

i wezwała instytucje wspólnotowe do sprawnego rozwijania przyjętego w Wiedniu planu. Należy wszakże pamiętać, że niemieckie przewodnictwo w Radzie przebiegało pod znakiem wojny w Kosowie, której nikt nie uwzględnił w prognozach dotyczących sytuacji w Europie w 1999 r., a która musiała wpłynąć na aktywność Berlina również na polu wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, stawiając przed nim zadanie koordynacji pomocy udzielanej wypędzonym Albańczykom przez państwa członkowskie Unii. Pierwsze półrocze 1999 r. było okresem szczególnym i ważnym w historii integracji europejskiej również ze względu na wejście w życie Traktatu Amsterdamskiego w dniu 1 maja oraz podjęcie działalności przez Europol w dniu 1 lipca tegoż roku. Związane z tym przekształcenia prawno-instytucjonalne wymagały znacznego wysiłku organizacyjnego ze strony państwa przewodzącego pracom Unii w pierwszych sześciu miesiącach 1999 r., nakładając na nie obowiązki o charakterze nadzwyczajnym i obciążając dodatkową odpowiedzialnością. Mimo licznych obaw przed opóźnieniami udało się z powodzeniem zakończyć wielomiesięczne przygotowania do rozpoczęcia kolejnego etapu rozwoju Unii Europejskiej. Również prace dotyczące pozostałych zagadnień związanych z tworzeniem obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości stanowią niewątpliwie znaczący wkład w proces pogłębienia integracji w ramach Unii. Za szczególnie cenną wypada tu uznać niemiecką inicjatywę opracowania Karty Praw Zasadniczych. Wydaje się zatem, że bilans prezydencji niemieckiej w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych należy ocenić pozytywnie i zaliczyć do osiągnięć polityki europejskiej RFN.

IZABELA WRÓBEL  
Wrocław

## EUROPEJSKI URZĄD DS. ZWALCZANIA NADUŻYĆ (OFFICE DE LA LUTTE ANTIFRAUDE – OLAF)

### GENEZA I POZYCJA PRAWNA OLAF

Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć powołany został na mocy uchwały Komisji z 28 kwietnia 1999 r.<sup>1</sup> na podstawie art. 218 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską<sup>2</sup>. Głównym zadaniem *OLAF* jest zwalczanie nieprawidłowości i nadużyć uderzających w interesy finansowe Wspólnot Europejskich. Zarówno termin „nadużycie”, jak i termin „nieprawidłowość” mają legalne definicje i należą do wspólnotowego języka prawnego<sup>3</sup>, przesądzając o powyższym tłumaczeniu oficjalnej nazwy.

<sup>1</sup> Uchwała Komisji (EWWiS, EW, EWA) z 28 kwietnia 1999 r. nr 352, Dz.U. WE nr L 136 z 31.05.1999 r., s. 20-22; cyt. Uchwała ustanawiająca *OLAF*.

<sup>2</sup> Ponadto art. 16 Traktatu ustanawiającego EWWiS oraz art. 131 Traktatu ustanawiającego Euratom.

<sup>3</sup> Art. 1 ust. 1 Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 r. Dz.U. WE nr C 316 z 27.11.1995 r.; Art. 1 ust. 2 Rozporządzenia Rady (WE, Euratom) z 18 grudnia 1995 r. nr 2988/95 o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich, Dz.U. WE nr L 312 z 23.12.1995, s. 1-4.

Utworzenie *OLAF* stanowi kolejne ogniwo łańcucha przedsięwzięć wspólnotowych podejmowanych na przestrzeni ostatnich lat, a ukierunkowanych na ochronę interesów finansowych Wspólnot Europejskich<sup>4</sup>. Jest to druga zrealizowana próba powołania wyspecjalizowanego w tym zakresie i odpowiednio wyposażonego podmiotu<sup>5</sup>. *OLAF* zastąpił mianowicie działającą od 1988 r. grupę zadaniową Koordynacja Środków Zwalczenia Nadużyć<sup>6</sup>, tzw. *UCLAF* (*Unité de Coordination de la lutte AntiFraude*) przy Sekretariacie Generalnym Komisji. Grupa ta kontynuowała swoje prace aż do 1 czerwca 1999 r., gdy w życie weszły rozporządzenia Rady i Parlamentu Europejskiego (WE) nr 1073/1999 oraz (Euratom) nr 1074/1999 z dnia 25 maja 1999 r., dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć<sup>6</sup>, a nowy urząd podjął formalnie swoją działalność. Z uwagi na wprowadzone zmiany organizacyjne i prawne *OLAF* zyskał – w porównaniu z poprzednikiem – znacznie silniejszą pozycję prawną i istotne kompetencje w zakresie kontroli przeprowadzanej w urzędach i instytucjach wspólnotowych. Wyciągnięte zostały wnioski z najsłabszych stron dotychczasowego rozwiązania, zwłaszcza w obliczu skandalu korupcyjnego w Komisji Santera i jej niechlubnego upadku w marcu 1999 r. na skutek ujawnienia licznych nieprawidłowości i ogłoszenia tzw. Raportu Mędrców.

Klucz do rozwiązania dotychczasowych problemów w zwalczaniu nieprawidłowości finansowych we własnych instytucjach widzi przewodawca wspólnotowy w niezależności nowego urzędu. Z uwagi na odpowiedzialność Komisji za wykonanie budżetu Wspólnot Europejskich *OLAF* został włączony organizacyjnie w jej struktury administracyjne w zakresie właściwości komisarza odpowiedzialnego za budżet<sup>7</sup>. Zakładając, że właściwe wykonywanie powierzonych nowemu podmiotowi zadań wymaga ograniczenia ingerencji innych organów, w tym Komisji, zagwarantowano prawnie *OLAF* pełną niezależność<sup>8</sup>, łącząc te gwarancje z prawem wniesienia skargi przez dyrektora *OLAF* do Trybunału Sprawiedliwości w przypadku podjęcia przez Komisję działań mogących tej niezależności zagrażać<sup>9</sup>.

Zabezpieczeniem niezależności urzędu i pełnej swobody jego działania jest także unormowanie pozycji samego dyrektora. Nie jest on związany żadnymi wytycznymi Komisji, rządów państw członkowskich, innych organów i instytucji, ani nie może zwracać się o nie. Powoływany przez Komisję po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Radą na pięcioletnią kadencję<sup>10</sup>, kieruje działaniami kontrolnymi i ponosi za nie odpowiedzialność<sup>11</sup>, co stanowi zasadniczą zmianę

<sup>4</sup> Zmiany traktatów wprowadzone w Amsterdamie, projekt *Corpus Iuris*, wspomniana wyżej Konwencja o ochronie interesów finansowych.

<sup>5</sup> Istnieje projekt utworzenia Prokuratury Unijnej – w ramach tzw. *Corpus Iuris*, opracowanego przez ekspertów z krajów członkowskich UE na zlecenie Komisji i Parlamentu Europejskiego; por. M. Delmas-Marty, *Corpus Iuris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne (introducing penal provisions for the purpose of the financial interests of the European Union)*, Paris 1997. *Corpus Iuris* poświęcone było międzynarodowe seminarium zorganizowane przez Europejską Akademię Prawa w Trewirze w dniach 4-6 marca 1999 r.

<sup>6</sup> Oba opublikowane w Dz.U. WE nr L 136 z 31.05.1999 r.

<sup>7</sup> W Komisji kierowanej przez Prodiego funkcję tę pełni Niemka Michaela Schreyer.

<sup>8</sup> Art. 3 zdanie 1 Uchwały powołującej *OLAF*.

<sup>9</sup> