

Urząd do spraw Zwalczania Nadużyć Finansowych

OLAF w systemie kontroli Unii Europejskiej

System zapobiegania i zwalczania nadużyć finansowych na szkodę Wspólnot Europejskich był w przeszłości oceniany jako nieefektywny. Zmianę przyniosło utworzenie w 1999 r. Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF)¹. Artykuł przybliży uprawnienia Urzędu, a także przedstawia relacje i zależności pomiędzy OLAF a innymi instytucjami, organami, urzędami i agencjami Unii Europejskiej. Uwagę poświęcono też usytuowaniu Urzędu i nowopowstałej Prokuratury Europejskiej. Przeanalizowano dane dotyczące dochodzeń prowadzonych i zakończonych w ostatnich latach oraz współpracy OLAF z instytucjami państw członkowskich UE. Opisano współdziałanie z polskimi organami oraz dochodzenia prowadzone na terytorium RP.

MARCIN KRAWCZAK

Podstawy prawne

Regulacje dotyczące zwalczania nadużyć finansowych na szkodę UE oraz funkcjonowania OLAF zawarte są w licznych aktach prawa unijnego pierwotnego

i wtórnego. Jako najważniejsze należy wskazać:

- art. 325 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej², z którego wynika obowiązek ochrony interesów finansowych UE;
- rozporządzenie (WE, Euratom) nr 2988/95 z 18 grudnia 1995 r. w sprawie

¹ Skrót pochodzi od nazwy Urzędu w języku francuskim: *L'Office européen de lutte antifraude*, dalej także „Urząd”.

² Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. UE z 2016 r. C 202/47), zob. art. 325 TFUE (dawny art. 280 TWE), <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:02016E/TXT-20200301&qid=1636818769083&from=EN>> (dostęp 13.11.2021).

ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich³;

- rozporządzenie Rady nr 2185/96 z 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 nieprawidłowościami⁴;
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 z 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, a także rozporządzenie Rady (Euratom) nr 1074/1999⁵, określające precyzyjnie cele, zadania, zasady dotyczące prowadzenia dochodzeń,

strukturę organizacyjną oraz relacje z innymi instytucjami, organami, urzędami i agencjami UE;

- rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939 z 12 października 2017 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej⁶;
- decyzję Komisji z 23 lutego 1994 r. ustanawiającą Komitet Doradczy ds. Koordynacji w Zakresie Nadużyć Finansowych (94/140/WE)⁷;
- decyzję Komisji Wspólnot Europejskich z 28 kwietnia 1999 r. ustanawiającą Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF)⁸, określającą w sposób ogólny przede wszystkim kompetencje i strukturę organizacyjną Urzędu;
- decyzję Komisji z 2 czerwca 1999 r. dotyczącą zasad i warunków dochodzeń wewnętrznych w odniesieniu

³ Rozporządzenie (WE, Euratom) nr 2988/95 z 18.12.1995 w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz.U. WE L 312/1), <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:31995R2988&from=PL>> (dostęp 14.11.2021). Zob. szerzej L. Marcinkowski: *Ochrona interesów finansowych Wspólnot Europejskich. Część I. Ewolucja i aspekty prawne*, „Kontrola Państwowa” nr 1/2004, s. 64-65.

⁴ Rozporządzenie Rady (Euratom, WE) nr 2185/96 z 11.11.1996 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. WE L 292/2), <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:31996R2185&from=PL>> (dostęp 14.12.2021). Zob. szerzej L. Marcinkowski: *Ochrona...* op.cit., s. 65-67.

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 z 11.9.2013 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. UE 2013 L 248/1), wersja skonsolidowana: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:02013R0883-20210117&from=EN>> (dostęp 13.11.2021).

⁶ Rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939 z 12.10.2017 wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej (Dz.U. UE L 283/1), wersja skonsolidowana: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:02017R1939-20210110&from=EN>> (dostęp 13.11.2021).

⁷ Decyzja Komisji z 23.2.1994 r. ustanawiająca Komitet Doradczy ds. Koordynacji w Zakresie Nadużyć Finansowych (94/140/WE) (Dz.U. WE L 61/27), wersja skonsolidowana: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:01994D0140-20050317&from=EN>> (dostęp 13.11.2021).

⁸ Decyzja Komisji Wspólnot Europejskich z 28.4.1999 ustanawiająca Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) (notyfikowana jako dokument nr SEC(1999) 802), (1999/352/WE, EWWiS, Euratom) (Dz.U. WE 1999 L 136/20), wersja skonsolidowana: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:01999D0352-20160101&from=EN>> (dostęp 13.11.2021).

do przeciwdziałania nadużyciom finansowym, korupcji i wszelkim nielegalnym działaniom godzącym w interesy Wspólnoty⁹;

- porozumienie międzyinstytucjonalne z 25 maja 1999 r. między Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej i Komisją Wspólnot Europejskich dotyczące dochodzeń wewnętrznych prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF)¹⁰, określające zasady postępowania w wypadku dochodzeń prowadzonych w powyższych instytucjach oraz wzór relewantnej regulacji skierowany do pozostałych instytucji, organów, urzędów i agencji UE.

Utworzenie OLAF

Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych utworzono na mocy decyzji Komisji Wspólnot Europejskich (poprzedniczki Komisji Europejskiej, KE) z 28 kwietnia 1999 r. Akt ten określa jedynie zasadnicze kwestie związane

z działalnością Urzędu, m.in. zadania, gwarancję niezależności, władze i sposób działania. Urząd, jako departament pomocniczy Komisji Europejskiej, realizuje kompetencje w obszarze zapobiegania i zwalczania nadużyć finansowych¹¹. Pomimo utworzenia przez Komisję i wykonywania jej uprawnień, z założenia jest niezależny od niej i innych instytucji UE. Celem utworzenia OLAF było „zwalczanie nadużyć finansowych i wszelkiej innej nielegalnej działalności na szkodę interesów finansowych Wspólnot”¹².

OLAF bezpośrednio zastąpił działającą tymczasowo Grupę Roboczą ds. Koordynacji Zapobiegania Nadużyciom Finansowym. Jej poprzednikiem była Jednostka ds. Koordynacji Zapobiegania Nadużyciom Finansowym (UCLAF)¹³. Utworzona w 1988 r., również będąca częścią Komisji WE jednostka, była krytykowana za brak skuteczności w zwalczaniu nadużyć finansowych¹⁴. Pod koniec lat 90. XX w. Komisja przeżywała kryzys wewnętrzny i pojawiła się potrzeba zmian w jej strukturach¹⁵. Jej

⁹ Decyzja Komisji z 2.6.1999 dotycząca zasad i warunków dochodzeń wewnętrznych w odniesieniu do przeciwdziałania nadużyciom finansowym, korupcji i wszelkim nielegalnym działaniom godzącym w interesy Wspólnoty (1999/396/WE, EWWiS, Euratom) (Dz.U. WE Nr L 149/57), <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999D0396&from=PL>> (dostęp 14.11.2021).

