C/2026/3570

6.7.2026

# SPRAWOZDANIE Z DZIAŁALNOŚCI KOMITETU NADZORU OLAF – 2025

(C/2026/3570)

## Członkowie Komitetu

**Marita SALGRĀVE**
**Przewodnicząca Komitetu Nadzoru OLAF (od 17 października 2025 r.)**
**Członkini Komitetu od 23 września 2022 r.**

Kierowniczka wyższego szczebla, INTOSAI IDI, Wyspecjalizowane i Właściwe Najwyższe Organy Kontroli
Była członkini Rady i dyrektor ds. audytu, Najwyższy Organ Kontroli, Łotwa

**Dušan STERLE**
**Członek Komitetu od 28 marca 2022 r.**

Radca-minister w stałym przedstawicielstwie Republiki Słowenii przy Unii Europejskiej, Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Europejskich Republiki Słowenii
Były dyrektor Biura Nadzoru Budżetowego Republiki Słowenii

**Angelo Maria QUAGLINI**
**Członek Komitetu od 23 września 2022 r.**

Sędzia Trybunału Obrachunkowego, Włochy.

**Maria STYLIANIDI**
**Członkini Komitetu od 6 maja 2025 r.**

Radczyni prawna i adiunkt na Frederick University na Cyprze

**Andrei Atila Luca CHENDI**
**Członek Komitetu od 1 października 2025 r.**

Były dyrektor Dyrekcji ds. Kontroli (Departament ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych), Rumunia

**Teresa ANJINHO**
**Członkini Komitetu od 23 września 2022 r. do 7 lutego 2025 r.**

Europejska Rzeczniczka Praw Obywatelskich, Strasburg, Francja

**Przedmowa**

W 2025 r. Komitet Nadzoru Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) kontynuował prace zgodnie z priorytetami określonymi w rozporządzeniu w sprawie OLAF (rozporządzenie (UE, Euratom) nr 883/2013) i ustalonymi praktykami roboczymi. W szczególności w drugiej połowie roku na działania Komitetu wpływ miała również biała księga Komisji Europejskiej dotycząca przeglądu struktury zwalczania nadużyć finansowych, która zainicjowała szerszą refleksję nad przyszłością unijnej struktury zwalczania nadużyć finansowych.

Jako jeden z podmiotów w ramach tej struktury Komitet aktywnie śledził tę rozwijającą się dyskusję i wnosił w nią wkład. Komitet uważa tę inicjatywę za szczególnie ważną, ponieważ nadużycia finansowe i korupcja podważają zaufanie publiczne, zakłócają uczciwą konkurencję i osłabiają podstawy finansowe UE. Zwiększenie skuteczności ram prawnych i modernizacja sposobu funkcjonowania systemu zwalczania nadużyć finansowych umożliwiłyby UE przewidywanie zagrożeń związanych z coraz bardziej wyrafinowanymi nadużyciami finansowymi, a jednocześnie dalsze umacnianie wpływu OLAF i roli jego Komitetu Nadzoru.

— Jednym z najważniejszych elementów, które Komitet wniósł w przegląd unijnej struktury zwalczania nadużyć finansowych, i głównym przedmiotem jego prac w 2025 r., była kompleksowa i niezależna ocena stosowania i wpływu rozporządzenia w sprawie OLAF. Opinia Komitetu w tej sprawie, podobnie jak wszystkie jego prace, jest silnie oparta na dowodach. Poprzez analizę akt spraw i praktyki dochodzeniowej OLAF Komitet starał się zrozumieć, w jaki sposób system ten działa w warunkach rzeczywistych. Gdy pojawiły się wyzwania systemowe, Komitet analizował nie tylko poszczególne sprawy, ale również ich przyczyny. Podejście to gwarantuje, że jego zalecenia odnoszą się do pierwotnych przyczyn i zawierają realne wytyczne służące poprawie działania unijnych ram zwalczania nadużyć finansowych.

— Komitet zaproponował ulepszenie ram prawnych i praktyk operacyjnych z trzech kluczowych perspektyw: (i) zakresu dochodzeń prowadzonych przez OLAF, w tym jego mandatu i niezależności; (ii) prowadzenia dochodzeń, w tym czasu ich trwania, gwarancji proceduralnych i współpracy z innymi podmiotami w ramach struktury zwalczania nadużyć finansowych oraz (iii) skuteczności i wartości dodanej zaleceń OLAF.

— W 2025 r. Komitet skoncentrował się również na innym kluczowym aspekcie ram współpracy: obowiązku zgłaszania przez OLAF podejrzenia popełnienia czynu zabronionego Prokuraturze Europejskiej (EPPO). W ramach analizy zbadano, w jaki sposób OLAF gromadzi i ocenia istotne informacje przed podjęciem decyzji o zgłoszeniu sprawy oraz czy takie decyzje podejmuje się niezależnie, bez zbędnej zwłoki i w pełni zgodnie z mającymi zastosowanie ramami prawnymi. Analiza Komitetu zostanie wkrótce ukończona i przedstawiona w odrębnej opinii, którą Komitet zamierza przyjąć w pierwszej połowie 2026 r.

— W 2025 r., zgodnie z coroczną praktyką i rozporządzeniem w sprawie OLAF, Komitet przeanalizował ponadto wstępny projekt budżetu OLAF na 2026 r. i przyjął odpowiednią opinię. Komitet uznał, że wstępny projekt budżetu OLAF na 2026 r. stanowi solidną podstawę umożliwiającą Urzędowi wykonywanie mandatu i zadań wynikających z rozporządzenia w sprawie OLAF. Jednocześnie Komitet podkreślił, że wszelkie dalsze zmniejszanie zasobów kadrowych OLAF powinno podlegać dokładnej i starannej ocenie jego potencjalnego wpływu na wyniki OLAF i jego zdolność do wykonywania zasadniczych funkcji. Komitet podkreślił też znaczenie opracowania i wdrożenia narzędzi sztucznej inteligencji, aby skuteczniej wykrywać nadużycia finansowe i zapobiegać im, a także zauważył, że do wsparcia tych wysiłków konieczne będą dodatkowe inwestycje w infrastrukturę informatyczną i specjalistyczną wiedzę fachową.

— Ważnym wskaźnikiem skuteczności działań OLAF pozostaje czas trwania dochodzeń. W 2025 r. Komitet kontynuował ścisłe monitorowanie czasu trwania dochodzeń, ze szczególnym uwzględnieniem spraw trwających dłużej niż 36 miesięcy. Komitet badał, czy przerwy w działaniach dochodzeniowych były uzasadnione, czy dochodzeniom o długim czasie trwania nadano wystarczający priorytet, aby doprowadzić do ich zamknięcia, oraz czy całkowity czas trwania każdej sprawy był proporcjonalny do stopnia jej złożoności. W niniejszym sprawozdaniu przedstawiono dodatkowe informacje na temat ustaleń Komitetu.

— Innym ważnym aspektem prac Komitetu w 2025 r. była dogłębna ocena wdrożenia zaleceń wydanych OLAF w opiniach Komitetu w latach 2021–2024. Komitet stwierdził, że 58 % zaleceń wdrożono pomyślnie, 17 % wdrożono częściowo, a 15 % nie ma już zastosowania ze względu na zmianę okoliczności. W pozostałych 10 % przypadków Komitet uznał, że OLAF nadal musi podjąć dalsze kroki.

— Nierozstrzygnięte kwestie dotyczą głównie zwiększenia potencjału OLAF do skutecznego zarządzania czasem trwania dochodzeń, uściślenia ich zakresu oraz dalszego rozwijania współpracy między OLAF a EPPO. Jednocześnie Komitet przyznaje, że oczekuje się istotnych zmian w kontekście trwającego przeglądu unijnej struktury zwalczania nadużyć finansowych. W niniejszym sprawozdaniu przedstawiono dodatkowe informacje na temat ustaleń Komitetu.

Przez część 2025 r. Komitet działał w niepełnym składzie w następstwie rezygnacji Teresy Anjinho w lutym 2025 r. i wcześniejszej rezygnacji Thierry'ego Cretina w lipcu 2024 r. Pomimo tego tymczasowego zmniejszenia liczby członków Komitet nadal realizował powierzone mu obowiązki. Pełny, pięcioosobowy skład Komitetu przywrócono wraz z powołaniem Marii Stylianidi w maju 2025 r. oraz Andrei Atili Luki Chendiego w październiku 2025 r.

Na koniec w imieniu członków Komitetu chciałabym podziękować dyrektorowi generalnemu OLAF za jego otwarte i konstruktywne podejście do wymiany poglądów Komitetu z OLAF. Komisja pragnie też podziękować p.o. dyrektor generalnej za współpracę po odejściu byłego dyrektora generalnego. Na koniec chciałabym podziękować Sekretariatowi za cenne wsparcie udzielone pod kierownictwem pełniącego obowiązki kierownika, którego profesjonalizm i zaangażowanie w znacznym stopniu ułatwiły prace Komitetu. Komitet docenia również konstruktywną współpracę partnerów instytucjonalnych w całej unijnej strukturze zwalczania nadużyć finansowych, ponieważ skuteczna ochrona interesów finansowych UE zależy ostatecznie od wspólnej siły całego systemu.

Marita Salgrāve
Przewodnicząca Komitetu Nadzoru

**Spis treści**


| | | *Werrej* |
|---|---|---|
| Przedmowa | | 2 |
| Spis treści | | 5 |
| 1. | Informacje o Komitecie | 5 |
| 2. | Działania w zakresie monitorowania | 6 |
| | 2.1 Opinia nr 1/2025 dotycząca dochodzeń wewnętrznych OLAF w sprawie mobbingu w instytucjach, organach, urzędach i agencjach UE | 6 |
| | 2.2 Opinia nr 2/2025 na temat wstępnego projektu budżetu OLAF na 2026 r. | 7 |
| | 2.3 Projekt opinii towarzyszącej sprawozdaniu Komisji z oceny rozporządzenia w sprawie OLAF | 8 |
| | 2.4 Monitorowanie obowiązku OLAF w zakresie zgłaszania EPPO czynów zabronionych | 9 |
| | 2.5. Monitorowanie czasu trwania dochodzeń prowadzonych przez OLAF | 10 |
| | 2.5.1 Sprawozdania z dochodzeń trwających ponad 12 miesięcy otrzymane przez Komitet w 2025 r. | 11 |
| | 2.5.2. Dochodzenia OLAF trwające ponad 36 miesięcy w 2025 r. | 13 |
| | 2.6 Monitorowanie wdrażania przez OLAF zaleceń Komitetu Nadzoru | 17 |
| | 2.7 Monitorowanie indywidualnych skarg złożonych do OLAF | 19 |
| 3. | Współpraca | 19 |
| | 3.1 Współpraca z OLAF | 19 |
| | 3.2 Stosunki z zainteresowanymi stronami | 20 |
| 4. | Zarządzanie i środki | 21 |
| | 4.1. Metody pracy Komitetu Nadzoru | 21 |
| | 4.2. Sekretariat | 21 |
| | 4.3 Kwestie budżetowe | 22 |

## 1. **Informacje o Komitecie**

1. Komitet Nadzoru Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) („Komitet") jest niezależnym organem ustanowionym na mocy rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013 ([1]) („rozporządzenie w sprawie OLAF"), aby wzmocnić i zagwarantować niezależność OLAF poprzez regularne monitorowanie realizacji zadań dochodzeniowych OLAF.

2. Komitet składa się z pięciu niezależnych, zewnętrznych ekspertów („członkowie"), mianowanych za porozumieniem przez Parlament Europejski, Radę i Komisję Europejską na okres pięciu lat ([2]). Członkowie ci wykonują swoje zadania w pełni niezależnie i nie mogą zwracać się o instrukcje ani ich nie przyjmują od żadnego rządu ani instytucji, organu czy jednostki administracyjnej UE. Pełnią oni swoje funkcje jako członkowie niestali, a ich prace wspiera Sekretariat zapewniony przez Komisję. Sekretariat działa na stałe pod bezpośrednim zwierzchnictwem Komitetu, niezależnie od Komisji, OLAF czy jakiegokolwiek innego organu. Sekretariat odgrywa zasadniczą rolę w ułatwianiu i wspieraniu realizacji zadań w zakresie monitorowania podejmowanych przez Komitet.

