnienia lub obalenia zarzutów. Kontrolerka stwierdziła zatem, że OLAF działał zgodnie z obowiązującymi ramami prawnymi i procedurą określoną w DFP oraz w zakresie dochodzenia. W związku z tym kontrolerka **nie stwierdziła naruszenia zasady konieczności i proporcjonalności** w odniesieniu do czynności w zakresie kryminalistyki cyfrowej prowadzonych przez OLAF.

5.3. **Używane języki**

W jednym przypadku kontrolerka została poproszona o ocenę, czy osoba objęta dochodzeniem wewnętrznym, która była pracownikiem UE ([54]), miała prawo zwrócić się o to, by informacje lub korespondencja wysyłana przez OLAF w jednym z jego języków roboczych (angielskim) była również udostępniana w jej języku ojczystym.

Jak już wcześniej stwierdziła kontrolerka ([55]), wynikający z art. 41 ust. 4 Karty obowiązek instytucji UE dotyczący prowadzenia korespondencji z obywatelami w wybranym przez nich języku ma zastosowanie wyłącznie do stosunków między instytucjami UE a obywatelami, a nie pracownikami UE. Od skarżącego, będącego urzędnikiem publicznym UE, oczekiwano gruntownej znajomości języka angielskiego. Język angielski był również jednym z języków roboczych skarżącego.

Zgodnie z orzecznictwem sądów UE ([56]) **prawo do posługiwania się wybranym przez siebie językiem nie jest prawem bezwzględnym dla pracowników UE**, ponieważ trzeba zapewnić sprawne działanie instytucji UE. W rezultacie kontrolerka stwierdziła, że odmowa dostarczenia przez OLAF żądanych tłumaczeń nie naruszyła praw procesowych skarżącego.

6. **Przyjęcie porozumień roboczych między kontrolerką a OLAF-em**

Kluczowym kamieniem milowym we współpracy między OLAF-em a kontrolerką było podpisanie porozumień roboczych przez Ville Itälä, byłego dyrektora generalnego OLAF-u, i dr Julię Laffranque. Porozumienia te **weszły w życie 18 lipca 2025 r.** i są publicznie dostępne na stronie internetowej kontrolera ([57]).

Porozumienia robocze zapewniają większą przejrzystość funkcjonowania procedury postępowania ze skargami i okazują się użytecznym instrumentem zapewniającym jeszcze sprawniejszą i skuteczniejszą współpracę z OLAF-em. Porozumienia te formalizują i kodyfikują ugruntowane praktyki, które już dotychczas kształtowały konstruktywną współpracę między obydwoma urzędami. W związku z tym kontrolerka z zadowoleniem przyjmuje konstruktywny dialog z OLAF-em w całym procesie redakcyjnym, który umożliwił dokładne odzwierciedlenie w tekście odpowiednich mandatów, ról i potrzeb operacyjnych obu stron.

([54]) 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, specjalni doradcy lub akredytowani asystenci parlamentarni).

([55]) Zob. sprawozdanie z działalności kontrolera gwarancji proceduralnych za 2023 r., *op. cit.*, podsekcja 4.4.5.

([56]) Zob. wyrok z dnia 21 października 2009 r., V/Komisja, sprawa F-33/08, ECLI:EU:F:2009:141, pkt 170–171.

([57]) Zob. przypis 10.

Przy pełnym poszanowaniu mających zastosowanie ram prawnych oraz niezależności zarówno OLAF-u, jak i kontrolera, w porozumieniach roboczych określono istotne aspekty procesu rozpatrywania skarg. Obejmują one: (i) procedurę, której należy przestrzegać po otrzymaniu skargi i jej wstępnym rozpatrzeniu; (ii) działania związane z gromadzeniem informacji, z których może skorzystać kontroler; (iii) rozróżnienie między wezwaniami do załatwienia skargi na podstawie art. 9b ust. 3 a zaleceniami kontrolera na podstawie art. 9b ust. 5 rozporządzenia w sprawie OLAF; (iv) obliczanie odpowiednich terminów; oraz (v) procedurę stosowaną w przypadku, gdy OLAF albo kontroler dowiedzą się o wszczęciu postępowania sądowego lub dochodzenia przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich lub EIOD w sprawie faktów podniesionych w skardze.

Pozostałe postanowienia porozumień roboczych dotyczą dostępu do informacji związanych ze sprawami w systemie zarządzania sprawami OLAF („OCM"), do którego kontroler ma specjalny dostęp na mocy art. 8 ust. 1 i 2 przepisów wykonawczych. W porozumieniach roboczych wyjaśniono również: (i) obowiązki informacyjne OLAF-u wobec kontrolera w zakresie rozpatrywania skarg; (ii) procedurę, którą należy stosować, gdy kontroler i sekretariat otrzymują elektroniczny dostęp do informacji związanych ze sprawą w OCM; oraz (iii) alternatywne ustalenia dotyczące dostępu kontrolera do informacji związanych ze sprawą.