¹⁰ Porozumienie międzyinstytucjonalne z 25.5.1999 między Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej i Komisją Wspólnot Europejskich dotyczące dochodzeń wewnętrznych prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) (Dz.U. UE L 136/15), <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999Q0531&from=PL>> (dostęp 13.11.2021).

¹¹ Zob. Komisja Europejska, Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych, <https://ec.europa.eu/info/departments/european-anti-fraud-office_pl> (dostęp 7.8.2021).

¹² Zob. Decyzja z 28.4.1999, pkt 1.

¹³ Szerzej na temat problemów związanych z funkcjonowaniem UCLAF zob. B. Quirke: *OLAF's role in the fight against fraud in the European Union: do too many cooks spoil the broth?*, "Crime Law Soc Change", 53/2010, s. 97-98.

¹⁴ B. Srebro: *Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej*, „Kantor Wydawniczy Zakamycze”, Kraków 2004, s. 72.

¹⁵ M. Přiborský: *The new Commission anti-fraud strategy: revamped fight against fraud at EU level*, "Era Forum", 12 (3)/2011, s. 377.

członkowie zostali zmuszeni do ustąpienia, a jednocześnie rozpoczęto dyskusję nad utworzeniem nowego podmiotu odpowiedzialnego za ściganie nadużyć finansowych, pozostającego w strukturach Komisji, ale w pełni niezależnego¹⁶.

Obowiązek ochrony finansowych interesów Unii wynika z prawa pierwotnego. Stanowi o tym art. 325 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) (dawny art. 280 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską). Art. 325 TFUE jest jedynym przepisem rozdziału 6 TFUE zatytułowanego „Zwalczanie nadużyć finansowych”. Zgodnie z ust. 1 UE oraz jej państwa członkowskie są zobowiązane do ich zwalczania, a także wszelkich innych nielegalnych działań, które naruszają interesy finansowe UE. Działalność ta powinna mieć charakter odstraszający oraz zapewniać skuteczną ochronę interesów finansowych Unii zarówno w państwach członkowskich, jak i w instytucjach, organach i jednostkach organizacyjnych UE¹⁷. W ust. 2 tego przepisu sprecyzowano, że państwa członkowskie podejmują takie same środki w wyżej wskazanym celu, jak do ochrony własnych interesów finansowych¹⁸. W kolejnym zobligowano państwa członkowskie do koordynacji działań w zakresie ochrony interesów finansowych Unii i zwalczania nadużyć finansowych, a także współpracy w tej dziedzinie z KE. Dalsze przepisy (ust. 4 i 5 art. 325 TFUE) są skierowane do instytucji

unijnych i stanowią m.in. o obowiązku przyjęcia niezbędnych służących temu środków (zarówno we wszystkich instytucjach, organach, urzędach itp., jak i w państwach członkowskich). W tym celu Parlament Europejski (PE) i Rada, działając zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Trybunałem Obrachunkowym, uchwalają niezbędne środki. Oprócz tego, Komisja we współpracy z państwami członkowskimi kieruje corocznie do PE i Rady sprawozdanie w tej sprawie.

25 maja 1999 r. zawarto porozumienie międzyinstytucjonalne między Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej i Komisją Wspólnot Europejskich dotyczące dochodzeń wewnętrznych prowadzonych przez OLAF. Jego celem było zagwarantowanie ich skuteczności. Najważniejsze instytucje UE wypracowały ogólne zasady związane z wykrywaniem nadużyć finansowych w ich strukturach oraz współpracą z OLAF w tej materii. Do porozumienia załączono wzór decyzji instytucji, organu, urzędu lub agencji dotyczącej „zasad i warunków dochodzeń wewnętrznych w odniesieniu do przeciwdziałania nadużyciom finansowym, korupcji i wszelkim nielegalnym działaniom szkodzącym interesom Wspólnot”. Projekt wzorcowej decyzji obejmuje takie kwestie, jak określenie obowiązku współpracy z Urzędem, obowiązek udzielania informacji pracownikom OLAF, pomoc ze strony

¹⁶ Zob. B. Srebro: *Ochrona...*, op.cit., s. 70-71.

¹⁷ Zob. szerzej A.M.A. Popescu: *Considerations concerning the Offences against the Financial Interests of European Union*, Conferinta Internationala de Drept, „Studii Europene si Relatii Internationale”, 2020, s. 322.

¹⁸ Zob. szerzej L. Marcinkowski: *Ochrona...*, op.cit., s. 60-62.

Biura ds. Bezpieczeństwa (lub innej podobnej jednostki w instytucji, organie, urzędzie lub agencji), poinformowanie strony zainteresowanej (podejrzanej o nadużycia finansowe na szkodę Unii), obowiązek poinformowania o zakończeniu dochodzenia bez podejmowania dalszych działań oraz kwestię związaną z uchyleniem immunitetu jurysdykcyjnego podejrzanemu kierownikowi, urzędnikowi lub pracownikowi.

Dochodzenia prowadzone przez OLAF

Realizując swoje zadania OLAF prowadzi dochodzenia w trybie administracyjnym. Celem dochodzeń o takim charakterze było najprawdopodobniej wykluczenie prawnokarnego charakteru działalności Urzędu¹⁹. Dochodzenia prowadzi się w każdym przypadku, kiedy zachodzi podejrzenie, że doszło do nieprawidłowości w wydatkowaniu środków z budżetu UE, bez względu na to, czy są one objęte sankcją karną²⁰. Dochodzeniami są wszelkie inspekcje, kontrole lub inne środki mające na celu zwalczanie nadużyć finansowych, korupcji i wszelkiej innej nielegalnej działalności

na szkodę interesów finansowych UE²¹. Prowadzi się je tylko w sprawach dotyczących środków Unii²².

OLAF prowadzi dochodzenia wewnętrzne i zewnętrzne²³. Wewnętrzne mają miejsce w instytucjach, organach, urzędach i agencjach UE²⁴, zaś zewnętrzne w państwach członkowskich oraz – na mocy odpowiednich umów międzynarodowych – w państwach trzecich i w organizacjach międzynarodowych²⁵.

Przebieg dochodzeń oraz status kontrolerów reguluje rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 883/2013²⁶. Ten bezpośrednio stosowany akt prawa unijnego zastąpił rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie Rady (Euratom) nr 1074/1999. Przyjęcie nowej regulacji miało na celu usystematyzowanie i uporządkowanie spraw związanych z prowadzonymi dochodzeniami. Liczne i częste poprawki do wcześniej obowiązującego rozporządzenia powodowały bowiem niepewność oraz wątpliwości co do kompetencji Urzędu²⁷.