3. Ze względu na charakter dochodzeń OLAF nie ma możliwości odwołania się do sądów UE od decyzji dyrektora generalnego OLAF o wszczęciu lub zamknięciu dochodzenia ([3]). Oznacza to, że wraz z kontrolerem gwarancji proceduralnych (który rozpatruje skargi na OLAF w związku z nieprzestrzeganiem gwarancji proceduralnych i przepisów mających zastosowanie do dochodzeń) ([4]) Komitet odgrywa kluczową rolę jako niezależny organ, któremu powierzono nadzór i kontrolę sposobu prowadzenia dochodzeń przez OLAF. Komitet ma tym samym uprzywilejowaną pozycję, ponieważ zapewnia instytucjom Unii wgląd w funkcjonowanie OLAF oraz daje pewność, że OLAF działa w sposób zgodny z prawem oraz zgodnie z obowiązującymi gwarancjami proceduralnymi.

4. Na podstawie rozporządzenia w sprawie OLAF Komitetowi powierzono potrójną rolę: (i) regularne monitorowanie funkcji dochodzeniowej OLAF; (ii) wspieranie dyrektora generalnego OLAF w wykonywaniu jego obowiązków; oraz (iii) składanie sprawozdań instytucjom UE.

5. W szczególności, poprzez regularne monitorowanie dochodzeń OLAF, Komitet dąży do zapewnienia, aby:

   (i) nie dochodziło do zewnętrznej ingerencji w funkcję dochodzeniową OLAF;

   (ii) wszystkie istotne decyzje dyrektora generalnego były podejmowane zgodnie z zasadami legalności i bezstronności oraz były zgodne z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej ([5]) i gwarancjami proceduralnymi zawartymi w rozporządzeniu w sprawie OLAF.

6. Prace Komitetu obejmują kierowanie do dyrektora generalnego OLAF **opinii** i, w stosownych przypadkach, **zaleceń** dotyczących działalności dochodzeniowej OLAF, czasu trwania dochodzeń i zasobów potrzebnych OLAF do ich prowadzenia. Komitet formułuje także **uwagi** ([6]) dotyczące projektu wytycznych OLAF w sprawie procedur dochodzeniowych ([7]). Wydając swoje opinie i zalecenia, Komitet nigdy nie ingeruje w przebieg toczących się dochodzeń OLAF.

([1]) Art. 15 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 883/2013 z dnia 11 września 2013 r. dotyczącego dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzenie Rady (Euratom) nr 1074/1999 (Dz.U. L 248 z 18.9.2013, s. 1), zmienionego rozporządzeniem (UE, Euratom) 2016/2030 i rozporządzeniem (UE, Euratom) 2020/2223. Wersja skonsolidowana dostępna pod adresem:https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:02013R0883-20210117.

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

([3]) Postanowienie Sądu z dnia 12 listopada 2018 r., Stichting Against Child Trafficking/Komisja, T-658/17, ECLI:EU:T:2018:799.

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

([5]) Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz.U. C 326 z 26.10.2012, s. 391 dostępna pod adresem: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf.

([6]) Zob. art. 17 ust. 8 rozporządzenia w sprawie OLAF.

([7]) Wytyczne w sprawie procedur dochodzeniowych dla pracowników OLAF-u, obowiązujące od 1 stycznia 2026 r., dostępne pod adresem: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/e1994c22-7d58-4e61-8d34-0937a0be8f98_en?filename=gips-2026_pl.pdf.

## 2. **Działania w zakresie monitorowania**

7. W roku sprawozdawczym Komitet skierował do dyrektora generalnego OLAF dwie opinie na podstawie art. 15 rozporządzenia w sprawie OLAF, a mianowicie opinię nr 1/2025 ([8]) opublikowaną 6 lutego 2025 r. i opinię nr 2/2025 ([9]) opublikowaną 2 czerwca 2025 r. ([10]) Zawierają one szereg zaleceń. Komitet kontynuował monitorowanie czasu trwania dochodzeń OLAF i stosowania gwarancji proceduralnych. W okresie sprawozdawczym Komitet przeprowadził również kompleksową ocenę poziomu wdrożenia przez OLAF wydanych już zaleceń.

8. Poza wyżej wymienionym monitorowaniem i opiniami opublikowanymi w 2025 r. w roku sprawozdawczym Komitet zatwierdził projekt opinii, który opublikowano 21 stycznia 2026 r. (opinia nr 1/2026) ([11]). Komitet pracował też nad kolejną opinią, która ma zostać przyjęta i opublikowana w pierwszej połowie 2026 r.

### 2.1. ***Opinia nr 1/2025 dotycząca dochodzeń wewnętrznych OLAF w sprawie mobbingu w instytucjach, organach, urzędach i agencjach UE***

9. W 2022 r. dyrektor generalny OLAF poinformował Komitet Nadzoru o pewnych trudnościach napotykanych przez OLAF w szeregu spraw związanych z dochodzeniami wewnętrznymi w sprawie mobbingu, mogących zagrażać jego niezależności.

10. Na podstawie otrzymanych informacji Komitet postanowił wydać opinię wyjaśniającą rolę i uprawnienia OLAF w prowadzeniu dochodzeń w sprawie niewłaściwego zachowania i mobbingu w instytucjach, organach, urzędach i agencjach. W tym kontekście Komitet zbadał wartość dodaną, którą takie dochodzenia wniosły w walkę z mobbingiem i podobnymi naruszeniami przepisów ze strony urzędników UE i członków instytucji, organów, urzędów i agencji. Analiza dotyczyła próby 29 spraw (9 zakończonych dochodzeń i 20 oddalonych spraw) przeprowadzonych przez OLAF w latach 2018–2023.

11. W grudniu 2024 r. Komitet zatwierdził projekt opinii, który następnie formalnie przyjęto i opublikowano w styczniu 2025 r. W sprawozdaniu rocznym za 2024 r. Komitet przedstawił dogłębną analizę najważniejszych zagadnień zawartych w opinii. Poniżej podsumowano główne ustalenia.

12. Komitet zauważył, że w następstwie wyroku w sprawie *Dalli* ([12]) ustalono, iż OLAF posiada uprawnienia do prowadzenia dochodzeń wewnętrznych w poważnych sprawach związanych z wypełnianiem obowiązków służbowych przez pracowników i członków instytucji, organów, urzędów i agencji, niezależnie od skutków finansowych, na podstawie art. 1 ust. 4 rozporządzenia w sprawie OLAF.

13. Przegląd spraw wykazał, że OLAF zazwyczaj nie bada okoliczności faktycznych dotyczących urzędników lub kadry kierowniczej średniego szczebla w sytuacjach, w których instytucje, organy, urzędy i agencje mogą samodzielnie przeprowadzić skuteczne dochodzenie; wówczas OLAF przekazuje sprawę tym instytucjom, organom, urzędom i agencjom na podstawie art. 5 ust. 6. OLAF prowadzi jednak dochodzenia w sprawie zarzutów przeciwko pracownikom wyższego szczebla lub członkom instytucji, organów, urzędów i agencji, aby zapewnić niezależność. Komitet stwierdził, że rozpatrywanie przez OLAF skarg dotyczących mobbingu wchodzi w zakres jego mandatu, co zapewnia dodatkową bezstronność w sprawach dotyczących kadry kierowniczej wyższego szczebla. W wewnętrznych dochodzeniach prowadzonych przez instytucje, organy, urzędy i agencje może brakować obiektywizmu lub zasobów i mogą one wiązać się z ryzykiem utraty reputacji.

([8]) Opinia Komitetu Nadzoru nr 1/2025 na temat dochodzeń wewnętrznych OLAF w sprawie mobbingu w instytucjach, organach, urzędach i agencjach UE.

([9]) Opinia Komitetu Nadzoru nr 2/2025 na temat wstępnego projektu budżetu OLAF na 2026 r.

([10]) Wszystkie przyjęte opinie i sprawozdania roczne, o których mowa w niniejszym dokumencie, są dostępne na stronie internetowej Komitetu Nadzoru: Opinie i sprawozdania – Komitet Nadzoru OLAF – Unia Europejska.

([11]) Opinia Komitetu Nadzoru nr 1/2026 towarzysząca sprawozdaniu Komisji z oceny stosowania i wpływu rozporządzenia w sprawie OLAF.

([12]) 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. W tym przełomowym wyroku Sąd zbadał wprost zagadnienie uprawnień OLAF do prowadzenia dochodzeń wewnętrznych, które nie mają wpływu na interesy finansowe UE. W pkt 62 wyroku Sąd stwierdził, że „brak wpływu na interesy finansowe Unii nie wpływa na możliwość wszczęcia dochodzenia przez OLAF".

14. Chociaż większość instytucji, organów, urzędów i agencji współpracowała z OLAF, w dwóch sprawach były one niechętne współpracy, co opóźniło dochodzenia. Komitet podkreślił, że po wszczęciu dochodzenia przez OLAF instytucje, organy, urzędy i agencje muszą w pełni współpracować i unikać prowadzenia dochodzeń równoległych, ponieważ niedopełnienie tego obowiązku narusza obowiązujące ramy prawne i podważa niezależność OLAF.

2.2. ***Opinia nr 2/2025 na temat wstępnego projektu budżetu OLAF na 2026 r.***

15. Każdego roku Komitet przyjmuje opinię w sprawie wstępnego projektu budżetu OLAF, aby zapewnić instytucje UE, że projekt budżetu zachowuje niezależność funkcji dochodzeniowej OLAF. Dokładniej rzecz ujmując, w opinii Komitetu bada się, czy OLAF dysponuje wystarczającymi zasobami finansowymi i kadrowymi, aby zintensyfikować walkę z nadużyciami finansowymi, korupcją i wszelką inną nielegalną działalnością oraz skutecznie wykonywać powierzone mu zadania.

16. 2 czerwca 2025 r. Komitet wydał opinię nr 2/2025 w sprawie wstępnego projektu budżetu OLAF na 2026 r. W opinii tej zwrócono uwagę, że wstępny budżet OLAF wzrósł o 3,8 % w stosunku do budżetu na 2025 r. Proponowane zwiększenie środków w niektórych liniach budżetowych było należycie uzasadnione i zgodne z wytycznymi Komisji dotyczącymi sporządzania projektu budżetu OLAF na 2026 r.

17. Głównym czynnikiem kosztowym były wydatki na personel, które pochłonęły ponad 72 % całkowitego budżetu. Komitet zauważył, że plan zatrudnienia OLAF na 2026 r. uszczuplono o 6 stanowisk w porównaniu z poprzednim rokiem, co daje 310 stanowisk. Redukcja ta wynika z liniowego modelu wkładów, który obowiązuje wszystkie jednostki organizacyjne Komisji, aby umożliwić przyszłe przesunięcia stanowisk stałych do obszarów priorytetowych. W świetle tej ostatniej redukcji stanowisk przewidzianych w planie zatrudnienia oraz faktu, że od 2018 r. OLAF musiał zwolnić łącznie 47 stanowisk, Komitet podkreślił, że wszelkie dalsze redukcje zasobów kadrowych OLAF powinny podlegać starannej ocenie.

18. Odnosząc się do linii budżetowej OLAF dotyczącej „podróży służbowych i kosztów reprezentacyjnych", Komitet zauważa, że pozostała ona na tym samym poziomie co w 2025 r., dzięki czemu OLAF mógł zachować nieodzowną zdolność do przeprowadzania kontroli na miejscu w UE i poza nią w ramach prowadzonych dochodzeń.

19. Budżet OLAF na „technologie informacyjno-komunikacyjne" zwiększono o 100 000 EUR, co oznacza wzrost o 1,76 % w porównaniu z poziomem z 2025 r. Komitet zauważył, że wzrost ten pokryłby głównie koszty związane z procesami reorganizacji.