Jak opisano bardziej szczegółowo w sprawozdaniu z działalności, w porozumieniach roboczych sformalizowano również spoczywający na kontrolerze obowiązek zapewnienia poufności dochodzeń OLAF-u przy rozpatrywaniu skarg. Ponadto porozumienia robocze odnoszą się do sytuacji, w których skarżący może zwrócić się o dostęp do akt sprawy będącej przedmiotem skargi, a także do rozpatrywania wniosków o publiczny dostęp do dokumentów będących w posiadaniu kontrolera na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 ([58]) oraz szczegółowych zasad stosowania tego rozporządzenia, załączonych do regulaminu wewnętrznego Komisji ([59]).

7. **Konsultacje dotyczące oceny rozporządzenia w sprawie OLAF**

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".

Na tej podstawie 15 września 2025 r. dyrektor generalny OLAF-u formalnie zwrócił się do kontrolerki o opinię na temat przepisów rozporządzenia w sprawie OLAF dotyczących gwarancji proceduralnych i praw podstawowych, które wchodzą w zakres obowiązków kontrolera. Miało to miejsce w kontekście przeprowadzonej przez Komisję oceny stosowania i wpływu rozporządzenia na podstawie art. 19 ust. 1 rozporządzenia w sprawie OLAF.

Kontrolerka z zadowoleniem przyjęła możliwość udziału w konsultacjach dotyczących tej ważnej kwestii i wykorzystała znaczne doświadczenie zgromadzone podczas swojej kadencji ([60]). W swojej opinii przedstawiła łącznie **31 propozycji** usprawnień w obszarach, w których praktyka pokazała, że uzasadnione jest wprowadzenie jaśniejszych, silniejszych lub skuteczniejszych zabezpieczeń ([61]).

Opinia została podzielona na sześć głównych obszarów: (i) prawa podstawowe i gwarancje proceduralne (propozycje 1–12); (ii) procedura postępowania ze skargami (propozycje 13–19); (iii) funkcja kontrolera (propozycje 20–25); (iv) relacje między kontrolerem a dyrektorem generalnym OLAF-u (propozycja 26); (v) relacje między kontrolerem a Komitetem Nadzoru (propozycje 27–30); oraz (vi) relacje z innymi zainteresowanymi stronami (propozycja 31) (rys. 9).

([58]) Zob. rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. L 145 z 31.5.2001, s. 43).

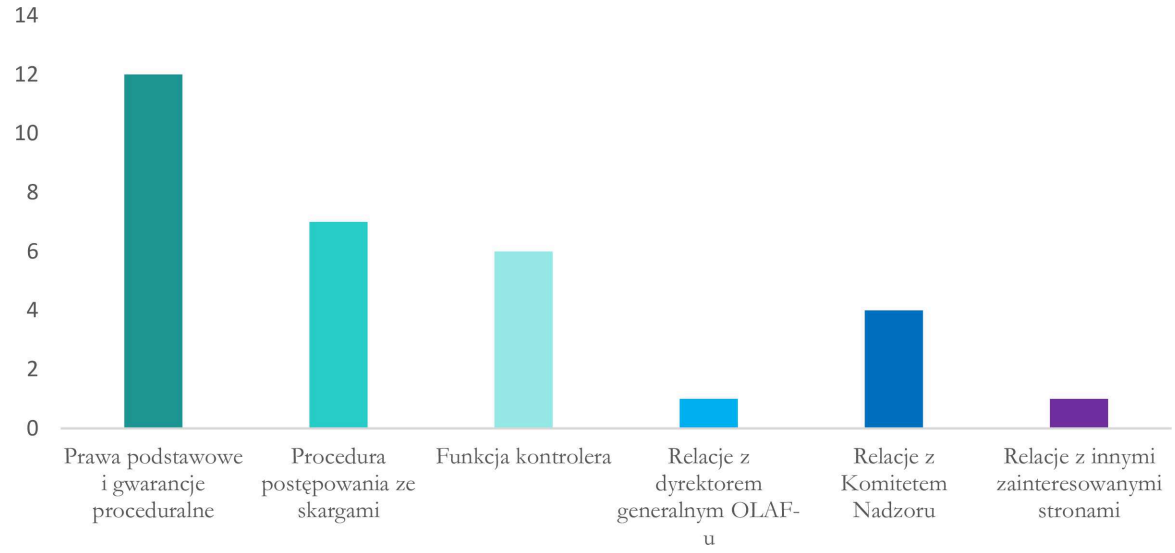
([59]) Zob. decyzja Komisji (UE) 2024/3080 z dnia 4 grudnia 2024 r. ustanawiająca regulamin wewnętrzny Komisji i zmieniająca decyzję C(2000) 3614, Dz.U. L, 2024/3080, 5.12.2024).

([60]) Do końca 2025 r. kontrolerka rozpatrzyła łącznie 73 skargi od początku swojej kadencji.

([61]) Zob. opinia kontrolera w sprawie oceny stosowania i wpływu rozporządzenia 883/2013, *op. cit.*

Rys. 9

Liczba propozycji przedstawionych przez kontrolera w opinii dotyczącej oceny stosowania i wpływu rozporządzenia w sprawie OLAF



Propozycje dotyczące praw podstawowych i gwarancji proceduralnych, których jest najwięcej, dotyczą: (i) braku wyraźnego odniesienia do Karty w art. 9 i art. 9b ust. 1 rozporządzenia w sprawie OLAF; (ii) konieczności jasnego określenia, kiedy osoba fizyczna lub podmiot gospodarczy uzyskuje status osoby objętej dochodzeniem; (iii) możliwie pełnego wyrównania praw osób objętych dochodzeniem wewnętrznym i zewnętrznym; (iv) konieczności udzielenia na piśmie informacji na temat gwarancji proceduralnych i praw podstawowych osób objętych dochodzeniem; (v) zasady sprawiedliwości, której muszą przestrzegać pracownicy OLAF-u, zgodnie z najwyższymi standardami zawodowymi; (vi) wzmocnienia prawa do bycia wysłuchanym; (vii) wzmocnienia prawa do informacji; oraz (viii) braku jasności co do statusu, praw i gwarancji proceduralnych przysługujących sygnalistom na mocy dyrektywy o ochronie sygnalistów ([62]), informatorom na mocy art. 22a regulaminu pracowniczego ([63]) oraz innym źródłom informacji i ofiarom uchybień wchodzących w zakres uprawnień dochodzeniowych OLAF-u ([64]).

Potencjalne obszary wymagające poprawy w zakresie procedury postępowania ze skargami wskazane w opinii dotyczą: (i) zakresu podmiotowego, przedmiotowego i czasowego wymogów dopuszczalności; (ii) braku procedury odwoławczej od decyzji w sprawie dopuszczalności; (iii) kwestii, czy skargi mogą lub powinny mieć skutek zawieszający; (iv) rozpatrywania skarg, które dotyczą kwestii będących przedmiotem postępowania sądowego; oraz (v) skutków prawnych hipotetycznej decyzji dyrektora generalnego OLAFu o niezastosowaniu się do zalecenia wydanego przez kontrolera na podstawie art. 9b ust. 5 rozporządzenia w sprawie OLAF.

Podobnie jak ma to często miejsce w przypadku wprowadzania istotnych reform instytucjonalnych, utworzeniu funkcji kontrolera na mocy rozporządzenia 2020/2223 towarzyszyły pewne niejasności koncepcyjne, które utrzymują się do dziś. Dlatego też w opinii przedstawiono propozycje rozwiązania niejasności dotyczących niezależności kontrolera w stosunku do Komitetu Nadzoru i statusu administracyjnego kontrolera, a także potrzeby doprecyzowania w rozporządzeniu w sprawie OLAF podwójnej roli sekretariatu, który zapewnia wsparcie prawne i administracyjne zarówno Komitetowi Nadzoru OLAF, jak i kontrolerowi.

Ponadto w opinii stwierdzono, że włączenie do rozporządzenia w sprawie OLAF podstawy prawnej umożliwiającej kontrolerowi wydawanie opinii z inicjatywy własnej skierowanych do dyrektora generalnego OLAF-u zwiększyłoby wartość i przejrzystość jej decyzji i *obiter dicta* oraz ogólnie przyczyniłoby się do skutecznego wykonywania mandatu kontrolera.

([62]) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz.U. L 305 z 26.11.2019, s. 17).

([63]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 1023/2013 z dnia 22 października 2013 r. zmieniające regulamin pracowniczy urzędników Unii Europejskiej i warunki zatrudnienia innych pracowników Unii Europejskiej (Dz.U. L 287 z 29.10.2013, s. 15).

([64]) Zob. wyrok z dnia 6 czerwca 2019 r., Dalli/Komisja, T-399/17, ECLI:EU:T:2019:384, utrzymany w mocy wyrokiem z dnia 25 lutego 2021 r., Dalli/Komisja, C-615/19P, ECLI:EU:C:2021:133.

Chociaż kontroler i Komitet Nadzoru mają uzupełniające się zadania i dążą do wspólnych celów, są to odrębne funkcje i organy, z których każdy działa na równych prawach w zakresie swoich odpowiednich mandatów. W związku z tym, w celu wzmocnienia niezależności kontrolera, w opinii proponuje się zmianę rozporządzenia w sprawie OLAF, tak aby zamiast składać sprawozdania lub konsultować się, kontroler *informował* Komitet Nadzoru o wszelkich kwestiach systemowych zgłoszonych dyrektorowi generalnemu OLAF-u w drodze opinii, a także o wszelkich zaleceniach skierowanych do dyrektora generalnego OLAF-u lub o wszelkich zmianach przepisów wykonawczych.