Pracownicy Urzędu są uprawnieni do prowadzenia kontroli na miejscu oraz

¹⁹ J. Łacny: *Kontrole funduszy Unii Europejskiej prowadzone przez Europejski Urząd do spraw Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) – wprowadzenie i wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 15.12.2011 r., C-409/10, Hauptzollamt Hamburg-Hafen przeciwko Afasia Knits Deutschland GmbH*, „Europejski Przegląd Sądowy”, listopad 2018, s. 49.

²⁰ J. Kostić, S. Trošić: *Digital Forensic Procedures of European Anti-fraud Office and Protection of Personal Data*, „EU and Comparative Law Issues and Challenges” 1/2017, s. 33.

²¹ Zob. art. 1 ust. 1 i art. 2 pkt 4 rozporządzenia nr 883/2013.

²² Zob. szerzej J. Kostić, S. Trošić: *Digital...*, op.cit., s. 34.

²³ Szerzej tę problematykę ujął B. Skwarka: *OLAF w świetle przepisów wspólnotowych*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2004, s. 139-143.

²⁴ Rozporządzenie nr 883/2013, art. 4.

²⁵ ibid., art. 3.

²⁶ Patrz przyp. 5.

²⁷ B. Quirke: *OLAF's...*, op.cit., s. 98

inspekcji w podmiotach gospodarczych. Organy państw członkowskich udzielają wówczas niezbędnej pomocy kontrolerom OLAF na wniosek Urzędu. Wsparcie może polegać m.in. na zapewnieniu dostępu do wszelkich informacji i dokumentów w celu skutecznego wykonywania obowiązków oraz umożliwieniu przeprowadzenia kontroli na takich samych warunkach, jak pracownicy krajowych organów kontroli²⁸.

Prowadząc dochodzenia wewnętrzne, Urząd ma prawo do natychmiastowego i niezapowiedzianego dostępu do wszelkich informacji będących w posiadaniu unijnych instytucji, organów, urzędów i agencji. Kontrolerzy mogą także sporządzać kopie i wyciągi ze wszelkich ksiąg i dokumentów finansowych tych podmiotów²⁹. Podobnie jak w przypadku dochodzeń zewnętrznych, kontrolerzy mają prawo prowadzić kontrole na miejscu i inspekcje w pomieszczeniach podmiotów gospodarczych.

O wszczęciu dochodzenia decyduje dyrektor generalny OLAF, jeżeli istnieją wystarczające podejrzenia wystąpienia nadużycia finansowego, korupcji lub wszelkiej innej nielegalnej działalności na szkodę interesów finansowych UE. Dochodzenia są wszczynane z urzędu lub na wniosek instytucji, organu, urzędu lub agencji UE, a także państwa członkowskiego³⁰. Dochodzeniami administracyjnymi kieruje dyrektor generalny za pośrednictwem

pracowników Urzędu. Kontrolerzy podejmują czynności po okazaniu pisemnego upoważnienia wydanego przez dyrektora generalnego. W czasie pracy są wspierani przez relewantne organy państw członkowskich oraz instytucje, organy, urzędy i agencje UE.

Zgodnie z ust. 5 art. 7 rozporządzenia nr 883/2013 „dochodzenia są prowadzone w sposób ciągły przez okres, który musi być proporcjonalny do okoliczności i złożoności sprawy”. Jednocześnie, niezamknięcie dochodzenia w terminie 12 miesięcy od dnia jego wszczęcia powoduje konieczność złożenia do Komitetu Nadzoru sprawozdania, zawierającego m.in. wskazanie przyczyn tak długiego dochodzenia oraz podjętych środków naprawczych, zmierzających do jak najszybszego jego zakończenia (ust. 8 tego samego przepisu). Po zakończeniu czynności kontrolnych dochodzenie jest zamykane, a z jego przebiegu i wyników sporządza się raport. Dyrektor generalny sporządza również zalecenia podjęcia określonych działań, w tym takich o charakterze dyscyplinarnym, administracyjnym, finansowym lub sądowym, przez odpowiednie instytucje, organy, urzędy lub agencje UE albo instytucje i organy państwa członkowskiego³¹.

Jako przykład dochodzenia zewnętrznego można wskazać sprawę chorwackiego przedsiębiorstwa, które otrzymało 1,3 mln euro dotacji z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji na budowę

²⁸ Rozporządzenie nr 883/2013, art. 3.

²⁹ *ibid.*, art. 4.

³⁰ *Zob. ibid.*, art. 5.

³¹ *Zob. szerzej ibid.*, art. 11.

winnicy³². Zgodnie z prawem unijnym oraz prawem krajowym w takim wypadku beneficjent nie jest zobligowany do przeprowadzenia postępowania konkursowego w celu wyłonienia wykonawcy robót, ale zgodnie z chorwackim prawem wewnętrznym zobowiązany jest unikać konfliktu interesów. Tymczasem jako wykonawcę umowy opiewającej na 3 mln euro wybrał spółkę niezatrudniającą pracowników, która następnie zleciła podwykonawstwo podmiotowi należącemu do syna właściciela przedsiębiorstwa, które otrzymało dotację. W związku z oczywistym naruszeniem przepisów dotyczących unikania konfliktów interesów OLAF skierował zalecenie do Dyrekcji Generalnej KE ds. rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, aby odzyskać pełną kwotę dotacji. Natomiast do chorwackiej prokuratury skierowano zalecenie wszczęcia postępowania karnego przeciwko beneficjentowi, wykonawcy i podwykonawcy.

Za przykład dochodzenia wewnętrznego może posłużyć sprawa nienależnie pobranych dodatków edukacyjnych przez niektórych pracowników Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI)³³. Przeprowadzona w ścisłej współpracy z EBI kontrola wykazała, że 45 pracownikom nienależnie wypłacono dodatki na łączną kwotę 1,6 mln euro. Miało to miejsce w latach 2017–2018 i wynikało częściowo z nieprecyzyjnych regulacji dotyczących kryteriów

nabywania uprawnień do dodatku. Ponadto dochodzenie wykazało, że 26 pracowników EBI złożyło nieprecyzyjną deklarację dotyczącą osób będących na ich utrzymaniu, a trzech wprowadziło w błąd administrację posługując się fałszywymi dokumentami. W przypadku pierwszej grupy OLAF zalecił postępowanie dyscyplinarne, w odniesieniu do drugiej zalecenie obejmowało wstąpienie na drogę sądową. Do czasu zakończenia dochodzenia EBI odzyskał ok. 600 mln euro.