20. Komitet zwrócił uwagę, że ważną cechą budżetu OLAF jest jego powiązana struktura, która umożliwia mu dokonywanie „wewnętrznych" przesunięć budżetowych między różnymi liniami budżetowymi bez konieczności występowania z wnioskiem o zgodę do władzy budżetowej UE. Dzięki tej możliwości OLAF mógł reagować na nieprzewidziane zdarzenia i wyzwania w przeszłości oraz zarządzać swoim budżetem w sposób bardziej elastyczny niż wszelkie inne dyrekcje generalne Komisji. Komitet zawsze opowiadał się za autonomią OLAF w zarządzaniu budżetem jako dodatkową (budżetową) gwarancją jego niezależności.

21. Komitet podkreślił jednak, jak ważne jest, by OLAF zawsze zarządzał swoim budżetem w sposób możliwie zgodny z ogólnymi zasadami budżetowymi określonymi w art. 6–38 rozporządzenia w sprawie zasad finansowych mającymi zastosowanie do budżetu ogólnego UE ([13]), w tym z zasadami przejrzystości i specyfikacji.

22. Komitet stwierdził, że wstępny projekt budżetu OLAF na 2026 r. jest zgodny z wnioskami budżetowymi Komisji dotyczącymi ustanowienia projektu budżetu Komisji na 2026 r. Podkreślił też jednak, że ważne jest zapewnienie, aby OLAF utrzymał wystarczającą liczbę pracowników do wykonywania mandatu oraz aby zasoby kadrowe były dostosowane do potrzeb operacyjnych OLAF. Komitet zwrócił ponadto uwagę na fakt, że opracowanie i wdrożenie narzędzi sztucznej inteligencji, które mają zasadnicze znaczenie dla wykrywania nadużyć finansowych i zapobiegania im w przyszłości, wymagałoby dodatkowych inwestycji w infrastrukturę informatyczną i wiedzę fachową.

([13]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2024/2509 z dnia 23 września 2024 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (Dz.U. L, 2024/2509, 26.9.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/2509/oj).

2.3. ***Projekt opinii towarzyszącej sprawozdaniu Komisji z oceny rozporządzenia w sprawie OLAF***

23. W art. 19 ust. 1 rozporządzenia w sprawie OLAF powierzono Komisji zadanie przeprowadzenia pełnej oceny „stosowania i wpływu" rozporządzenia w sprawie OLAF, „w szczególności w odniesieniu do skuteczności i wydajności współpracy między Urzędem [OLAF] a Prokuraturą Europejską". W art. 19 ust. 1 zobowiązano również Komitet do przedłożenia odrębnej, niezależnej opinii, która zostanie załączona do sprawozdania Komisji z oceny.

24. W kwietniu 2024 r. dyrektor generalny OLAF poinformował Komitet, że OLAF, jako jednostka organizacyjna Komisji odpowiedzialna za kształtowanie polityki zwalczania nadużyć finansowych, rozpoczął proces oceny rozporządzenia w sprawie OLAF. W tym kontekście zwrócono się do Komitetu o wydanie opinii.

25. Komitet zatwierdził projekt opinii w grudniu 2025 r. i formalnie przyjął go w styczniu 2026 r. ([14])

26. W opinii Komitet przeprowadził kompleksową i niezależną ocenę stosowania i wpływu rozporządzenia w sprawie OLAF, w której oparł się na wyjątkowym doświadczeniu w zakresie monitorowania. Z jednej strony Komitet bazował na formalnych opiniach, ustaleniach opartych na dowodach i zaleceniach, które wcześniej sformułował. Z drugiej strony przedstawił opinie i sugestie, których nie przedstawiono dotychczas formalnie OLAF, w oparciu o bezpośrednie dowody lub informacje wtórne przekazane przez OLAF.

27. W pierwszej kolejności Komitet przeanalizował i ocenił najważniejsze zmiany wprowadzone do rozporządzenia w sprawie OLAF (i) rozporządzeniem 2016/2030, w ramach którego zwiększono niezależność i usprawniono funkcjonowanie Komitetu Nadzoru poprzez powierzenie jego sekretariatu Komisji ([15]) oraz (ii) rozporządzeniem 2020/2223 ([16]), w ramach którego dostosowano działania OLAF do działań EPPO i wprowadzono istotne usprawnienia proceduralne i operacyjne. Następnie Komitet przeanalizował rozporządzenie w sprawie OLAF w całości i przedstawił uwagi nie tylko na temat przepisów wprowadzonych w ramach zmian z 2016 r. i 2020 r., ale również na temat tych aspektów rozporządzenia, których nie objęto zmianami. Ponadto za każdym razem, gdy Komitet stwierdzał uchybienia i niedociągnięcia w obecnym zmienionym rozporządzeniu w sprawie OLAF, przedstawiał on konkretne propozycje mające na celu poprawienie i wyjaśnienie odpowiednich przepisów.

28. Analiza skłoniła Komitet do przedstawienia sugestii dotyczących kilku przepisów z myślą o ich ewentualnym przeglądzie po przeprowadzeniu oceny. Propozycje te przyporządkowano do czterech obszarów tematycznych. Po pierwsze, wzięto pod uwagę zakres dochodzeń prowadzonych przez OLAF, obejmujący kwestie, które zazwyczaj pojawiają się na wstępnym etapie dochodzeń ([17]). Po drugie, zajęto się niektórymi ważnymi aspektami cechującymi prowadzenie dochodzeń przez OLAF, począwszy od gwarancji proceduralnych po współpracę między OLAF a EPPO ([18]). Po trzecie, przedstawiono uwagi i sugestie dotyczące wartości sprawozdania OLAF i działań następczych ([19]). Po czwarte, zgłoszono uwagi i sugestie dotyczące funkcjonowania Komitetu Nadzoru ([20]).

29. W kwestii **zakresu dochodzeń prowadzonych przez OLAF** Komitet ponownie podkreślił aktualność wyjaśnienia zakresu mandatu OLAF, co znajduje odzwierciedlenie w przełomowym orzeczeniu w sprawie *Dalli*. Według Komitetu w obecnych ramach prawnych, zgodnie z wykładnią dokonaną w odpowiednim orzecznictwie, OLAF jest uprawniony do prowadzenia dochodzeń nie tylko w sprawach związanych z ochroną interesów finansowych UE, ale również w sprawach wykraczających poza ten zakres ([21]). Ponadto w opinii położono

([14]) Opinia Komitetu Nadzoru nr 1/2026 towarzysząca sprawozdaniu Komisji z oceny stosowania i wpływu rozporządzenia w sprawie OLAF.

([15]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2016/2030 z dnia 26 października 2016 r. zmieniające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 883/2013 w odniesieniu do sekretariatu Komitetu Nadzoru Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) (Dz.U. L 317 z 23.11.2016, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2016/2030/oj).

([16]) 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).

([17]) Opinia Komitetu Nadzoru nr 1/2026, rozdział 3.1.

([18]) Opinia Komitetu Nadzoru nr 1/2026, rozdział 3.2.

([19]) Opinia Komitetu Nadzoru nr 1/2026, rozdział 3.3.

([20]) Opinia Komitetu Nadzoru nr 1/2026, rozdział 3.4.

([21]) Komitet wyraził już ten pogląd w opinii nr 4/2024 i opinii nr 1/2025.

szczególny nacisk na możliwość dalszego rozszerzenia mandatu OLAF na dodatkowe obszary, odzwierciedlając rosnące uznanie jego specjalistycznej wiedzy fachowej i wartości dodanej w radzeniu sobie z zawiłymi sprawami obejmującymi wiele jurysdykcji. Aby to uwzględnić, Komitet zauważył, że można rozważyć ponowne wprowadzenie do rozporządzenia ustrukturyzowanego systemu nadawania priorytetów dochodzeniom prowadzonym przez OLAF. Komitet podkreślił też znaczenie zachowania niezależności operacyjnej OLAF, zwłaszcza w odniesieniu do jasno określonej procedury delegowania uprawnień dyrektora generalnego OLAF. Komitet podkreślił dodatkowo znaczenie zapewnienia w rozporządzeniu jasnych definicji pojęć takich jak „wystarczające podejrzenie" oraz wprowadzenia definicji „zakresu dochodzenia" w art. 5 zmienionego rozporządzenia w sprawie OLAF („Wszczęcie dochodzenia").

30. W odniesieniu do wieloaspektowej kwestii **prowadzenia dochodzeń przez OLAF** Komitet przedstawił kilka uwag. Komitet zasugerował między innymi, aby rozporządzenie w sprawie OLAF zawierało wyraźne odniesienie do faktu, że dochodzenia należy zamykać „w rozsądnym terminie" oraz że w sprawach trwających dłużej niż 24 miesiące dyrektor generalny OLAF powinien podjąć formalną decyzję w sprawie dalszych działań. Komitet zaproponował również ponowne rozważenie przepisu, zgodnie z którym opinię zespołu ds. przeglądów na temat zamknięcia dochodzenia „załącza się do raportu końcowego z dochodzenia", aby zapewnić, że pozostanie ona dokumentem wewnętrznym, którego wnioski przekazuje się wyłącznie odbiorcom zewnętrznym, w stosownych przypadkach. Jeśli chodzi o współpracę między OLAF a EPPO, Komitet uznał, że więcej wytycznych dotyczących pojęcia „zarzutów, które są w sposób oczywisty niezasadne" w art. 12c ust. 3 zapewniłoby większą jasność, co sprzyjałoby spójniejszej współpracy między tymi dwoma organami. Jeżeli chodzi o gwarancje proceduralne, Komitet przedstawił sugestie mające na celu wyeliminowanie zbędnego zróżnicowanego traktowania osób objętych wewnętrznymi i zewnętrznymi dochodzeniami oraz zapewnienie skuteczności gwarancji proceduralnych już uwzględnionych w rozporządzeniu w sprawie OLAF.

31. Komitet zajął się także kluczową i od dawna dyskutowaną kwestią **wartości zaleceń OLAF i działań następczych w związku z nimi**. W tym względzie Komitet uznał, że chociaż zmiana ogólnej mocy prawnej wyników działalności OLAF wymagałaby złożonych rozważań, można by przewidzieć większe zaangażowanie OLAF w odzyskiwanie środków, ze szczególnym uwzględnieniem zaleceń finansowych. Komitet zaproponował też usprawnienie mechanizmów uwzględnionych obecnie w art. 11 rozporządzenia w sprawie OLAF, aby dostosować podstawę prawną do istniejących praktyk w zakresie monitorowania i sprawozdawczości. Z myślą o dalszym zwiększaniu liczby podejmowanych działań następczych Komitet zaproponował również rozszerzenie roli jednostek koordynujących zwalczanie nadużyć finansowych („AFCOS"), aby uwzględnić działania następcze w związku z zaleceniami OLAF.

32. W opinii zawarto jednocześnie pewne sugestie dotyczące **funkcjonowania Komitetu Nadzoru**. W tym względzie Komitet zaproponował pewne wyjaśnienia w art. 15 rozporządzenia w sprawie OLAF, aby chronić jego niezależne i bezstronne funkcjonowanie, sugerując, że samo rozporządzenie przewiduje bezpośredni dostęp elektroniczny do odpowiednich części zautomatyzowanego systemu zarządzania sprawami OLAF („OCM"). Komitet zaproponował także niewielkie zmiany legislacyjne, aby zapewnić niezbędną komplementarność między kontrolerem gwarancji proceduralnych a Komitetem Nadzoru przy ocenie przestrzegania gwarancji proceduralnych przez OLAF.