Ponadto w odniesieniu do relacji z innymi zainteresowanymi stronami w opinii proponuje się zmianę art. 16 rozporządzenia w sprawie OLAF, tak aby wyraźnie przewidzieć udział kontrolera w wymianie poglądów między Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją. Zdaniem kontrolerki zmiana ta pomogłaby zwiększyć świadomość na temat rodzajów zarzutów formułowanych w ramach procedury postępowania ze skargami oraz lepiej wyeksponować sposób, w jaki OLAF traktuje gwarancje proceduralne i prawa podstawowe osób objętych dochodzeniem.

Opinia została przesłana dyrektorowi generalnemu OLAF-u 27 lutego 2026 r. i zostanie załączona do wniosku Komisji skierowanego do współprawodawców. **Kontrolerka ma nadzieję, że wdrożenie uwag przedstawionych w jej opinii przyniesie znaczące korzyści w procesie oceny i ewentualnej zmiany rozporządzenia w sprawie OLAF**.

8. **Działania następcze w związku z przyjęciem nowych wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych**

W listopadzie 2023 r., w kontekście przeglądu wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych, kontrolerka została poproszona o przedstawienie opinii na temat wszelkich kwestii związanych z gwarancjami proceduralnymi lub prawami podstawowymi, które wchodziły w zakres jej kompetencji. Kontrolerka przesłała swoją opinię do OLAF-u w czerwcu 2024 r. Zredagowaną wersję opinii kontrolera na temat wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych opublikowano na stronie internetowej kontrolera w lipcu 2025 r. ([65])

W swojej opinii kontrolerka przedstawiła pięć głównych uwag dotyczących:

(i) potrzeby jasnego i precyzyjnie określonego zakresu dochodzeń prowadzonych przez OLAF;

(ii) terminowego odnotowania w aktach sprawy statusu danej osoby jako osoby objętej dochodzeniem, jeżeli została ona już wymieniona w decyzji o wszczęciu postępowania;

(iii) konieczności poinformowania osób objętych dochodzeniem o istnieniu procedury postępowania ze skargami na mocy art. 9b oraz o obowiązujących terminach składania skarg;

(iv) wyjaśnienia, że wezwanie do załatwienia skargi na podstawie art. 9b ust. 3 i zalecenie kontrolera na podstawie art. 9b ust. 5 stanowią dwa odrębne etapy procedury postępowania ze skargami;

(v) znaczenia, jakie w ramach dobrej praktyki administracyjnej ma zapewnienie, aby uwagi przedstawione przez osoby objęte dochodzeniem zostały należycie odzwierciedlone w sprawozdaniu końcowym. W tym względzie kontrolerka zaleciła podejście łączone składające się z następujących etapów: a) załączenie do sprawozdania końcowego uwag osoby objętej dochodzeniem na temat faktów jej dotyczących; b) w stosownych przypadkach opisanie tych uwag w odpowiednich częściach sprawozdania końcowego; oraz c) wyjaśnienie, w jaki sposób OLAF uwzględnił te uwagi lub, w stosownych przypadkach, dlaczego uznano je za nieuzasadnione lub nieistotne.

Ostateczna wersja zmienionych wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych została przyjęta w listopadzie 2025 r. i weszła w życie 1 stycznia 2026 r. Ogólnie rzecz biorąc, **kontrolerka wyraża zadowolenie z przyjęcia nowych wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych i z satysfakcją odnotowuje, że większość jej uwag została uwzględniona przez OLAF i odzwierciedlona w przepisach wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych, w szczególności w art. 21 ust. 1, art. 37 ust. 2, art. 37 ust. 3, art. 66 ust. 2, art. 66 ust. 3 i art. 72 ust. 3** (rys. 10).

Kontrolerka przede wszystkim z zadowoleniem przyjmuje wyraźne uwzględnienie jej pierwszej uwagi w art. 21 ust. 1 wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych dotyczącym zakresu sprawy. Zmiana ta jest pozytywna w tym sensie, że precyzuje, iż zakres dochodzenia „zawsze jest jasno określony w decyzji o wszczęciu postępowania".

([65]) Zob. zredagowana wersja opinii kontrolerki na temat projektu wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych (GIP), dostępna pod adresem: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/4f655d63-4b02-40df-8b93-038c44f1bb2e_en?filename=Opinion%20of%20the%20Controller%20on%20draft%20GIPs_redacted%20final.pdf.

Kontrolerka z zadowoleniem odnotowuje wyjaśnienia dodane w art. 37 ust. 2 wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych w związku z art. 28 ust. 1, które odpowiadają na zasadniczą wątpliwość dotyczącą momentu określenia statusu danej osoby jako osoby objętej dochodzeniem. Art. 37 ust. 2 stanowi, że osoba fizyczna lub prawna wskazana jako osoba objęta dochodzeniem w decyzji o wszczęciu postępowania powinna zostać zarejestrowana w OCM w terminie jednego miesiąca od wydania decyzji o wszczęciu postępowania. Wprowadzenie tego terminu ma na celu uniknięcie opóźnień w identyfikacji osoby objętej dochodzeniem, które mogłyby mieć wpływ na jej prawo do informacji na mocy art. 9 ust. 3 rozporządzenia w sprawie OLAF. Ponadto w kontekście dochodzeń wewnętrznych art. 28 ust. 1 GIP zapewnia, aby osoba wskazana jako osoba objęta dochodzeniem w decyzji o wszczęciu postępowania również została odpowiednio poinformowana (a także została powiadomiona o zakresie dochodzenia w zakresie, w jakim dotyczy ono tej osoby), pod warunkiem że informacje te nie zagrażają prowadzonemu dochodzeniu.

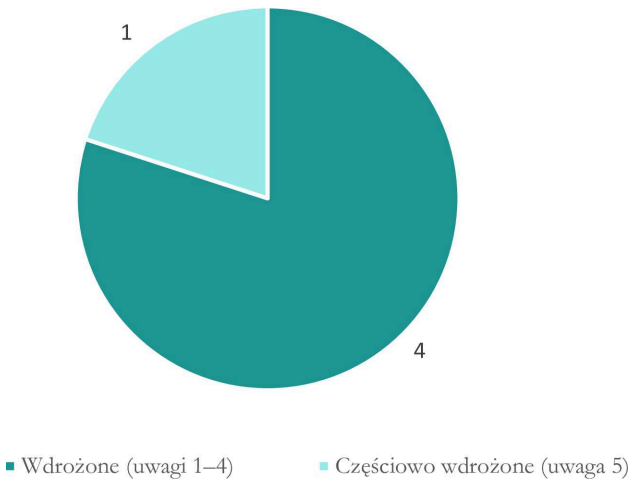
Kontrolerka zauważyła ponadto, że jej trzecia uwaga dotycząca informacji, które należy przekazać osobom objętym dochodzeniem ([66]), została wdrożona w art. 2 ust. 2 porozumień roboczych i art. 37 ust. 4 GIP. Po pierwsze, porozumienia robocze stanowią, że gdy OLAF otrzyma skargę skierowaną do kontrolera, „poinformuje skarżącego o procedurze postępowania ze skargami oraz o rygorystycznych terminach dopuszczalności złożenia skargi do kontrolera". Po drugie, wśród gwarancji proceduralnych przyznanych osobom objętym dochodzeniem, których musi przestrzegać OLAF, art. 37 ust. 4 lit. e) GIP wymienia „prawo złożenia skargi do kontrolera gwarancji proceduralnych".

Kontrolerka z satysfakcją odnotowuje wyraźne odniesienie wprowadzone w wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych do dwóch odrębnych podstaw prawnych dotyczących wezwań kontrolera do załatwienia skargi i zaleceń kontrolera. Art. 66 ust. 2 GIP odnosi się obecnie do wezwania kontrolera do załatwienia skargi zgodnie z art. 9b ust. 3 rozporządzenia w sprawie OLAF, natomiast art. 66 ust. 3 odnosi się do zalecenia kontrolera dotyczącego załatwienia skargi na podstawie art. 9b ust. 5 rozporządzenia w sprawie OLAF. Rozróżnienie to zapewnia skarżącym większą jasność, jeśli chodzi o zrozumienie poszczególnych etapów procedury postępowania ze skargami.

Kontrolerka z zadowoleniem przyjmuje również włączenie do nowych wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych jej uwag na temat sposobu, w jaki OLAF powinien uwzględniać uwagi osób objętych dochodzeniem w sprawozdaniu końcowym. Art. 72 ust. 3 nowych wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych uwzględnia istotę jej zalecenia, a jednocześnie nie jest ściśle zgodny z proponowanym podejściem łącznym. Wytyczne w sprawie procedur dochodzeniowych wymagają obecnie, aby uwagi osoby objętej dochodzeniem zostały opisane i aby towarzyszyła im ocena tych uwag dokonana przez OLAF, a ponadto przewidują, że uwagi te należy załączyć do sprawozdania końcowego. Chociaż w wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych określono wyjątki od tego wymogu załączenia ze względu na poufność, ochronę praw procesowych lub prowadzenie innych dochodzeń, kontrolerka jest zdania, że wyjątki te należy interpretować w sposób zawężający, ponieważ są one nierozerwalnie związane z gwarancjami proceduralnymi dla osoby objętej dochodzeniem. Ponadto kontrolerka uważa, że w przypadku gdy uwagi dotyczące kluczowych elementów wstępnych ustaleń nie zostały uwzględnione w sprawozdaniu końcowym, ocena OLAF-u powinna odzwierciedlać uzasadnienie takiego pominięcia.

Rys. 10

Wdrożenie uwag kontrolerki z opinii dotyczącej projektu wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych



([66]) Zob. zredagowana wersja opinii kontrolera dotyczących projektu wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych (GIP), *op. cit.*, uwaga trzecia.

Ponadto kontrolerka pozytywnie ocenia **zmiany w art. 37 ust. 4, art. 37 ust. 5 i art. 80 ust. 1, które wprowadzono dzięki doświadczeniom w stosowaniu procedury postępowania ze skargami**. Zmiany te odzwierciedlają ustalenia poczynione w pierwszym roku jej działalności, a także *obiter dicta* kilku jej decyzji, i są zgodne z niektórymi propozycjami przedstawionymi w jej opinii w sprawie stosowania i wpływu rozporządzenia w sprawie OLAF ([67]).

W pierwszym roku swojej działalności kontrolerka stwierdziła naruszenie prawa skarżącego do otrzymania informacji o zakończeniu dochodzenia OLAF-u bez ustaleń dotyczących jego osoby. Zgodnie z art. 11 ust. 7 rozporządzenia w sprawie OLAF na Urzędzie spoczywa wyraźny obowiązek poinformowania osoby objętej dochodzeniem w terminie 10 dni roboczych o decyzji o zakończeniu dochodzenia, w ramach którego nie znaleziono dowodów przeciwko niej. Po zakończeniu dochodzenia OLAF nie znalazł żadnych dowodów przeciwko skarżącemu. OLAF nie poinformował jednak skarżącego w sposób jednoznaczny. W tym konkretnym przypadku kontrolerka nie przedstawiła propozycji rozwiązania, ponieważ skarżący uzyskał dostęp do sprawozdania końcowego w trakcie rozpatrywania skargi, a tym samym dowiedział się, że nie znaleziono przeciwko niemu żadnych dowodów. Kontrolerka przypomniała jednak OLAF-owi, że jest to poważne naruszenie, i zwróciła się do OLAF-u o zwrócenie szczególnej uwagi na podobne przypadki w przyszłości ([68]). W tym kontekście kontrolerka z zadowoleniem przyjmuje wprowadzenie w art. 37 ust. 5 GIP kilku środków komunikacji dostępnych dla działów dochodzeniowych w celu zapewnienia, aby osoby objęte dochodzeniem były skutecznie powiadamiane o wszczęciu dochodzenia, możliwości przedstawienia uwag i zakończeniu dochodzenia.

Ponadto kontrolerka podkreśla, że w art. 37 ust. 4 GIP wyraźnie wskazano gwarancje proceduralne mające zastosowanie do osób objętych dochodzeniem, których pracownicy OLAF-u muszą przestrzegać podczas prowadzenia dochodzeń, w szczególności:

(i) prawo do nieskładania zeznań na swoją niekorzyść;

(ii) prawo do pomocy ze strony wybranej przez siebie osoby podczas przesłuchań, inspekcji i kontroli na miejscu;

(iii) powiadomienie o wszczęciu i zakończeniu dochodzenia;

(iv) prawo do wniesienia skargi do kontrolera.

Pierwsze dwa prawa są zbieżne z decyzjami kontrolerki, o których mowa w sekcji 5.1.1 niniejszego sprawozdania z działalności. Powiadomienie o wszczęciu i zakończeniu dochodzenia odnosi się, odpowiednio, do uwag kontrolerki dotyczących rejestracji osoby objętej dochodzeniem w OCM ([69]) oraz do obaw wyrażonych przez kontrolerkę dotyczących bezwzględnego jednomiesięcznego terminu przedawnienia mającego zastosowanie do zakończonych dochodzeń na podstawie art. 9b ust. 2 rozporządzenia w sprawie OLAF ([70]). Prawo do wniesienia skargi do kontrolera, jak wspomniano powyżej, odnosi się do uwagi poczynionej przez kontrolerkę w jej opinii na temat projektu wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych (GIP) w odniesieniu do informacji, które należy przekazać osobom objętym dochodzeniem ([71]).

Na koniec kontrolerka zauważa, że art. 80 ust. 1 stanowi obecnie, że „osoba objęta dochodzeniem jest informowana o decyzji dyrektora generalnego o zakończeniu dochodzenia, chyba że jest to szkodliwe dla realizacji zaleceń lub jeżeli mają zastosowanie wymogi poufności". Przepis ten precyzuje ponadto, że „[o]bejmuje to wskazanie daty zakończenia dochodzenia". W tym względzie w wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych skodyfikowano dobrą praktykę administracyjną opracowaną przez OLAF, polegającą na wykroczeniu poza minimalny wymóg określony w art. 11 ust. 7 rozporządzenia w sprawie OLAF, zgodnie z którym osoba objęta dochodzeniem musi zostać poinformowana o zakończeniu dochodzenia w ciągu 10 dni roboczych, jeżeli nie znaleziono żadnych dowodów na jej niekorzyść. Ta dobra praktyka administracyjna została w przeszłości pochwalona przez kontrolerkę i jest zgodna z propozycjami przedstawionymi przez kontrolera w ramach oceny rozporządzenia w sprawie OLAF ([72]).

([67]) Zob. opinia kontrolera w sprawie oceny stosowania i wpływu rozporządzenia 883/2013, *op. cit.*

([68]) Zob. sprawozdanie z działalności kontrolera gwarancji proceduralnych za 2022 r., *op. cit.*, podsekcja 3.5.2. Zob. *również* sprawozdanie z działalności kontrolera gwarancji proceduralnych za 2024 r., *op. cit.*, sekcja 5.5.

([69]) Zob. zredagowana wersja opinii kontrolera dotyczącej projektu wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych (GIP), *op. cit.*, uwaga druga.

([70]) Zob. opinia kontrolera w sprawie oceny stosowania i wpływu rozporządzenia 883/2013, *op. cit.*, propozycje 9 i 16. Zob. *również* sprawozdanie z działalności kontrolera gwarancji proceduralnych za 2022 r., *op. cit.*, podsekcja 3.3.1; Sprawozdanie z działalności kontrolera gwarancji proceduralnych za 2023 r., *op. cit.*, sekcja 4.1; oraz sprawozdanie z działalności kontrolera gwarancji proceduralnych za 2024 r., *op. cit.*, sekcja 4.1.

([71]) Zob. zredagowana wersja opinii kontrolera dotyczących projektu wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych (GIP), *op. cit.*, uwaga trzecia.

([72]) Zob. opinia kontrolera w sprawie oceny stosowania i wpływu rozporządzenia 883/2013, *op. cit.*, propozycja 9.

9. **Relacje z zainteresowanymi stronami**

Kontrolerka 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.

W dniu 11 września 2025 r. kontrolerka przedstawiła sprawozdanie z działalności za 2024 r. **Grupie Roboczej Rady ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych** i przeprowadziła wymianę poglądów z jej członkami na temat swojej roli i ochrony gwarancji proceduralnych dla osób objętych dochodzeniem OLAF-u. 16 października 2025 r. kontrolerka przedstawiła również sprawozdanie z działalności za 2024 r. **Komisji Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego**.

Kontrolerka prowadziła również **regularną wymianę informacji i utrzymywała owocne relacje robocze z dyrektorem generalnym OLAF-u**, które opierały się na wzajemnym zaufaniu i dobrej współpracy. Jednym z kluczowych przykładów było spotkanie, które kontrolerka odbyła 16 października 2025 r. z członkiniami i członkami sekretariatu, z **Sallą Saastamoinen** (wówczas p.o. dyrektorki generalnej OLAF-u) oraz **pracownikami Działu Doradztwa Prawnego i Zespołu ds. Kontroli OLAF-u** w celu omówienia procedury postępowania ze skargami. Spotkanie to okazało się dobrą okazją do zastanowienia się nad doświadczeniami zgromadzonymi w pierwszych latach działalności kontrolerki oraz nad sposobami poprawy zabezpieczeń gwarancji proceduralnych i praw podstawowych osób objętych dochodzeniami OLAF-u.

10. **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 kontrolerce wartościowych porad i cennego wsparcia, dbając jednocześnie o przestrzeganie tajemnicy zawodowej i poszanowanie poufności.

W swojej opinii w sprawie oceny i stosowania rozporządzenia w sprawie OLAF kontrolerka stwierdziła, że należy ponownie rozważyć obecne administracyjne powiązanie sekretariatu z Urzędem Administracji i Wypłacania Należności Indywidualnych (PMO) ([73]). Biorąc pod uwagę, że status i funkcje sekretariatu nie są zgodne z podstawową misją PMO, kontrolerka dostrzega potrzebę określenia bardziej odpowiedniego i spójnego pod względem funkcjonalnym miejsca sekretariatu w strukturze organizacyjnej, które lepiej odpowiadałoby jego mandatowi, a jednocześnie gwarantowałoby jego niezależność. W związku z tym uważa ona, że bardziej odpowiednie miejsce można by znaleźć na przykład w Sekretariacie Generalnym Komisji lub w Dyrekcji Generalnej ds. Sprawiedliwości i Konsumentów.

W związku z odejściem szefa sekretariatu w lutym 2025 r. od marca 2025 r. obowiązki szefa sekretariatu przejął najstarszy rangą pracownik sekretariatu. Proces rekrutacji nowego szefa sekretariatu zakończył się na początku 2026 r., a nowa osoba została mianowana na to stanowisko 1 kwietnia 2026 r.