Struktura organizacyjna

Komisja Wspólnot Europejskich w momencie tworzenia OLAF kładła duży nacisk na niezależność tego urzędu. Potwierdzono to już w art. 3 decyzji ustanawiającej OLAF. Co istotne, OLAF z założenia jest w pełni niezależny również od KE, pomimo że jest jej częścią. Jest to o tyle ważne, że kontrolerzy Urzędu mają uprawnienia również do prowadzenia dochodzeń w Komisji Europejskiej³⁴. Należy zdawać sobie sprawę z tego, że KE może uchylić decyzję swojej poprzedniczki z 1999 r. i rozwiązać OLAF. Takie działanie jednak z pewnością spotkałoby się ze sprzeciwem pozostałych instytucji oraz państw członkowskich. Komisja byłaby narażona na podejrzenia o próbę ukrywania czegoś i usuwania niewygodnego dla siebie podmiotu. Dlatego te potencjalne polityczne konsekwencje rozwiązania OLAF

³² Zob. Raport OLAF z 2020 r., s. 14-15, <https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/default/files/olaf_report_2020_en.pdf> (dostęp 16.11.2021).

³³ *ibid.*, s. 31-32.

³⁴ Zob. szerzej J. Ruszkowski: *Position of OLAF in a multi-level governance system of the European Union*, „Przegląd Europejski” nr 3 (53)/2019, s. 111-112.

lub znaczącego ograniczenia jego kompetencji stanowi najskuteczniejsze pozaprawne zabezpieczenie niezależności i prawidłowego funkcjonowania Urzędu.

Na czele Urzędu stoi dyrektor generalny. Jego kadencja trwa siedem lat i nie jest odnawialna³⁵. Mianuje go KE spośród kandydatów wpisanych na listę uzgodnioną przez PE i Radę. Dyrektor generalny nie zwraca się o instrukcje do żadnego rządu, instytucji, organu, urzędu lub agencji Unii ani ich nie przyjmuje. Jak wspomniano wcześniej, decyduje m.in. o wszczęciu dochodzenia, które jest prowadzone pod jego kierownictwem, a kończy się przyjęciem raportu z jego przebiegu i dokonanych ustaleń. Mogą z niego wynikać zalecenia podjęcia określonych działań przez państwa członkowskie, a także unijne instytucje, organy, urzędy i agencje.

W celu zapewnienia skuteczności dochodzeń oraz niezależności OLAF, utworzono Komitet Nadzoru (KN). Jego wpływ na funkcjonowanie Urzędu polega głównie na przekazywaniu dyrektorowi generalnemu opinii i zaleceń w obszarze sprawowania funkcji dochodzeniowej, przede wszystkim dotyczących priorytetów OLAF oraz czasu trwania dochodzeń³⁶. Komitet nie może natomiast ingerować w przebieg dochodzeń będących w toku. KN składa się z pięciu członków, których niezależność gwarantuje mianowanie za wspólnym porozumieniem Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji. Członkiem Komitetu

Nadzoru może zostać wyłącznie osoba posiadająca doświadczenie w pracy na stanowiskach wysokiego szczebla w organach sądowych lub dochodzeniowych lub w innych podmiotach, których działalność jest zgodna z działalnością OLAF³⁷. Kadencja członków Komitetu trwa pięć lat i jest nieodnawialna. W ustępie 7 art. 15 rozporządzenia nr 883/2013 zawarto zakaz zwracania się o instrukcje i przyjmowania ich od rządów oraz instytucji, organów, urzędów lub agencji UE.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 decyzji nr 1999/352 „Dyrektor generalny Urzędu wykonuje wobec pracowników Urzędu nadane mu uprawnienia organu powołującego i organu uprawnionego do zawierania umów o pracę”. Jest on również odpowiedzialny za wykorzystanie środków budżetowych przysługujących Urzędowi (ust. 3). Nie dotyczy to jednak środków budżetowych dotyczących członków Komitetu Nadzoru. Celem tej regulacji jest zapewnienie KN większej niezależności i niedopuszczenie do sytuacji, w której to od dyrektora generalnego zależałyby wypłaty dla organu nadzorczego.

OLAF a inne podmioty uprawnione do kontroli środków UE

W systemie instytucjonalnym UE istnieje dość szeroka grupa podmiotów uprawnionych do kontroli interesów finansowych Unii. Znajdują się w niej najważniejsze instytucje – m.in. PE, KE, Rada i TSUE³⁸.

³⁵ Art. 17 rozporządzenia nr 883/2013.

³⁶ *ibid.*, art. 15.

³⁷ *ibid.*, art. 15 ust. 2.

³⁸ Zob. szerzej m.in. L. Marcinkowski: *Parlamentarna kontrola wykonania budżetu Wspólnot Europejskich*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2003, s. 16-34.

W niniejszym artykule zdecydowano jednak ograniczyć rozważania do dwóch podmiotów – Prokuratury Europejskiej i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO). Wybór ten jest podyktowany kompetencjami zbliżonymi do OLAF oraz współpracą z tym urzędem.

Sytuacja prawna OLAF uległa pewnym zmianom po wdrożeniu wzmocnionej współpracy w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej. Rozpoczęła ona działalność 1 czerwca 2021 r. jako organ UE. Funkcjonuje na zasadzie wzmocnionej współpracy. Do projektu przystąpiło 20 spośród 27 państw członkowskich UE, a zatem zakres zastosowania rozporządzenia 2017/1939 nie obejmuje całej Unii (w przeciwieństwie do działalności OLAF). W grupie państw, które nie uczestniczą w tym mechanizmie jest również Polska.

Z uwagi na krótki okres funkcjonowania, trudno jest określić rzeczywisty wpływ na aktywność OLAF. Można natomiast pokusić się o zwięzłe przedstawienie zależności pomiędzy tymi dwoma podmiotami w sferze prawnej. Prokuratura Europejska została ustanowiona w celu dochodzenia, ścigania i stawiania przed sądem sprawców i współsprawców przestępstw naruszających interesy finansowe UE. Jej działalność obejmuje głównie przestępstwa określone w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć

na szkodę interesów finansowych Unii³⁹. Chodzi np. o te związane z wykorzystaniem środków z budżetu Unii w ramach procedury zamówień publicznych lub zapłatę należnego podatku VAT. Katalog przestępstw przeciwko interesom finansowym UE obejmuje m.in. podrabianie dokumentów i oświadczeń, nieujawnianie informacji oraz niewłaściwe wykorzystanie środków z Unii. Przedmiotem zainteresowania Prokuratury Europejskiej jest przede wszystkim umyślne działanie lub zaniechanie związane z terytorium co najmniej dwóch państw członkowskich, gdy wartość szkody wynosi co najmniej 10 milionów euro⁴⁰.