### 2.4. *Monitorowanie obowiązku OLAF w zakresie zgłaszania EPPO czynów zabronionych*

33. Zgodnie z obowiązującymi ramami prawnymi OLAF i EPPO odgrywają uzupełniające się role w ochronie interesów finansowych UE. W szczególności zmienione rozporządzenie w sprawie OLAF stanowi, że zarówno EPPO, jak i OLAF powinny ustanowić i utrzymywać ścisłą współpracę mającą na celu zapewnienie komplementarności ich odpowiednich mandatów oraz, w stosownych przypadkach, koordynację ich działań. Zgodnie ze zmienionym rozporządzeniem w sprawie OLAF „[s]tosunki między Urzędem i Prokuraturą Europejską powinny przyczyniać się do zapewnienia, aby w celu ochrony interesów finansowych Unii wykorzystywano wszystkie środki" ([22]).

34. Komitet konsekwentnie wyraża duże zainteresowanie zrozumieniem, w jaki sposób nowe ramy prawne wprowadzone rozporządzeniem w sprawie EPPO i zmienionym rozporządzeniem w sprawie OLAF wpłynęły na czynności dochodzeniowe OLAF oraz, w szerszym ujęciu, jak w praktyce przebiega współpraca OLAF z EPPO. Komitet uważa, że prawidłowe wdrożenie mechanizmów współpracy między tymi dwoma organami jest ważnym elementem niezależności operacyjnej i dobrego funkcjonowania OLAF. W tym kontekście Komitet postrzega monitorowanie ich współpracy jako zasadniczą część mandatu i programu prac.

([22]) Motyw 4 rozporządzenia 2020/2223.

35. Odzwierciedlając ten priorytet, w lutym 2024 r. Komitet wydał pierwszą odrębną opinię na temat dochodzeń uzupełniających prowadzonych przez OLAF ([23]). W konkluzjach Komitet pochwalił zarówno EPPO, jak i OLAF za ich konstruktywne zaangażowanie we wprowadzenie tego mechanizmu w życie. Ze względu na zmieniający się charakter dochodzeń uzupełniających Komitet kontynuował też monitorowanie dochodzeń uzupełniających prowadzonych przez OLAF w 2024 r. oraz sposobu wdrożenia zaleceń Komitetu ([24]).

36. W 2025 r. Komitet skoncentrował się na innym kluczowym aspekcie ram współpracy, a mianowicie na spoczywającym na OLAF obowiązku zgłaszania EPPO podejrzeń popełnienia czynu zabronionego. Obowiązek ten, podobnie jak spoczywający na OLAF obowiązek umorzenia lub uzupełnienia dochodzeń w sprawach wchodzących w zakres kompetencji EPPO, ma bezpośredni wpływ na funkcje dochodzeniowe OLAF. Przez monitorowanie realizacji tego obowiązku sprawozdawczego Komitet dąży do zwiększenia niezależności OLAF w prowadzeniu dochodzeń. W analizie skoncentrowano się na weryfikacji: (i) sposobu, w jaki OLAF gromadzi, przetwarza i analizuje wszystkie istotne informacje przed podjęciem decyzji o zgłoszeniu sprawy EPPO; (ii) tego, że żadna ingerencja zewnętrzna nie wpływa na wykonywanie przez OLAF funkcji dochodzeniowych; (iii) tego, że OLAF podejmuje decyzje bezstronnie i bez zbędnej zwłoki oraz (iv) tego, że działania OLAF są w pełni zgodne z obowiązującymi ramami prawnymi.

37. W tym kontekście i zgodnie z art. 15 ust. 1 tiret ostatnie rozporządzenia w sprawie OLAF oraz art. 12 i 13 porozumień roboczych między OLAF a Komitetem Nadzoru ([25]) Komitet miał dostęp do odpowiednich akt spraw obejmujących (i) próbę 25 spraw oddalonych ze względu na właściwość EPPO; (ii) 9 zamkniętych spraw pierwotnie skierowanych do EPPO, ale nieprzejętych przez nią oraz (iii) 14 spraw umorzonych ze względu na właściwość EPPO. Komitet wybrał i przeanalizował również: (iv) próbę 20 zakończonych dochodzeń niezgłoszonych EPPO na podstawie następujących kryteriów: a) spraw, w których EPPO zwróciła się o informacje związane ze sprawą po zakończeniu dochodzenia przez OLAF; b) spraw, które dotyczyły kwestii związanych z Instrumentem na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności („RRF") oraz c) spraw, w których zapewniono odpowiednią reprezentację wszystkich jednostek dochodzeniowych, tak aby co najmniej dwie sprawy z każdej jednostki dochodzeniowej OLAF wchodziły w zakres oceny.

38. Analiza Komitetu jest obecnie w toku. Wyniki tych prac, wraz z wszelkimi wynikającymi z nich zaleceniami, zostaną przedstawione w odrębnej opinii, którą Komitet zamierza przyjąć w pierwszej połowie 2026 r.

### 2.5. *Monitorowanie czasu trwania dochodzeń prowadzonych przez OLAF*

39. W art. 7 ust. 8 i art. 15 ust. 1 rozporządzenia w sprawie OLAF zawarto podstawę prawną przeprowadzanej przez Komitet analizy dochodzeń trwających dłużej niż 12 miesięcy w celu zapewnienia, by dochodzenia OLAF były prowadzone w sposób ciągły i przez okres proporcjonalny do okoliczności i złożoności sprawy.

40. Poprzez regularne monitorowanie czasu trwania dochodzeń OLAF oraz powodów wszelkich zbędnych opóźnień Komitet sprawdza, czy nie dochodzi do zewnętrznej lub wewnętrznej ingerencji w bezstronne prowadzenie dochodzenia. Nieuzasadniony długi czas trwania dochodzenia może mieć poważne negatywne konsekwencje dla: (i) praw procesowych osoby objętej dochodzeniem lub (ii) działań następczych po zakończeniu dochodzenia. Monitorując czas trwania dochodzeń, Komitet sprawdza ponadto, czy zasoby ludzkie i finansowe przydzielone OLAF zostały wykorzystane w sposób skuteczny.

([23]) Opinia nr 1/2024, „Dochodzenia uzupełniające OLAF i EPPO".

([24]) Zob. sprawozdanie roczne Komitetu Nadzoru za 2024 r., pkt 2.1.

([25]) Zgodnie z ustaleniami roboczymi między OLAF a Komitetem Nadzoru, podpisanymi 21 października 2021 r., OLAF przyznaje Komitetowi prawo bezpośredniego dostępu do części zautomatyzowanego systemu zarządzania sprawami („OCM"), aby umożliwić Komitetowi Nadzoru prowadzenie działań w zakresie monitorowania na podstawie rozporządzenia 883/2013. W art. 12 i 13 porozumień roboczych określono zasady tego dostępu.

41. Komitet uważa, że czas trwania dochodzeń jest ważnym wskaźnikiem skuteczności działań OLAF i na przestrzeni lat zwracał na tę kwestię szczególną uwagę. W poprzedniej opinii ([26]) Komitet stwierdził pewne niedociągnięcia, które doprowadziły do wydania szeregu zaleceń dla dyrektora generalnego OLAF.

42. W opinii nr 3/2024 w sprawie projektu nowych wytycznych dotyczących procedur dochodzeniowych ([27]) Komitet z zadowoleniem przyjął postępy poczynione przez OLAF w zarządzaniu czasem trwania dochodzeń. Komitet podkreślił też znaczenie uwzględnienia w wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych jasnych instrukcji dla śledczych, dotyczących unikania nieuzasadnionych okresów bezczynności w procesie dochodzenia oraz rozwiązania problemu nadmiernie długiego czasu trwania dochodzeń. Komitet zauważa, że OLAF przyjął do wiadomości takie uwagi i częściowo wdrożył zalecenia Komitetu w ostatecznej wersji wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych, która weszła w życie 1 stycznia 2026 r. ([28])

43. W szczególności w wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych wdrożono – w pełni lub największym możliwym zakresie – wiele zaleceń Komitetu dotyczących czasu trwania dochodzeń prowadzonych przez OLAF ([29]), procesu decyzyjnego w dochodzeniach ([30]), definicji i zmian zakresu dochodzeń ([31]), etapu wyboru ([32]), praw osób objętych dochodzeniem ([33]), terminologii nagrywania rozmów telefonicznych ([34]), klasyfikacji dochodzeń ([35]) oraz wewnętrznej procedury doradczej i wewnętrznej procedury kontrolnej ([36]). Komitet z zadowoleniem przyjmuje również nowe przepisy wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych dotyczące planów prac, które należy sporządzić na początku dochodzenia i aktualizować w razie potrzeby i które muszą zawierać odniesienia do rozwiązań i środków służących przezwyciężaniu problemów ([37]).

44. W okresie sprawozdawczym, jak co roku, Komitet otrzymał od OLAF informacje na temat dochodzeń trwających dłużej niż 12 miesięcy. Aby lepiej zrozumieć, w jaki sposób OLAF zarządzał czasem trwania prowadzonych dochodzeń i w jaki sposób przestrzegał ogólnej zasady proporcjonalności, również w świetle uprzednio sformułowanych zaleceń, Komitet przeprowadził ocenę, w której skoncentrował się na dochodzeniach trwających dłużej niż 36 miesięcy (zob. sekcja 2.5.2).

2.5.1. *Sprawozdania z dochodzeń trwających ponad 12 miesięcy otrzymane przez Komitet w 2025 r.*

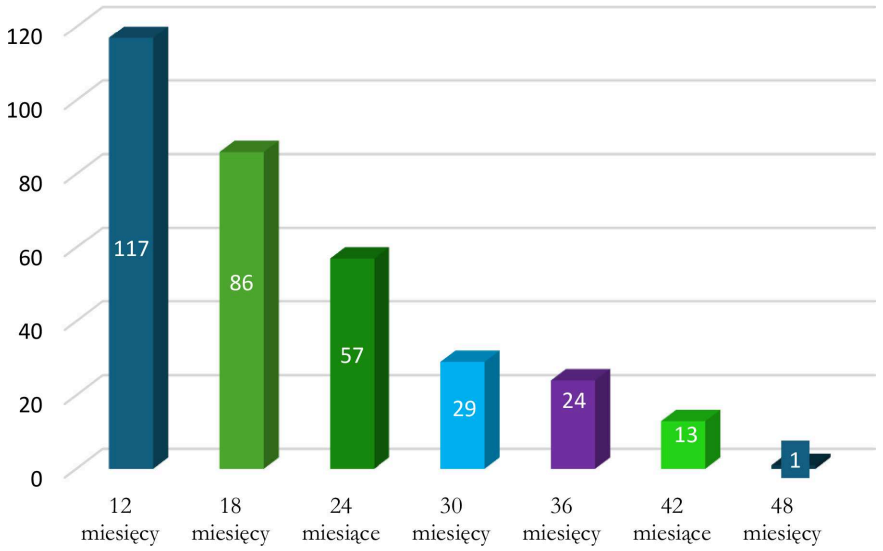
45. Jeżeli dochodzenie nie może zostać zakończone w terminie 12 miesięcy po jego wszczęciu, na mocy art. 7 ust. 8 rozporządzenia w sprawie OLAF ([38]) nakłada się na dyrektora generalnego OLAF obowiązek składania Komitetowi formalnego sprawozdania po upływie 12 miesięcy od dnia wszczęcia dochodzenia, a następnie co sześć miesięcy. W sprawozdaniach tych dyrektor generalny OLAF podaje powody nieukończenia dochodzenia oraz, w stosownych przypadkach ([39]), środki naprawcze, które należy wdrożyć w celu przyspieszenia dochodzenia, jak również przewidywany termin jego zakończenia.