Kontrolerka została zaproszona do udziału w charakterze obserwatora w procesie wyboru nowego szefa sekretariatu w ramach uprzejmości instytucjonalnej. Kontrolerka podkreśla jednak, że w rozporządzeniu w sprawie OLAF-u nie ma przepisu podobnego do przepisu dotyczącego Komitetu Nadzoru ([74]), w którym szczegółowo określono by formalną procedurę konsultacji z kontrolerem oraz sposób, w jaki organ powołujący powinien uwzględnić opinię kontrolera przy wyborze pracowników sekretariatu.

W świetle podwójnej roli sekretariatu we wspieraniu zarówno Komitetu Nadzoru, jak i kontrolera, kontrolerka jest zdania, że korzystne byłoby zaangażowanie obu podmiotów w proces rekrutacji na równych zasadach oraz należyte uwzględnienie ich opinii. W związku z tym kontrolerka wezwała współprawodawców do rozważenia tej kwestii w kontekście bieżącej oceny i ewentualnego przyszłego przeglądu rozporządzenia w sprawie OLAF ([75]).

([73]) Zob. opinia kontrolera w sprawie oceny stosowania i wpływu rozporządzenia nr 883/2013, *op. cit.*, propozycja 24.
([74]) Zob. art. 15 ust. 8 rozporządzenia w sprawie OLAF.
([75]) Zob. opinia kontrolera w sprawie oceny stosowania i wpływu rozporządzenia nr 883/2013, *op. cit.*, propozycja 22.

11. **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
B-1049 Brussels, Belgia

Aby złożyć skargę do kontrolera, należy:

(i) wypełnić formularz;

(ii) 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.

ZAŁĄCZNIK

Dokumenty odniesienia

Ramy prawne:

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 248 z 18.9.2013, s. 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).

Wytyczne w sprawie procedur dochodzeniowych dla pracowników OLAF-u, 11 października 2021 r., nr ref. Ares (2021) 6071905 – 06/10/2021, dokument dostępny pod adresem: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/3dc10699-df07-4782-ae0d-232cd698286c_en?filename=gip_2021_en.pdf.

Wytyczne w sprawie procedur dochodzeniowych dla pracowników OLAF-u, 1 stycznia 2026 r., nr ref. Ares(2025) 9710596 – 11/11/2025, dokument dostępny pod adresem: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/e1994c22-7d58-4e61-8d34-0937a0be8f98_en?filename=gips-2026_en.pdf.

Wytyczne dotyczące procedur w zakresie kryminalistyki cyfrowej dla pracowników OLAF-u, 15 lutego 2016 r., dostępne pod adresem: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/87e5deb1-8a64-42ca-8e08-234355dbe544_en.

Porozumienia robocze między Europejskim Urzędem ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych a kontrolerem gwarancji proceduralnych, 18 lipca 2025 r., nr ref. Ares(2025)6027144 – 24/07/2025, dokument dostępny pod adresem: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/ea81e700-4540-4ae6-b7ab-e56fb9a2d075_en?filename=SIGNED_WA_OLAF-Controller.pdf.

Decyzja kontrolera gwarancji proceduralnych w sprawie przyjęcia przepisów wykonawczych dotyczących rozpatrywania skarg, 2022/C 494/07 (Dz.U. C 494 z 28.12.2022, s. 17), dokument dostępny pod adresem: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/controller-procedural-guarantees/about-controller/legal-framework_en.

Roczne sprawozdania z działalności i opinie

Sprawozdanie z działalności kontrolera gwarancji proceduralnych za 2022 r. (Dz.U. C 248 z 13.7.2023, s. 1), dokument dostępny pod adresem: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/fdcb45a3-1934-423d-8198-689d2a96bc1c_en?filename=Controller%20-%20Annual%20Report%202022%20.pdf.

Sprawozdanie z działalności kontrolera gwarancji proceduralnych za 2023 r. (Dz.U. C, C/2024/5673, 23.9.2024), dokument dostępny pod adresem: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/5add81b3-44e1-41a4-bdf1-806c1186b9dd_en?filename=Controller-Annual%20Report%202023%20.pdf.

Sprawozdanie z działalności kontrolera gwarancji proceduralnych za 2024 r. (Dz.U. C, C/2025/4511, 7.8.2025), dokument dostępny pod adresem: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/8a8d23c3-9e4c-4f0f-8020-a555e317aa87_en?filename=COAR%202024.pdf.

Opinia kontrolera na temat projektu wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych (GIP), dokument dostępny pod adresem: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/4f655d63-4b02-40df-8b93-038c44f1bb2e_en?filename=Opinion%20of%20the%20Controller%20on%20draft%20GIPs_redacted%20final.pdf.

Opinia kontrolera w sprawie oceny stosowania i wpływu rozporządzenia nr 883/2013, nr ref. Ares(2026)2209882 – 27/02/2026, dokument dostępny pod adresem: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/3c7a4446-920f-4cdb-92a3-f465e766a30e_en?filename=Annex%20-%CTR 20%20Opinion%20on%20evaluation.pdf.