Poza kwestią zasięgu terytorialnego, można dostrzec różnice w kategorii spraw objętych kompetencjami dwóch porównywanych podmiotów. Co prawda walka z nadużyciami na szkodę interesów finansowych UE jest wspólnym mianownikiem, jednakże w przypadku OLAF nie ma ograniczeń w wartości szkody poniesionej w wyniku nadużycia finansowego oraz wymogu popełnienia czynu w co najmniej dwóch państwach członkowskich. Prokuratura ma ponadto szerszy zakres działań niż OLAF. Oprócz prowadzenia dochodzeń, jest uprawniona do ścigania i stawiania przed sądem sprawców przestępstw. Inny był także cel utworzenia obu podmiotów. OLAF, jako część Komisji Europejskiej, ma przede wszystkim

³⁹ Zob. szerzej dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z 5.7.2017 w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii (Dz.U. UE Nr 198/29), <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017L1371&from=PL>> (dostęp 13.11.2021).

⁴⁰ Właściwość rzeczowa Prokuratury Europejskiej została precyzyjnie określona w art. 22 rozporządzenia 2017/1939.

za zadanie prowadzić kontrole i inspekcje w celu wykrycia korupcji, nadużyć finansowych itd. Zadaniem Prokuratury jest doprowadzenie do wykrycia i skazania sprawców przestępstw. Ma ona stać się częścią europejskiego wymiaru sprawiedliwości i swoistą imitacją prokuratur państw członkowskich⁴¹. Najbardziej podstawową różnicą jest jednak to, że Prokuratura Europejska prowadzi działania w obszarze prawa karnego, zaś OLAF prowadzi dochodzenia administracyjne.

Nie sposób nie zauważyć pewnego uprzywilejowania Prokuratury Europejskiej. Zgodnie z art. 101 ust. 1 zd. 1 rozporządzenia 2017/1939 „Prokuratura Europejska ustanawia i utrzymuje bliskie stosunki z OLAF, oparte na wzajemnej współpracy w ramach ich zakresów obowiązków i na wymianie informacji”. Zdanie drugie tego artykułu precyzuje jednak, że to OLAF ma uzupełniać i wspierać działania Prokuratury Europejskiej. Jak wynika z ust. 2 tego artykułu, jeżeli Prokuratura prowadzi postępowanie, OLAF nie może wszcząć dochodzenia administracyjnego w tej sprawie. Współpraca pomiędzy Prokuraturą Europejską a OLAF nie przebiega na równych zasadach. OLAF jest zobowiązany do wspierania i uzupełniania działań Prokuratury, natomiast ta może przekazywać Urzędowi informacje, i to jedynie dotyczące

spraw, w których nie zamierza prowadzić postępowania⁴². Oznacza to, że prawo unijne przyznaje wyraźne pierwszeństwo i uprzywilejowaną pozycję Prokuraturze Europejskiej, a jednocześnie ogranicza kompetencje OLAF, czyniąc z niego w pewnym stopniu asystenta Prokuratury Europejskiej. Z drugiej strony, OLAF może prowadzić dochodzenia, w tym kontrole na miejscu i inspekcje w sprawie nieprawidłowości godzących w interesy finansowe UE, związane z wydatkami prowadzonymi przez Prokuraturę Europejską⁴³.

OLAF, ze względu na uprawnienia kontrolne, może być także porównywany z ETO. Utworzony na mocy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej „kontroluje legalność i prawidłowość dochodów i wydatków oraz upewnia się co do należytego zarządzania finansami. Czyniąc to, sygnalizuje w szczególności wszelkie nieprawidłowości”⁴⁴. W skład Trybunału wchodzi po jednym obywatelu każdego państwa członkowskiego⁴⁵. Wbrew nazwie, nie ma sądowego charakteru⁴⁶. ETO pełni funkcję niezależnego podmiotu uprawnionego do kontroli wydatków UE. Współpraca OLAF z Trybunałem przebiega jednak inaczej niż z Prokuraturą Europejską. Przede wszystkim jego kompetencje są znacznie szersze i obejmują kontrolę wszelkich wpływów, wydatków

⁴¹ Zob. szerzej M. Królikowski, K.W. Ujazdowski: *Spór o kształt Prokuratury Europejskiej*, „Forum Prawnicze” nr 4/2013, s. 32.

⁴² Zob. art. 101 ust. 3 i 4 rozporządzenia nr 2017/1939.

⁴³ *ibid.*, art. 110 ust. 3.

⁴⁴ Zob. art. 287 ust. 2 TFUE.

⁴⁵ *ibid.*, art. 285.

⁴⁶ Zob. szerzej S. Mitrowski: *Europejski Trybunał Obrachunkowy – organ kontrolny w systemie instytucjonalnym Wspólnot Europejskich*, „Studia Europejskie” nr 4/2006, s. 107 i n.

i rozliczeń z unijnego budżetu. Tymczasem zadaniem OLAF jest prowadzenie dochodzeń jedynie w wypadku podejrzenia nadużyć finansowych. Współpracę Europejskiego Trybunału Obrachunkowego i Urzędu reguluje decyzja ETO z 14 września 2017 r. nr 43-2017. W razie podejrzenia oszustwa, korupcji lub nadużycia finansowego na szkodę Unii, Trybunał informuje o tym OLAF⁴⁷. Zgodnie z art. 5 decyzji, prezes ETO zwraca się co roku do Urzędu o informację w sprawie aktualnego statusu przekazanej sprawy oraz poczynionych ustaleń.

Zupełnie inna jest także rola i pozycja ustrojowa obu podmiotów. ETO jest instytucją UE, ustanowioną na mocy TFUE. Jest organem kolegialnym, składającym się z izb, obradującym na posiedzeniach⁴⁸. Na marginesie rozważań warto wskazać, że kolegialność Trybunału powoduje brak jednolitości celów i prowadzonych kontroli. W literaturze wskazuje się, że taka struktura ETO ogranicza jego skuteczność, gdyż każdy z członków ma trochę inne spojrzenie na sposób funkcjonowania instytucji⁴⁹. OLAF jest natomiast

urzędem ustanowionym na mocy decyzji KE, co już stawia go na dużo niższej pozycji. Inny jest również zakres działań oraz skala oddziaływań obu podmiotów na funkcjonowanie UE. ETO jako jedna z najważniejszych instytucji UE sprawuje kontrolę nad wszelkimi rachunkami Unii. OLAF wykonuje natomiast zadania KE w zakresie przeciwdziałania i wykrywania nadużyć finansowych. W kompetencjach i działaniach OLAF i ETO można zaobserwować także pewne podobieństwa. Oba podmioty mają miejsce w systemie kontroli finansów UE⁵⁰. ETO przedkłada PE i Radzie poświadczenie wiarygodności rachunków oraz legalności i prawidłowości wykazanych na nich operacji⁵¹. Sygnalizuje także wszelkie nieprawidłowości. ETO sporządza roczne sprawozdania po zamknięciu każdego roku budżetowego i przesyła je unijnym instytucjom⁵². Przeprowadza trzy rodzaje kontroli: kontrole finansowe (weryfikujące prawidłowość przepływów finansowych), kontrole zgodności wykonanych transakcji z prawem UE oraz wykonywania zadań (pod kątem optymalnego sposobu osiągnięcia zakładanego celu)⁵³.

⁴⁷ Decision No 43-2017 on cooperation between the European Court of Auditors (ECA) and the European Anti-Fraud Office (OLAF) concerning cases of suspected fraud identified by the ECA during its audit work or provided to it as unsolicited denunciations from third parties, art. 2, <https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/DEC43_2017/DEC43_2017_EN.pdf> (dostęp 23.8.2021).

⁴⁸ Zob. szerzej Regulamin Trybunału Obrachunkowego Unii Europejskiej (Dz.U. UE Nr L 103/1), wersja skonsolidowana: <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:02010Q0423\(01\)-20201214&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:02010Q0423(01)-20201214&from=EN)> (dostęp 13.11.2021).

⁴⁹ Zob. m.in. J. Mazur: *Samoocena i zewnętrzna ocena Europejskiego Trybunału Obrachunkowego*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2009, s. 139-140.

⁵⁰ Szerzej na temat roli ETO w systemie kontroli wydatkowania środków z budżetu UE zob.: J. Łacny: *Zasada należytego zarządzania finansami Unii Europejskiej*, „Kontrola Państwowa” nr 3/2014, s. 104-118.

⁵¹ Art. 287 ust. 1 TFUE.

⁵² *ibid.*, art. 287 ust. 4.

⁵³ Europejski Trybunał Obrachunkowy, <https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-court-auditors_pl> (dostęp 23.8.2021).

W zależności od rodzaju kontroli inne są m.in. jej kryteria, cel i metodyka. Różny jest także obszar badawczy poszczególnych rodzajów kontroli oraz oparcie naukowe badanych rachunków, transakcji, działań itp.⁵⁴ ETO prowadzi kontrole wydatków z budżetu UE również w państwach członkowskich⁵⁵. W tym celu podejmuje współpracę z najwyższymi organami kontroli państw członkowskich (NOK)⁵⁶. W Polsce Trybunał jest wspierany przez Najwyższą Izbę Kontroli⁵⁷.

Na marginesie rozważań należy wspomnieć, że art. 13 rozporządzenia nr 883/2013 obliguje Urząd do współdziałania z Europejską Jednostką Współpracy Sądowej (agencja UE, w skrócie EUROJUST) oraz Agencją Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol)⁵⁸. Współpraca ta polega m.in. na wymianie informacji o charakterze operacyjnym, strategicznym lub technicznym. W przypadku wykrycia nadużycia finansowego, które może stanowić poważne przestępstwo,

OLAF przekazuje materiały z dochodzenia dwóm wspomnianym agencjom⁵⁹.

OLAF w Polsce

Wykonywanie zadań związanych z prowadzeniem dochodzeń zewnętrznych byłoby trudne lub wręcz niemożliwe bez współpracy z instytucjami i organami w państwach członkowskich. Może mieć charakter systemowy (koordynacja unijnej polityki nastawionej na zwalczanie nadużyć finansowych) oraz doraźny (w trakcie poszczególnych dochodzeń). W ramach współpracy systemowej należy wyróżnić dwa podmioty: Komitet Doradczy ds. Koordynacji w Zakresie Nadużyć Finansowych (COCOLAF) oraz Służbę Koordynacji w Zakresie Nadużyć finansowych (AFCOS)⁶⁰. Obie jednostki skupiają relewantne organy państw członkowskich i mają za zadanie koordynować współpracę OLAF z państwami członkowskimi w zakresie zapobiegania i zwalczania nadużyć finansowych.

⁵⁴ Zob. szerzej K. Zalega: *Programowanie kontroli wykonania zadań w Europejskim Trybunale Obrachunkowym*, „Kontrola Państwowa” nr 3/2005, s. 3-20.

⁵⁵ Szerzej ta kwestia została omówiona w: J. Mazur: *Udział najwyższych organów kontroli państw Unii Europejskiej w kontrolach Europejskiego Trybunału Obrachunkowego*, „Kontrola Państwowa” nr 6/2007, s. 130-135.

⁵⁶ J. Mazur: *Współdziałanie najwyższego organu kontroli państwa członkowskiego Unii Europejskiej z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym*, „Kontrola Państwowa” nr 6/2004, s. 3-4.

⁵⁷ Zob. szerzej J. Mazur: *Uwarunkowania współpracy NIK i ETO*, „Kontrola Państwowa” nr 6/2011, s. 122-128.

⁵⁸ Zob. szerzej L.K. Paprzycki: *Cooperation of national prosecutors, investigation agencies and judicial authorities with the EU institutions in subsidy cases [w:] Fight against EU Fraud. Administrative and Criminal Law Issues*, C. Nowak (red.), „Wolters Kluwer Polska”, Warszawa 2011, s. 111-122.

⁵⁹ Zob. szerzej Á. Gutiérrez Zarza: *The European Anti-Fraud Office (OLAF) [w:] Exchange of International and Data Protection in Cross-border Criminal Proceedings in Europe*, Á. Gutiérrez Zarza (red.), „Springer-Verlag”, Berlin Heidelberg 2015, s. 105.

⁶⁰ Anti-fraud Coordination Service (AFCOS), <https://ec.europa.eu/anti-fraud/investigations/afcos_pl> (dostęp 29.8.2021). Zob. szerzej A. Baldan: *Rola i zadania Anti Fraud Co-ordination Service (AFCOS)*, [w:] *Instytucje i instrumenty prawne w walce z przestępczością przeciwko interesom finansowym Unii Europejskiej – prawo krajowe i perspektywa europejska*, M. Hudzik (red.), C. Nowak (red.), Wydawnictwo Towarzystwa Badawczego Prawa Europejskiego, Warszawa 2004, s. 149-173. Polska nazwa AFCOS powstała na potrzeby niniejszego artykułu, jest to tłumaczenie własne autora.

COCOLAF ustanowiono, aby służył doradztwem KE⁶¹. W skład Komitetu wchodzi po dwóch przedstawicieli każdego państwa członkowskiego. Na czele COCOLAF stoi przedstawiciel KE, a za prowadzenie sekretariatu Komitetu również odpowiada Komisja. COCOLAF wykonuje zadania wyrażając opinie w sprawach przedłożonych przez Komisję. Na uwagę zasługuje, że KE nie ma obowiązku konsultować się z Komitetem w sprawach dotyczących nadużyć finansowych, a jedynie może zasięgnąć jego opinii.