([26]) Opinia Komitetu Nadzoru nr 5/2021, „Analiza dochodzeń OLAF trwających ponad 36 miesięcy w 2019 r."
([27]) Opinia Komitetu Nadzoru nr 3/2024, „Wytyczne OLAF w sprawie procedur dochodzeniowych".
([28]) Więcej informacji można znaleźć poniżej w sekcji 2.6 „Monitorowanie wdrażania zaleceń Komitetu Nadzoru przez OLAF".
([29]) Opinia Komitetu Nadzoru nr 3/2024, zalecenie I.1 ppkt (vii) i (viii).
([30]) Opinia Komitetu Nadzoru nr 3/2024, zalecenie I.2 ppkt (i), (ii), (iii), (vii) i (viii).
([31]) Opinia Komitetu Nadzoru nr 3/2024, zalecenie I.3 ppkt (i) i (iv).
([32]) Opinia Komitetu Nadzoru nr 3/2024, zalecenie I.4 ppkt (i) i (vi).
([33]) Opinia Komitetu Nadzoru nr 3/2024, zalecenie I.5 ppkt (iii) i (iv).
([34]) Opinia Komitetu Nadzoru nr 3/2024, zalecenie I.6.
([35]) Opinia Komitetu Nadzoru nr 3/2024, zalecenie I.7 ppkt (i) oraz (ii).
([36]) Opinia Komitetu Nadzoru nr 3/2024, zalecenie I.8 ppkt (i) oraz (ii).
([37]) Opinia Komitetu Nadzoru nr 3/2024, zalecenia I.1 ppkt (vi) i I.9.
([38]) Art. 7 ust. 8 rozporządzenia nr 883/2013 stanowi: „[j]eżeli dochodzenie nie może zostać zakończone w terminie 12 miesięcy od jego wszczęcia, dyrektor generalny, po upływie tego 12-miesięcznego okresu, a następnie co sześć miesięcy, składa sprawozdanie Komitetowi Nadzoru, wskazując powody oraz – w stosownych przypadkach – środki naprawcze przewidziane w celu przyspieszenia dochodzenia".
([39]) Rozporządzeniem 2020/2223 dodano do art. 7 ust. 8 rozporządzenia w sprawie OLAF sformułowanie „w stosownych przypadkach".

46. W 2025 r. Komitet otrzymał od OLAF 484 sprawozdań dotyczących 327 toczących się indywidualnych dochodzeń trwających dłużej niż 12 miesięcy. W 49 % przypadków dochodzenia trwały powyżej 24 miesięcy, a w 16 % przypadków – powyżej 36 miesięcy (wykres 1).

*Wykres 1*

**327 indywidualnych spraw o długim czasie trwania zgłoszonych w 2025 r.**




47. Aby umieścić te dane liczbowe w kontekście, na wykresie 2 przedstawiono przegląd porównawczy liczby poszczególnych dochodzeń trwających ponad 12 miesięcy w ciągu ostatnich trzech lat. Pokazuje on stopniowy spadek ogólnej liczby długotrwałych spraw zgłoszonych przez dyrektora generalnego OLAF z 404 spraw w 2023 r. do 333 w 2024 r. i 327 w 2025 r. Tendencja ta wskazuje na skrócenie średniego czasu trwania długich dochodzeń, a tym samym na pewną poprawę terminowości rozpatrywania tych spraw przez OLAF. Ilustrują to na przykład liczby dotyczące dochodzeń trwających dłużej niż 48 miesięcy. W 2023 r. przeprowadzono 13 takich dochodzeń, a w 2024 r. – 10. W toku monitorowania w 2025 r. Komitet wykrył tylko jeden taki przypadek.

*Wykres 2*

**Zmiany w liczbie indywidualnych spraw o długim czasie trwania zgłoszonych w latach 2023–2025**



2.5.2. *Dochodzenia OLAF trwające ponad 36 miesięcy w 2025 r.*

48. W 2025 r. Komitet regularnie monitorował czas trwania dochodzeń OLAF, koncentrując się w szczególności na dochodzeniach, których czas trwania przekraczał 36 miesięcy. Monitorowanie odbywało się w trzech etapach w ciągu roku. Na początek Komitet przeanalizował sprawy, w których czas trwania dochodzenia przekroczył 36 miesięcy w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2025 r. (19 spraw). Następnie Komitet rozpatrzył nowe sprawy, w których czas trwania dochodzenia przekroczył 36 miesięcy w okresie od 1 lipca 2025 r. do 30 września (7 nowych spraw). W okresie od 1 października 2025 r. do 31 grudnia 2025 r. Komitet dokonał ponadto przeglądu ostatniej partii spraw, w których czas trwania dochodzenia przekroczył 36 miesięcy (7 nowych spraw). Na tym ostatnim etapie Komitet przeanalizował też postępy we wszystkich 33 sprawach, w tym aktualizacje 26 spraw poddanych analizie na pierwszym i drugim etapie na początku roku. Na wszystkich trzech etapach Komitet przeanalizował jedynie te zgłoszone sprawy, które nadal były w toku ([40]).

49. Zgodnie z art. 10 porozumień roboczych między OLAF a Komitetem Komitet uzyskał dostęp do akt spraw dotyczących wyżej wymienionych 33 dochodzeń. Do końca grudnia 2025 r. OLAF zamknął 22 z nich ([41]), a 11 było w toku ([42]).

50. Komitet skierował również wnioski o udzielenie informacji, aby uzyskać kompleksowy obraz każdej analizowanej sprawy. Komitet należycie uwzględnił uwagi przedstawione przez OLAF przy formułowaniu ostatecznych wniosków.

51. W ramach przeglądu Komitet przeanalizował wskaźniki przedstawione poniżej.

**Ciągłość działań dochodzeniowych.** Kontynuacja działań dochodzeniowych była objęta drobiazgowym monitorowaniem przez cały czas trwania każdej sprawy. Komitet zweryfikował powody przedstawione przez OLAF w jego 12-miesięcznych sprawozdaniach, porównując je z aktami spraw, i przeanalizował ciągłość działań między poszczególnymi okresami sprawozdawczymi. Zgodnie z ustaloną praktyką Komitet zwrócił również szczególną uwagę na przerwy w działaniach dochodzeniowych i uznał przerwy przekraczające trzy miesiące za „sygnały ostrzegawcze", natomiast przerwy przekraczające sześć miesięcy za wskazujące na poważne przeszkody napotkane przez zespół zajmujący się sprawą, które mają lub mogą mieć istotny wpływ na całkowity czas trwania dochodzenia. W aktach spraw poszukiwano uzasadnienia tego stanu rzeczy (które było w nich wyraźnie wskazane lub można je było wywnioskować w inny sposób) ([43]). Komitet skoncentrował się również na ocenie ciągłości dochodzeń przeprowadzonej przez zespół OLAF ds. przeglądów ([44]).

**Planowanie dochodzeń i ustalanie priorytetów operacyjnych.** Komitet dokonał przeglądu wewnętrznych praktyk OLAF związanych z zarządzaniem czasem trwania dochodzeń, skupiając się w szczególności na planowaniu i ustalaniu priorytetów operacyjnych. Komitet zbadał, czy we wszystkich działach OLAF przyjmowano spójne i jednolite podejście ([45]). Komitet rozważył również, czy kierownictwo OLAF nadało priorytet operacyjny dochodzeniom trwającym ponad 36 miesięcy, aby przyśpieszyć ich zakończenie ([46]).

**Proporcjonalność i skuteczność.** Komitet przeprowadził również wstępną ocenę proporcjonalności czasu trwania każdego dochodzenia, która polegała na ustaleniu, czy był on uzasadniony okolicznościami sprawy. Ponadto Komitet ocenił, czy proponowane środki zaradcze były znaczące i odpowiednie pod względem uwzględnienia przyczyn nieukończenia dochodzenia.

52. Analizę przeprowadzoną przez Komitet w 2025 r. została podsumowana poniżej.

([40]) Łączna liczba zgłoszonych spraw, dla których czas trwania dochodzenia przekroczył 36 miesięcy, wyniosła 38. Spraw, które zgłoszono Komitetowi, ale zamknięto przed przeprowadzeniem analizy, nie uwzględniono – było 5 takich spraw.

([41]) [Poufne].

([42]) [Poufne].

([43]) Opinia Komitetu Nadzoru nr 5/2021, zalecenie 1b.

([44]) Opinia Komitetu Nadzoru nr 5/2021, zalecenie 2. W trakcie całego dochodzenia OLAF wewnętrzny system doradztwa i kontroli przewidziany w art. 17 ust. 7 zmienionego rozporządzenia w sprawie OLAF zapewnia (i) zgodność działań podejmowanych przez OLAF w trakcie dochodzenia z zasadami legalności, konieczności i proporcjonalności; (ii) poszanowanie gwarancji proceduralnych i praw podstawowych oraz (iii) prawidłowe stosowanie prawa UE i przepisów krajowych. Ten niezależny wewnętrzny mechanizm legalności i kontroli jest obecnie powierzony zespołowi ekspertów prawnych w ramach OLAF (zespół ds. przeglądów).

([45]) Opinia Komitetu Nadzoru nr 5/2021, zalecenie 3.

([46]) Opinia Komitetu Nadzoru nr 5/2021, zalecenie 4c.

*Sprawozdawczość*

53. Komitet zauważył, że najczęściej przywoływanym przez OLAF uzasadnieniem czasu trwania dochodzeń (w 70 % przypadków) był „złożony charakter sprawy". Okoliczności, w których dochodzenie można uznać za złożone, mogą się różnić w zależności od przypadku, stosownie do przedmiotu sprawy i związanych z nią konkretnych okoliczności. OLAF zazwyczaj wspomina o złożoności, gdy istnieją liczne dokumenty, trudne do zbadania ze względu na ich format, ilość i język. Wzmianka o złożoności pojawia się również w przypadku trudności na szczeblu międzyjurysdykcyjnym i wystąpienia nowych kwestii prawnych, gdy sprawa dotyczy lub może dotyczyć wielu osób ([47]) lub państw, gdy zakres dochodzenia jest szeroki lub gdy transakcje trudno jest przeanalizować.

54. Inne powody zgłaszane przez OLAF jako uzasadnienie czasu trwania mają charakter wewnętrzny (np. kwestie związane z personelem, takie jak długotrwała nieobecność urzędnika prowadzącego dochodzenie lub reorganizacja zespołu dochodzeniowego) lub stanowią okoliczności zewnętrzne pozostające poza kontrolą OLAF (np. trudności we współpracy z zainteresowanymi stronami, oczekiwanie na wkład ze strony instytucji UE, organów krajowych lub innych zainteresowanych stron lub wpływ pandemii COVID-19 ([48])).

55. Kolejnym powodem mającym wpływ na czas trwania dochodzeń była rosnąca liczba dochodzeń uzupełniających prowadzonych przez OLAF i EPPO. Jedną trzecią badanych spraw ([49]) stanowiły dochodzenia uzupełniające lub sprawy, w których wykryto potencjalną właściwość EPPO, przy czym wszystkie z nich zawieszono w oczekiwaniu na odpowiedź ze strony EPPO. Działania dochodzeniowe zawieszano głównie ze względu na (i) konieczność oczekiwania na decyzję EPPO o wszczęciu własnego postępowania przygotowawczego na podstawie zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa do EPPO sporządzonego przez OLAF; lub (ii) w przypadkach, w których EPPO wszczęła postępowanie przygotowawcze i OLAF uznał to za zasadne – ze względu na konieczność oczekiwania, aż EPPO wyrazi zgodę na przeprowadzenie przez OLAF dochodzenia uzupełniającego.

56. Komitet ocenił treść 12-miesięcznych sprawozdań OLAF na podstawie wszystkich danych dostępnych w poszczególnych aktach spraw i nie stwierdził żadnych rozbieżności. Ogólnie rzecz biorąc, Komitet uważa, że prawidłowo wypełniony wzór stosowany do składania sprawozdań Komitetowi może zapewnić wiarygodny ogląd danej sprawy. Zawarte w nim informacje należy aktualizować co sześć miesięcy, ze szczególnym uwzględnieniem środków zaradczych podjętych w okresie sprawozdawczym oraz ich skuteczności. Komitet zwrócił już uwagę ([50]), że dochodzenie będące w toku w chwili sporządzenia 12-miesięcznego sprawozdania nie zwalnia OLAF z obowiązku informowania Komitetu o środkach zaradczych podjętych w trakcie dochodzenia.

*Ciągłość dochodzeń*

a. *Przerwy w działaniach dochodzeniowych*

57. Komitet uważnie przeanalizował intensywność działań dochodzeniowych przez cały czas trwania każdej sprawy i stwierdził istnienie okresów bezczynności w cyklu życia większości analizowanych spraw (27 przypadków) ([51]). W większości przypadków w toku jednej sprawy wystąpił więcej niż jeden okres bezczynności. W 27 przypadkach Komitet stwierdził przerwy trwające 3–8 miesięcy ([52]). W 6 przypadkach przerwy trwały 9–15 miesięcy ([53]). W porównaniu z 2024 r. Komitet nie stwierdził dłuższych okresów bezczynności (w ocenie z 2024 r. wskazano 4 sprawy, w których wystąpiły przerwy przekraczające 16 miesięcy).

58. Komitet, jak konsekwentnie twierdzono, przyznaje, że analiza czasu trwania nie może opierać się wyłącznie na liczbie i czasie trwania przerw w działaniach dochodzeniowych oraz że każda analiza musi uwzględniać całą dokumentację dotyczącą dochodzenia, a także, zgodnie z art. 7 ust. 5 rozporządzenia w sprawie OLAF, szczególne okoliczności i złożoność każdej sprawy.

([47]) Analizowane sprawy dotyczyły szeregu osób fizycznych/prawnych, od 1 osoby do 29 osób.
([48]) Uzasadnienie to ma zastosowanie do spraw wszczętych w 2021 r. lub w pierwszym kwartale 2022 r.
([49]) [Poufne].
([50]) Zob. opinia Komitetu Nadzoru nr 5/2021, pkt 38 i 39.
([51]) Dla zwięzłości – w pięciu sprawach nie stwierdzono okresów bezczynności [poufne].
([52]) [Poufne].
([53]) [Poufne].

59. Komitet przypomina ([54]), że okresy bezczynności muszą być odpowiednio odnotowywane i uzasadniane w aktach sprawy oraz że przeszkody lub opóźnienia napotykane przez zespół zajmujący się sprawą w trakcie trwania dochodzenia należy każdorazowo rejestrować w OCM, umożliwiając ich śledzenie, np. w postaci notatek do akt. Takie postępowanie umożliwi kierownictwu OLAF skuteczne monitorowanie postępów w dochodzeniu i zapewni wymagany stopień przejrzystości i rozliczalności.

60. W swojej poprzedniej analizie czasu trwania Komitet zauważył, że w niektórych przypadkach OLAF nie odnotował prawidłowo okoliczności leżących u podstaw okresów braku aktywności w OCM ([55]). Analiza przeprowadzona w 2024 r. ([56]) wykazała już pewną poprawę w tym obszarze w porównaniu z przeszłością. W 2025 r. Komitet zauważył podobną tendencję, ponieważ w niektórych przypadkach OLAF dokumentował przerwy trwające ponad trzy miesiące, w związku z czym Komitet mógł przeanalizować przyczyny takich okresów bezczynności. Tylko w dwóch przypadkach Komitet wykrył nieudokumentowane przerwy, w odniesieniu do których OLAF nie był w stanie przedstawić wystarczających wyjaśnień ([57]).

61. W związku z tym Komitet pochwala praktykę dokumentowania stopniowych postępów OLAF w analizie danych w formie notatek do akt sprawy, a także rejestrowania wszelkich przeszkód proceduralnych napotkanych przez zespół dochodzeniowy. W porównaniu z rokiem 2024 Komitet zauważa poprawę, mimo że praktyka różni się w poszczególnych sprawach.

62. Komitet pragnie również zachęcić jednostki dochodzeniowe do odnotowywania w OCM tych działań dochodzeniowych, które odbywają się w formie stacjonarnej lub ustnie, takich jak spotkania, rozmowy telefoniczne lub wideokonferencje (np. za pomocą noty do akt), z uwzględnieniem celu i głównego wyniku działania dochodzeniowego.

63. Dodatkowo Komitet zauważył, że chociaż w większości przypadków OLAF rejestrował dokumenty w odpowiednim czasie, w kilku przypadkach odbyło się to z pewnym opóźnieniem (np. daty korespondencji wymienianej za pośrednictwem poczty elektronicznej były nieco wcześniejsze niż daty jej wprowadzenia do OCM). Praktyka ta nie uwzględnia potrzeby zapewnienia jasności i przejrzystości OCM, co z kolei ma zasadnicze znaczenie dla usprawnienia prowadzenia dochodzeń, nadzoru ze strony kierownictwa oraz prac monitorujących Komitetu. W związku z tym Komitet podkreśla znaczenie bezzwłocznego wprowadzenia wszystkich istotnych dokumentów do OCM, a jeżeli jest to niemożliwe, przedstawienia i odnotowania wyjaśnień w aktach (wymiana wiadomości e-mail, nota do akt itp.).

b. *Opinie zespołu ds. przeglądów*

64. We wszystkich 22 zamkniętych sprawach Komitet przeanalizował również opinie wydane przez zespół ds. przeglądów przed zamknięciem sprawy („opinia w sprawie zamknięcia"). Komitet stwierdził, że analiza ciągłości dochodzeń przeprowadzona przez zespół ds. przeglądów jest do pewnego stopnia niejednorodna. W niektórych przypadkach w opinii zespołu ds. przeglądów odniesiono się do okresów bezczynności lub złożoności sprawy bez przedstawienia wyjaśnień lub dodatkowych szczegółów na poparcie swojej oceny. W innych przypadkach w opinii stwierdza się po prostu, że nie znaleziono „żadnych sygnałów [świadczących o istnieniu zbędnych opóźnień]", chociaż zawartość akt sprawy może sugerować inaczej.

65. Komitet powtarza wyrażony wcześniej pogląd ([58]), że ocena przeprowadzona po zakończeniu dochodzenia jest niezwykle istotna dla monitorowania efektywności działań OLAF. W związku z tym, aby opinie na temat zamknięcia sprawy pozostały istotne i spełniały swoją funkcję ([59]), Komitet powtarza, że powinny one obejmować uzasadnioną i pełną ocenę ciągłości dochodzenia, w tym kwestie związane z czasem jego trwania.

([54]) Opinia Komitetu Nadzoru nr 5/2021, pkt 44.
([55]) Opinia Komitetu Nadzoru nr 5/2021, pkt 45 i 46.
([56]) Sprawozdanie roczne Komitetu Nadzoru za 2024 r., pkt 90.
([57]) [Poufne].
([58]) Opinia Komitetu Nadzoru nr 5/2021, zalecenie 2, i sprawozdanie roczne Komitetu Nadzoru za 2024 r., pkt 94.
([59]) Art. 17 rozporządzenia w sprawie OLAF.

66. Komitet zachęca OLAF do znalezienia odpowiedniej równowagi między ochroną poufności a zapewnieniem skutecznej kontroli zgodności z prawem. Aby wesprzeć OLAF w rozwiązaniu tej kwestii, Komitet zaproponował niedawno zmiany ustawodawcze, które zapewniłyby traktowanie opinii zespołu ds. przeglądów w sprawie zamknięcia jako dokumentu wewnętrznego, tak aby w stosownych przypadkach informowano odbiorców zewnętrznych jedynie o jego wnioskach ([60]). Poprawiłoby to zdolność zespołu ds. przeglądów do pełnienia roli niezależnego zabezpieczenia i zapewniłoby dyrektorowi generalnemu OLAF wiarygodną i znaczącą ocenę zgodności z prawem, proporcjonalności i integralności proceduralnej działań dochodzeniowych. Niemniej jednak, w oczekiwaniu na ewentualne zmiany w rozporządzeniu w sprawie OLAF, Komitet ufa, że OLAF podejmie działania następcze w tej kwestii, aby zagwarantować istotność pracy zespołu ds. przeglądów.

*Planowanie dochodzeń i nadawanie priorytetów*

67. Jak przewidziano w niedawnej zmianie wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych, jednostki dochodzeniowe są zobowiązane do „przygotowania planu prac na potrzeby dochodzenia jak najszybciej po jego wszczęciu" ([61]) i „jest on regularnie aktualizowany" ([62]). Co więcej, wytyczne w sprawie procedur dochodzeniowych zawierają obecnie wyraźny wymóg, aby kierownik wyższego szczebla OLAF „monitorował wdrażanie planów prac" ([63]). Komitet z zadowoleniem przyjmuje tę zmianę i docenia wysiłki dyrektora generalnego OLAF na rzecz wdrożenia zalecenia 3 zawartego w opinii nr 5/2021.

68. Przeprowadzona analiza wykazała jednak, że w 2025 r. w 30 % przypadków nie sporządzono wstępnych planów prac dotyczących dochodzenia. Tendencja ta ulega poprawie, ponieważ w 2024 r. było tak w 60 % przypadków. W pozostałych 70 % przypadków w 2025 r. opracowano wstępny plan prac, natomiast w 18 % wszystkich przypadków zaktualizowano również wstępny plan prac (w porównaniu z 5,77 % w 2024 r.). Poprawa ta jest widoczna w większości przeanalizowanych dochodzeń (90 % spraw) wszczętych po przeglądzie wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych, który przeprowadzono w październiku 2021 r. ([64]) Komitet podtrzymuje stanowisko, że spójne podejście jest korzystne dla działań OLAF ([65]). Opracowanie planów prac na początku dochodzenia i ich aktualizacja stosownie do potrzeb zapewnia kierownictwu OLAF konkretne narzędzie do monitorowania czasu trwania i postępów dochodzeń oraz jak najlepszego wykorzystania zasobów kadrowych OLAF. Komitet ufa, że w przyszłości art. 33 ust. 1 i 2 nowo przyjętych wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych będzie stosowany w sposób spójny.

69. Analiza Komitetu wykazała również pewien stopień niejednorodności w przyznawaniu priorytetu operacyjnego poszczególnym sprawom. Tylko pięć dochodzeń, których czas trwania przekroczył 36 miesięcy ([66]), wyraźnie uznano za priorytetowe. Analiza wykazała jednak również, że – pomimo nieprzyznania im wyraźnego priorytetu operacyjnego – 22 spraw zamknięto wkrótce po upływie 36 miesięcy. Niemniej jednak Komitet podkreśla również znaczenie rejestrowania decyzji o nadaniu priorytetu dochodzeniom w aktach spraw, a także dokumentowania wszelkich późniejszych zmian w takich decyzjach.

70. Przeprowadzona przez Komitet analiza spraw trwających ponad 36 miesięcy w 2025 r. ujawniła szereg ustaleń. Po pierwsze, liczba takich spraw spadła w stosunku do 2024 r. (33 z 327 spraw w 2025 r. (10 %) w porównaniu z 44 z 333 spraw w 2024 r. (13 %)), jak wskazano na wykresie 2, co stanowi pozytywną zmianę. Po drugie, w analizie podkreślono, że większość dochodzeń przyspieszono po upływie 36 miesięcy, co doprowadziło do zamknięcia większości spraw po upływie 36 do 42 miesięcy.

([60]) Zob. poglądy i powiązane sugestie wyrażone w opinii Komitetu Nadzoru nr 1/2026, sekcja 3.2.3.
([61]) Art. 33 ust. 1 tiret pierwsze wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych.
([62]) Art. 33 ust. 2 wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych.
([63]) Art. 33 ust. 3 wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych.
([64]) Wymóg sporządzenia planu prac wprowadzono w wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych, które zatwierdzono w październiku 2021 r. Nowo zatwierdzone wytyczne w sprawie procedur dochodzeniowych, które weszły w życie 1 stycznia 2026 r., wymagają obecnie również aktualizacji planów prac.
([65]) Opinia Komitetu Nadzoru nr 5/2021, zalecenie 3.
([66]) [Poufne].

71. Komitet zauważył również, że do końca grudnia 2025 r. spośród 22 zamkniętych spraw 16 zamknięto z zaleceniami ([67]) (14 zaleceń finansowych, 1 zalecenie dyscyplinarne, 2 zalecenia sądowe i 6 zaleceń administracyjnych), 5 zamknięto bez zaleceń ([68]), a 1 umorzono ze względu na wszczęcie przez EPPO postępowania przygotowawczego dotyczącego tych samych okoliczności faktycznych ([69]).

72. Podsumowując, podczas analizy ciągłości dochodzeń Komitet stwierdził, że w większości przypadków czas trwania i stwierdzone okresy bezczynności były faktycznie uzasadnione. Zdaniem Komitetu jedynie bardzo niewielka liczba przeanalizowanych spraw ([70]) budzi obawy co do proporcjonalności czasu ich trwania. Komitet uważa, że w tych sprawach dochodzenia OLAF nie były ciągłe, a przerwy nie były uzasadnione. W świetle powyższych rozważań Komitet podkreśla znaczenie ograniczenia przerw w prowadzeniu dochodzeń do minimum. Podkreśla również konieczność wyraźnego uzasadnienia takich okresów bezczynności w aktach spraw.

### 2.6. *Monitorowanie wdrażania przez OLAF zaleceń Komitetu Nadzoru*

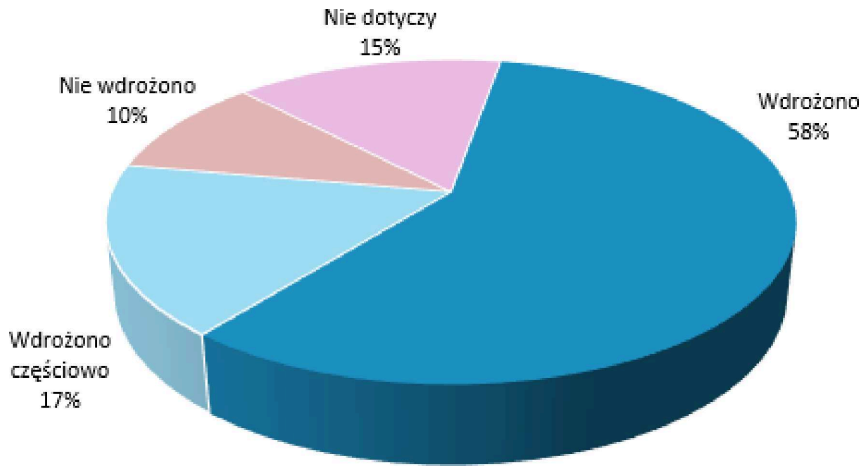
73. W całym okresie sprawozdawczym Komitet przeprowadzał dogłębną ocenę wdrożenia zaleceń, które wydał w opiniach dla OLAF w latach 2021–2024.

74. Komitet przeprowadził ocenę, biorąc pod uwagę stanowisko OLAF przedstawione w jego sprawozdaniu rocznym z wdrażania zaleceń oraz dokładnie analizując konkretne środki przyjęte w celu wdrożenia zaleceń. Komitet przeanalizował zarówno istotę, jak i praktyczne skutki działań OLAF i w razie potrzeby zwrócił się o dalsze wyjaśnienia oraz dodatkowe dokumenty i dowody potwierdzające, aby zapewnić kompleksową i obiektywną ocenę poziomu wdrożenia.

75. Komitet ocenił poziom wdrożenia łącznie 71 zaleceń wydanych w opiniach w latach 2021–2024. Komitet uznał, że 41 z nich wdrożono, 12 wdrożono częściowo, a 7 nie wdrożono, przy czym 11 nie ma już zastosowania w obecnym kontekście. Wartości procentowe przedstawiono poniżej na wykresie 3.

*Wykres 3*

**Ocena wdrożenia przez OLAF zaleceń Komitetu Nadzoru**




([67]) [Poufne].
([68]) [Poufne].
([69]) [Poufne].
([70]) [Poufne].

76. Około 70 % zaleceń objętych tym monitorowaniem dotyczyło ewentualnych zmian w wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych. Takie zalecenia sformułowano w różnych opiniach, a przede wszystkim w opinii Komitetu Nadzoru nr 3/2024, w której Komitet przedstawił uwagi na temat ostatecznego projektu nowych wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych do przyjęcia wkrótce potem.

77. Wytyczne w sprawie procedur dochodzeniowych stanowią kluczowy instrument proceduralny w ramach dochodzeń prowadzonych przez OLAF. Zapewniają one urzędnikom prowadzącym dochodzenie jasne, kompleksowe i operacyjne wytyczne, co gwarantuje zgodność, pewność prawa i spójność proceduralną w prowadzeniu dochodzeń. Ich niedawny przegląd miał dwa główne cele: (i) aktualizację przepisów szczegółowych, aby zapewnić pełną zgodność z mającymi zastosowanie ramami prawnymi i odpowiednim orzecznictwem oraz (ii) skonsolidowanie w jak największym stopniu różnych regulaminów wewnętrznych w jeden spójny dokument, co rozwiąże problem rozdrobnienia wynikającego ze współistnienia wielu wewnętrznych instrukcji i wytycznych.

78. W związku z tym Komitet z zadowoleniem odnotował przyjęcie zmienionych wytycznych, niezależnie od faktu, że przyjęto je później, niż pierwotnie przewidziano w harmonogramie. Ostateczną wersję nowych wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych formalnie przyjęto 11 listopada 2025 r. i weszły one w życie 1 stycznia 2026 r., co stanowi ważny krok w kierunku zwiększenia jasności proceduralnej i spójności instytucjonalnej.

79. Po ich przyjęciu Komitet był w stanie ocenić, w jakim stopniu jego zalecenia znalazły odzwierciedlenie w nowych wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych. Z analizy ostatecznego tekstu wynika, że poczyniono znaczne postępy w realizacji znacznej liczby zaleceń Komitetu. Niemniej jednak niektóre aspekty wdrożono jedynie częściowo lub nie uwzględniono ich w sposób zalecany przez Komitet. W świetle tych nierozstrzygniętych kwestii i ich znaczenia dla zapewnienia pełnej proceduralnej solidności i zgodności z mającymi zastosowanie ramami prawnymi Komitet będzie nadal ściśle monitorować, w ramach jego uprawnień nadzorczych, kluczowe kwestie przedstawione poniżej.

80. **Czas trwania dochodzeń.** W ostatnich latach Komitet wydał szereg zaleceń mających na celu zwiększenie zdolności OLAF do skutecznego zarządzania czasem trwania dochodzeń. Jak zauważono powyżej, niezależnie od osiągniętych postępów, Komitet uważa, że niektóre aspekty nadal mają kluczowe znaczenie dla zapewnienia, by dochodzenia przeprowadzano bez zbędnej zwłoki. W szczególności Komitet wskazuje na: (i) potrzebę zapobiegania okresom bezczynności przekraczającym trzy miesiące, a w każdym przypadku zapewnienia, aby takie okresy należycie rejestrowano i odpowiednio uzasadniano w OCM; (ii) znaczenie zapewnienia, aby opinie zespołu ds. przeglądów wydane przed zakończeniem dochodzenia OLAF obejmowały kompleksową i dobrze uzasadnioną ocenę ciągłości dochodzenia, w tym kwestie związane z czasem jego trwania oraz (iii) możliwość ustanowienia specjalnej procedury systematycznego przeglądu spraw, których czas trwania przekracza 24 miesiące, w połączeniu z jasnym nadaniem priorytetu sprawom, których czas trwania przekracza 36 miesięcy, jako skutecznego mechanizmu służącego skróceniu całkowitego czasu trwania dochodzeń.

81. **Zmiany w zakresie dochodzeń.** Komitet zauważa, że nowe wytyczne w sprawie procedur dochodzeniowych nie odnoszą się do możliwości ograniczenia zakresu dochodzenia, czy to z uwagi na brak właściwości, czy też z innych względów. Chociaż Komitet przyznaje, że przypadki, w których początkowy zakres dochodzenia jest ograniczony lub zmieniony, uznaje się za wyjątkowe, podkreśla on, że takie przypadki miały miejsce w praktyce. Brak wytycznych pozostawia niepewność co do tego, w jaki sposób należy postępować w podobnych sytuacjach, jeżeli wystąpią one ponownie w przyszłości. Z tego powodu Komitet uważa, że nawet jeśli takie przypadki są rzadkie, należy je wyraźnie uwzględnić, jeśli nie w wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych, to w odrębnych instrukcjach, aby zapewnić odpowiednie wytyczne dla urzędników prowadzących dochodzenie, pewność prawa i przejrzystość.

82. **Wzajemne zgłaszanie spraw przez OLAF i EPPO.** Komitet zwraca szczególną uwagę na współpracę między OLAF a EPPO od czasu ustanowienia EPPO, co wykazano w opinii Komitetu Nadzoru nr 2/2021 w sprawie ustaleń roboczych między OLAF a EPPO i późniejszym monitorowaniu ([71]). Rzeczywista interakcja i współpraca obu urzędów ma kluczowe znaczenie dla prawidłowego wykonywania obowiązków w zakresie wzajemnej

([71]) Zob. opinia nr 1/2024 w sprawie dochodzeń uzupełniających OLAF i EPPO oraz związane z nimi monitorowanie zawarte w sprawozdaniu rocznym Komitetu Nadzoru za 2024 r.; zob. również opinia Komitetu Nadzoru dotycząca obowiązku sprawozdawczego OLAF wobec EPPO, która ma zostać opublikowana w pierwszej połowie 2026 r.

sprawozdawczości. Dlatego też Komitet uważa, że ustalenia robocze powinny dostarczyć więcej wytycznych na temat okoliczności i sposobów przekazywania spraw. W związku z tym Komitet przyznaje również, że oczekuje się istotnych zmian w ramach przeglądu struktury zwalczania nadużyć finansowych, co będzie miało wpływ na sposoby współpracy obu organów. Komitet będzie nadal monitorował tę zmieniającą się kwestię i – w ramach posiadanego mandatu – przyczyniał się do zapewnienia sprawnej współpracy.

### 2.7. *Monitorowanie indywidualnych skarg złożonych do OLAF*

83. Jak co roku, w 2025 r., Komitet otrzymał przekazywane dwa razy w roku sprawozdania i odpowiednie dokumenty dotyczące skarg indywidualnych rozpatrywanych przez OLAF. Dyrektor generalny poinformował Komitet, że OLAF rozpatrzył łącznie osiem skarg. Dyrektor generalny przedstawił też przegląd skarg rozpatrywanych przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. OLAF zapewnił automatyczny dostęp do odpowiednich spraw w OCM, który zawiera wszystkie istotne dokumenty i informacje ([72]).

84. Komitet skoncentrował się na pięciu skargach, których rozpatrywanie OLAF zakończył w 2025 r. (pozostałe trzy skargi OLAF rozpatrzył w 2026 r.).

85. Wszystkie przeanalizowane skargi złożyli pracownicy UE. Zgodnie z art. 90a regulaminu pracowniczego ([73]) urzędnicy UE i inni pracownicy mogą składać do dyrektora generalnego OLAF wnioski dotyczące przysługujących im praw oraz sposobu ich traktowania w kontekście dochodzeń prowadzonych przez OLAF. Mogą również składać skargi na działanie mające dla nich negatywne skutki w związku z dochodzeniami prowadzonymi przez OLAF.

86. Komitet zauważa, że informatorzy złożyli cztery skargi na decyzję OLAF o oddaleniu sprawy dotyczącej selekcji, a zatem o niewszczynaniu dochodzenia.

87. Jedna ze skarg dotyczyła wniosku o odszkodowanie za poniesioną szkodę majątkową oraz niemajątkową na podstawie art. 90a regulaminu pracowniczego złożonego przez osobę, której dotyczy zakończone dochodzenie, i dotyczyła niezgodności z prawem dochodzenia prowadzonego przez OLAF.

88. Komitet uważa, że w odniesieniu do powyższych skarg OLAF przedstawił wystarczające wyjaśnienia wszystkim skarżącym oraz działał zgodnie ze swoim obowiązkiem wynikającym z art. 41 ust. 2 lit. c) Karty praw podstawowych Unii Europejskiej odnoszącym się do spoczywającego na administracji obowiązku uzasadniania swoich decyzji.

## 3. **Współpraca**

### 3.1. *Współpraca z OLAF*

89. W 2025 r. Komitet rozwinął owocną współpracę z OLAF poprzez otwarty i konstruktywny dialog z dyrektorem generalnym OLAF i jego zespołem, a po zakończeniu jego kadencji – z p.o. dyrektor generalną i jej zespołem.

90. Komitet kontynuował praktykę zapraszania dyrektora generalnego OLAF oraz członków jego personelu na comiesięczne posiedzenia w celu omówienia i oceny wszelkich kwestii istotnych dla prac Komitetu i OLAF. Członkowie Komitetu oraz Sekretariat odbywali również formalne i nieformalne spotkania z zarządem i pracownikami OLAF stanowiące część przygotowywań prac Komitetu.

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

([73]) Rozporządzenie nr 31 (EWG), 11 (EWEA), ustanawiające regulamin pracowniczy urzędników i warunki zatrudnienia innych pracowników Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej, dostępne pod adresem: EUR-Lex - 01962R0031-20140501 - PL - EUR-Lex.

91. Komitet otrzymał następujące sprawozdania od OLAF zgodnie z rozporządzeniem w sprawie OLAF i ustalonymi praktykami roboczymi: (i) sprawozdania dotyczące dochodzeń trwających ponad 12 miesięcy; (ii) sprawozdania dotyczące zaleceń OLAF wydanych od 1 października 2013 r., które nie zostały zrealizowane i w odniesieniu do których OLAF otrzymał odpowiedzi od zainteresowanych organów w ramach corocznego monitorowania za 2024 r.; (iii) sprawozdania na temat skarg wniesionych do OLAF dotyczących gwarancji proceduralnych w toczących się dochodzeniach OLAF; (iv) sprawozdania dotyczące spraw, w przypadku których przekazano informacje krajowym organom sądowym; (v) sprawozdanie dotyczące odroczeń na podstawie art. 4 ust. 6 rozporządzenia w sprawie OLAF; (vi) sprawozdanie z wdrożenia zaleceń Komitetu Nadzoru przez OLAF w 2024 r. oraz (vii) sprawozdanie dotyczące przypadków, w których nie wszczęto dochodzenia, oraz spraw oddalonych.

### 3.2. *Stosunki z zainteresowanymi stronami*

92. Komitet odpowiada przed instytucjami, które mianują jego członków, a także jest partnerem instytucji UE w dialogu. Komitet przekazuje instytucjom UE sprawozdania ze swojej działalności; może wydawać opinie na ich wniosek; przygotowuje sprawozdania na temat kwestii związanych z dochodzeniami i wymienia z nimi poglądy na szczeblu politycznym ([74]).

93. Komitet uważa, że ważne jest utrzymywanie regularnych kontaktów z instytucjami UE oraz partnerami OLAF i zainteresowanymi stronami, aby poprawić przepływ informacji i uzyskać informacje zwrotne na temat wyników działalności OLAF. Było to szczególnie ważne w roku sprawozdawczym, w którym trwały prace nad oceną rozporządzenia w sprawie OLAF oraz rozpoczęto przegląd struktury zwalczania nadużyć finansowych.

94. Komitet i jego Sekretariat pozostawały w kontakcie z: (i) Grupą Roboczą Rady ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (GAF) (prezentacja sprawozdania rocznego za 2024 r. przez przewodniczącego 18 czerwca 2025 r.); (ii) Komisją Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego (prezentacja sprawozdania rocznego Komitetu za 2024 r. przez przewodniczącego z 16 października 2025 r.) oraz (iii) Piotrem Serafinem, komisarzem do spraw budżetu i administracji publicznej oraz zwalczania nadużyć finansowych (który uczestniczył w posiedzeniu plenarnym Komitetu 16 września 2025 r.).

95. Komitet uczestniczył również w corocznej międzyinstytucjonalnej wymianie poglądów na temat OLAF 3 listopada 2025 r., której gospodarzem była duńska prezydencja Rady i która koncentrowała się na przeglądzie struktury zwalczania nadużyć finansowych. Komitet potwierdził niezachwiane poparcie dla roli OLAF jako niezależnego organu dochodzeniowego odgrywającego kluczową rolę w unijnej strukturze zwalczania nadużyć finansowych. Zdaniem Komitetu należy wprowadzić pewne kluczowe środki umożliwiające OLAF pełną realizację powierzonych mu zadań, w oparciu o kluczowe filary – ciągłość, niezależność i zachowanie mandatu operacyjnego.

96. Po pierwsze, Komitet podkreślił, że OLAF powinien usprawnić kontrole wewnętrzne, aby skrócić czas trwania dochodzeń i zapewnić strategiczne nadawanie priorytetu interwencjom. Po drugie, OLAF powinien dysponować wszelkimi niezbędnymi środkami (zasobami kadrowymi, finansowaniem i technologią), aby reagować na coraz bardziej wyszukane i szybko zmieniające się sposoby popełniania nadużyć finansowych. Po trzecie, w dłuższej perspektywie, Komitet wskazał kilka obszarów wymagających starannego rozważenia, które można uwzględnić w zbliżającym się przeglądzie rozporządzenia w sprawie OLAF ([75]). Wprowadzenie pewnych ukierunkowanych zmian w rozporządzeniu w sprawie OLAF jest uzasadnione, aby poprawić jasność i spójność wewnętrzną rozporządzenia, a ostatecznie przynieść korzyść dla jego stosowania i wpływu. Co nie mniej ważne, należy też zwrócić należytą uwagę na wyzwania, które wykraczają poza zakres samego rozporządzenie w sprawie OLAF i dotyczą szerszej struktury zwalczania nadużyć finansowych. Na przykład egzekwowanie ustaleń OLAF zależy od innych organów i właściwych organów, co czasami skutkuje długotrwałymi i niepewnymi procedurami. W związku z tym można by rozważyć zmianę statusu prawnego zaleceń OLAF lub zwiększenie odpowiedzialności właściwych organów za działania następcze.

([74]) Art. 15 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 883/2013: „Komitet Nadzoru przekazuje dyrektorowi generalnemu opinie, w tym również, w stosownych przypadkach, zalecenia dotyczące między innymi zasobów niezbędnych do wykonywania przez Urząd [OLAF] zadań dochodzeniowych, priorytetów Urzędu odnoszących się do dochodzeń oraz czasu trwania dochodzeń. Opinie te mogą być wydawane z jego własnej inicjatywy lub **na wniosek dyrektora generalnego lub instytucji, organu, urzędu lub agencji**, nie ingerując jednak w przebieg dochodzeń będących w toku. Instytucje, organy, urzędy lub agencje otrzymują kopie opinii wydanych zgodnie z akapitem trzecim".

([75]) Szczegółowo przedstawiono je w opinii Komitetu Nadzoru nr 1/2026 towarzyszącej sprawozdaniu Komisji z oceny stosowania i wpływu rozporządzenia w sprawie OLAF streszczonym powyżej w sekcji „2.3 Projekt opinii towarzyszącej sprawozdaniu Komisji z oceny rozporządzenia w sprawie OLAF".

97. 10 listopada 2025 r. Komitet wziął również udział w dialogu z komisarzem Piotrem Serafinem na temat wdrażania przeglądu struktury zwalczania nadużyć finansowych.

## 4. **Zarządzanie i środki**

### 4.1. ***Metody pracy Komitetu Nadzoru***

98. Między styczniem a grudniem 2025 r. Komitet zorganizował 11 posiedzeń plenarnych w formie hybrydowej lub stacjonarnej. W odniesieniu do każdej istotnej kwestii będącej przedmiotem badania Komitet wyznaczał sprawozdawcę. Sprawozdawcy współpracowali z Sekretariatem przy przygotowaniu projektów sprawozdań na potrzeby omówienia ich na posiedzeniach plenarnych. odbyli również nieformalne i formalne spotkania z odpowiednimi pracownikami OLAF i Sekretariatem w sprawie sporządzania opinii. Przewodniczący, sprawozdawcy i członkowie Sekretariatu spotykali się też regularnie, aby pracować nad konkretnymi kwestiami.

99. W 2025 r. przywrócono pełny, pięcioosobowy skład Komitetu.

100. W związku z rezygnacją Thierry'ego Cretina ze stanowiska w lipcu 2024 r. mianowano innego członka z listy rezerwowej zawartej w decyzji w sprawie mianowania członków Komitetu Nadzoru OLAF ([76]). Niedługo potem członek ten złożył rezygnację, co doprowadziło do powołania Andrei Atili Luki Chendiego 1 października 2025 r.

101. W następstwie rezygnacji Teresy Anjinho w lutym 2025 r. 6 maja 2025 r. mianowano Marię Stylianidi.

### 4.2. ***Sekretariat***

102. W 2025 r. Sekretariat nadal wspierał członków Komitetu w wykonywaniu ich obowiązków, umacniając niezależność OLAF. Podobnie jak w poprzednim sprawozdaniu ([77]), Komitet przypomina, jak ważne jest, by Sekretariat dysponował wystarczającymi zasobami, aby wspierać zarówno Komitet Nadzoru, jak i kontrolera gwarancji proceduralnych, oraz zachować niezbędny rozdział zadań między tymi dwoma organami.

103. W związku z tym Komitet z zadowoleniem przyjął pojawienie się w Sekretariacie w 2025 r. dwóch dodatkowych doradców prawnych.

104. Jednocześnie szef Sekretariatu zakończył pracę w lutym 2025 r., w wyniku czego najstarszy rangą członek Sekretariatu objął funkcję p.o. kierownika Sekretariatu od marca 2025 r. Procedurę rekrutacji nowego kierownika Sekretariatu zakończono na początku 2026 r., a mianowanie nowego kierownika Sekretariatu zaplanowano na 1 kwietnia 2026 r.

105. Po odejściu asystenta administracyjnego rozpoczęto też procedurę rekrutacji asystenta administracyjnego.

106. Komitet był zaangażowany we wszystkie procedury rekrutacji zgodnie z obowiązującymi przepisami. Urzędnicy przydzieleni do Sekretariatu nigdy nie mogą zwracać się o instrukcje do żadnego rządu ani instytucji, organu, urzędu ani agencji w związku z pełnieniem funkcji monitorujących przez Komitet ani przyjmować takich instrukcji. Zaangażowanie Komitetu w te procesy rekrutacji gwarantuje niezależność procesu naboru.

107. Przez cały rok Sekretariat, podobnie jak pozostała część Komisji, nadal działał w trybie hybrydowym, łącząc pracę na miejscu i pracę zdalną, oraz realizował program prac uzgodniony z Komitetem.

([76]) Decyzja Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (UE, Euratom) 2022/521 z dnia 28 marca 2022 r. w sprawie mianowania członków Komitetu Nadzoru Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF).

([77]) Sprawozdanie roczne Komitetu Nadzoru za 2024 r., pkt 114.

108. Sekretariat nadal podlega pod względem administracyjnym (od marca 2017 r.) Urzędowi Wypłacania Należności Indywidualnych Komisji Europejskiej („PMO"), chociaż mieści się w osobnej strefie bezpieczeństwa w siedzibie OLAF. W przeszłości Komitet wielokrotnie wyrażał wątpliwości – ostatnio w opinii nr 1/2026 – czy przyłączenie jego Sekretariatu do PMO stanowi najbardziej właściwe rozwiązanie organizacyjne.

4.3. ***Kwestie budżetowe***

109. Budżet Komitetu na 2025 r. wynosił 200 000 EUR. Z uwagi na fakt, że przez część roku Komitet działał w niepełnym składzie, faktyczna kwota wypłacona do końca 2025 r. wyniosła 139 982,39 EUR, co stanowi około 70 % całkowitej kwoty.

110. Subdelegowanym urzędnikiem zatwierdzającym odpowiedzialnym za wydatki jest dyrektor PMO.