Podstawą działania AFCOS jest art. 12a rozporządzenia nr 883/2013. Są to jednostki wyznaczane przez państwa członkowskie, koordynujące zwalczanie nadużyć finansowych na ich terenie. Celem tworzenia jednostek jest „ułatwienie skutecznej współpracy i wymiany informacji z Urzędem, w tym wymiany informacji o charakterze operacyjnym”⁶². Pomoc udzielana OLAF przez jednostki krajowe polega przede wszystkim na ułatwianiu prowadzenia dochodzeń, do czego zobowiązują państwa członkowskie przepisy rozporządzenia. Wsparcie udzielane jest Urzędowi na jego wnioszek.

Przedstawicielem RP w obu grupach jest Departament Audytu Środków Publicznych Ministerstwa Finansów⁶³.

Na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z 1 lipca 2003 r. został ustanowiony Pełnomocnik rządu do spraw zwalczania nieprawidłowości finansowych na szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej. Do jego zadań należy inicjowanie, koordynacja i realizacja działań mających na celu zabezpieczenie interesów finansowych RP i UE⁶⁴. Pełnomocnik opiniuje projekty aktów prawnych dotyczących ochrony interesów finansowych RP i UE, a także może przedstawiać Radzie Ministrów własne projekty aktów prawnych w tym przedmiocie.

Współpraca doraźna obejmuje wiele podmiotów. Do współpracy z OLAF zobowiązane są m.in. Policja i Prokuratura⁶⁵. W Prokuraturze Krajowej i Komendzie Głównej Policji istnieją biura odpowiedzialne za współpracę z OLAF. Urząd prowadząc dochodzenia korzysta także z pomocy poszczególnych departamentów Ministerstwa Finansów i Krajowej Administracji Skarbowej. Współpracę przy wykonywaniu czynności przez kontrolerów zapewniają również Najwyższa Izba Kontroli oraz Centralne Biuro Antykorupcyjne.

W 2020 r. zakończono 9 dochodzeń zewnętrznych dotyczących wykorzystania

⁶¹ Zob. decyzję Komisji z 23.2.1994 ustanawiającą Komitet Doradczy ds. Koordynacji w Zakresie Nadużyć Finansowych (94/140/WE) (Dz.U. WE L 61/27), wersja skonsolidowana: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:01994D0140-20050317&from=EN>> (dostęp 17.11.2021).

⁶² Art. 12a ust. 1 rozporządzenia nr 883/2013.

⁶³ Zob. szerzej Policy Cooperation with EU Member States, <https://ec.europa.eu/anti-fraud/policy/working-with-eu/policy-cooperation-with-eu-member-states_pl> (dostęp 29.8.2021).

⁶⁴ Zob. szerzej rozporządzenie Rady Ministrów z 1.7.2003 w sprawie Pełnomocnika Rządu do spraw Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej (Dz.U. z 2003 r. nr 119 poz. 1113, ze zm.).

⁶⁵ Zob. Krajowa Administracja Skarbowa, Ministerstwo Finansów, Kompetencje komórki AFCOS w zakresie koordynacji zwalczania nadużyć finansowych, październik 2019 r., <<https://www.pois.gov.pl/media/80370/kompetencje.pdf>> (dostęp 14.9.2021).

funduszy regionalnych prowadzonych na terenie Polski, z czego w dwóch przypadkach wydano rekomendacje⁶⁶. Pierwsza z tych wartości plasuje nasze państwo na piątym miejscu, natomiast ważniejsza jest ta druga liczba. Więcej rekomendacji wystosowano m.in. w dochodzeniach prowadzonych we Włoszech, Bułgarii, na Słowacji, w Rumunii oraz we Francji. W latach 2016–2020 na terytorium RP wykryto łącznie 4485 nieprawidłowości związanych z wykorzystaniem środków unijnych w obszarach Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych oraz Funduszy Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich. W 25 przypadkach postępowania zostały zakończone wydaniem rekomendacji. Jest to drugi wynik w UE po Hiszpanii, co pokazuje skuteczność i efekty współpracy OLAF z odpowiednimi instytucjami w Polsce.

Efektem tej współpracy było m.in. wykrycie międzynarodowego przemytu ponad 5 ton tytoniu⁶⁷. W tym przypadku towar został wysłany z Dubaju i przez Belgrad trafił do Gdańska. W proceder zaangażowane było także węgierskie przedsiębiorstwo. Dzięki współdziałaniu polskiego urzędu celnego i OLAF towar został skonfiskowany. W 2020 r. wykryto proceder zaniżania deklarowanej wartości transportowanych towarów w celu zapłaty niższego podatku VAT i ceł przywozowych. Ta sprawa dotyczyła towarów trafiających z Chin do kilku państw UE, w tym Polski. Dzięki

współpracy z instytucjami krajowymi w Polsce, Czechach i na Słowacji ustalono, że towary o zaniżonej wartości deklarowanej były transportowane do innych państw członkowskich, niż te wskazane w deklaracji. W ten sposób udaremniono oszustwo, na którym UE miała stracić blisko 40 mln euro, a sprawa dotyczyła łącznie co najmniej siedmiu państw członkowskich⁶⁸.

Podsumowanie

Na zakończenie warto zwrócić uwagę na dane dotyczące praktycznego wymiaru funkcjonowania Urzędu. W tej części zaprezentowane zostały informacje dotyczące dochodzeń z ostatnich czterech lat, będące niejako podsumowaniem teoretycznych kwestii poruszonych na łamach artykułu. Zgodnie z treścią corocznego raportu przygotowanego przez OLAF, w 2020 r. Urząd zakończył 230 dochodzeń, wydając łącznie 375 zaleceń skierowanych do instytucji, organów, urzędów i agencji UE oraz do państw członkowskich. W wyniku działań podjętych przez kontrolerów wykryto nieprawidłowości na łączną kwotę 293,4 mln euro i o zwrot takiej kwoty do unijnego budżetu wystąpił Urząd. W tym samym okresie OLAF wszczął 290 dochodzeń, w następstwie 1098 wstępnych analiz przeprowadzonych przez pracowników⁶⁹.

Z danych przedstawionych w tabeli wynikają przede wszystkim następujące kwestie. Po pierwsze, w 2020 r. wzrosła

⁶⁶ Raport OLAF z 2020 r., s. 13.

⁶⁷ Zob. *ibid.*, s. 25.

⁶⁸ *ibid.*, s. 30–31.

⁶⁹ Tamże, s. 12.

Tabela 1. Dochodzenia OLAF prowadzone w latach 2017–2020

	2017	2018	2019	2020
Liczba wszczętych dochodzeń	215	219	223	290
Liczba wstępnych analiz przeprowadzonych przez kontrolerów OLAF	1111	1259	1174	1098
Liczba zakończonych dochodzeń	197	167	181	230
Liczba skierowanych zaleceń	309	256	254	375
Rekomendowana kwota zwrotu do budżetu UE (mln euro)	3 095	371	485	293,4

Źródło: Dane opracowane na podstawie raportów OLAF z lat 2017–2020⁷⁰.

liczba wszczętych dochodzeń, których wartość w poprzednich latach utrzymywała się na zbliżonym poziomie. Jednocześnie spadła liczba wstępnych analiz kontrolerów OLAF, po przeprowadzeniu których podejmowano decyzję o ewentualnym wszczęciu dochodzenia, a tym samym znacząco zmienił się stosunek ich liczby do podjętych analiz wstępnych. Po drugie, zgodnie z informacjami przedstawionymi w tabeli, w 2020 r. znacznie wzrosła liczba zakończonych dochodzeń oraz liczba skierowanych zaleceń. Powyższe dane wskazują na wyraźną poprawę skuteczności prowadzonych działań. Niejako w opozycji do tego stwierdzenia stoi trzeci nasuwający się wniosek – poważne zmniejszenie „odzyskanej” kwoty zasilającej unijny budżet. Główną przyczyną tej zmiany była najprawdopodobniej pandemia koronawirusa, która ograniczyła

aktywność wszelkich podmiotów i spowodowała zmiany niemal we wszystkich dziedzinach życia. Poza tym, każde nadużycie finansowe ma inną charakterystykę i inną wartość. Duże różnice pomiędzy kwotami rekomendowanymi do zwrotu w poszczególnych latach występowały również wcześniej i należy to raczej łączyć z tym, że wykrywano wówczas nadużycia finansowe o takiej charakterystyce i w takiej skali. Zmian wskazanych powyżej nie należy traktować jako stałych, a ewentualne zaobserwowanie pewnych trendów byłoby możliwe dopiero po kilku kolejnych latach.

MARCIN KRAWCZAK
doktorant w Kolegium Prawa
Akademii Leona Koźmińskiego

⁷⁰ Dane dostępne na stronie internetowej Urzędu: <https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/olaf-report_en> (dostęp 24.7.2021).

Słowa kluczowe: nadużycia finansowe, OLAF, kontrola, dochodzenia administracyjne

Bibliografia:

1. A. Baldan: *Rola i zadania Anti Fraud Co-ordination Service (AFCOS)*, [w:] *Instytucje i instrumenty prawne w walce z przestępczością przeciwko interesom finansowym Unii Europejskiej – prawo krajowe i perspektywa europejska*, M. Hudzik (red.), C. Nowak (red.), „Wydawnictwo Towarzystwa Badawczego Prawa Europejskiego”, Warszawa 2004.
2. Á. Gutiérrez Zarza: *The European Anti-Fraud Office (OLAF)*, w: *Exchange of International and Data Protection in Cross-border Criminal Proceedings in Europe*, Á. Gutiérrez Zarza (red.), „Springer-Verlag”, Berlin Heidelberg 2015.
3. J. Kostić, S. Trošić: *Digital Forensic Procedures of European Anti-fraud Office and Protection of Personal Data*, „EU and Comparative Law Issues and Challenges”, nr 1/2017.
4. M. Królikowski, K.W. Ujazdowski: *Spór o kształt Prokuratury Europejskiej*, „Forum Prawnicze” nr 4/2013.
5. J. Łacny: *Kontrole funduszy Unii Europejskiej prowadzone przez Europejski Urząd do spraw Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) – wprowadzenie i wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 15.12.2011 r., C-409/10, Hauptzollamt Hamburg-Hafen przeciwko Afasia Knits Deutschland GmbH*, „Europejski Przegląd Sądowy”, listopad 2018.
6. J. Łacny: *Zasada należytego zarządzania finansami Unii Europejskiej*, „Kontrola Państwowa” nr 3/2014.
7. L. Marcinkowski: *Ochrona interesów finansowych Wspólnot Europejskich. Część I. Ewolucja i aspekty prawne*, „Kontrola Państwowa”, nr 1/2004.
8. L. Marcinkowski: *Parlamentarna kontrola wykonania budżetu Wspólnot Europejskich*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2003.
9. J. Mazur: *Samoocena i zewnętrzna ocena Europejskiego Trybunału Obrachunkowego*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2009.
10. J. Mazur: *Udział najwyższych organów kontroli państw Unii Europejskiej w kontrolach Europejskiego Trybunału Obrachunkowego*, „Kontrola Państwowa” nr 6/2007.
11. J. Mazur: *Współdziałanie najwyższego organu kontroli państwa członkowskiego Unii Europejskiej z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym*, „Kontrola Państwowa” nr 6/2004.
12. J. Mazur: *Uwarunkowania współpracy NIK i ETO*, „Kontrola Państwowa” nr 6/2011.
13. S. Mitrowski: *Europejski Trybunał Obrachunkowy – organ kontrolny w systemie instytucjonalnym Wspólnot Europejskich*, „Studia Europejskie” nr 4/2006.
14. L.K. Paprzycki: *Cooperation of national prosecutors, investigation agencies and judicial authorities with the EU institutions in subsidy cases*, w: *Fight against EU Fraud. Administrative and Criminal Law Issues*, C. Nowak (red.), „Wolters Kluwer Polska”, Warszawa 2011.
15. A.M.A. Popescu: *Considerations concerning the Offences against the Financial Interests of European Union*, Conferinta Internationala de Drept, „Studii Europene si Relatii Internationale”, 2020.

16. M. Příborský: *The new Commission anti-fraud strategy: revamped fight against fraud at EU level*, "Era Forum" 12 (3)/2011.
17. B. Quirke: *OLAF's role in the fight against fraud in the European Union: do too many cooks spoil the broth?*, "Crime Law Soc Change" 53/2010.
18. J. Ruszkowski: Position of OLAF in a multi-level governance system of the European Union, „Przegląd Europejski” nr 3 (53)/2019.
19. B. Skwarka: *OLAF w świetle przepisów wspólnotowych*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2004.
20. B. Srebro: *Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej*, „Kantor Wydawniczy Zakamycze”, Kraków 2004.
21. K. Zalega: *Programowanie kontroli wykonania zadań w Europejskim Trybunale Obrachunkowym*, „Kontrola Państwowa” nr 3/2005.

ABSTRACT

OLAF in the Audit System of the European Union – European Anti-Fraud Office

The system for preventing and fighting fraud to the detriment of the European Community was considered ineffective in the past. Therefore, in 1999 the European Anti-Fraud Office (OLAF) was established aimed to assure the effectiveness and independence of the new body. The article presents the mandate of OLAF, as well as the relations between OLAF and other institutions, bodies, offices and agencies of the European Union. Attention is also paid to the relation between OLAF and the newly established European Public Prosecutor's Office (EPPO). The article comprises an analysis of the data related to the investigations conducted and completed over the last years, as well as the cooperation between OLAF and the institutions of the EU Member States.

Marcin Krawczak, PhD student at the Department of Law, Koźmiński University

Key words: fraud, OLAF, audit, administrative investigation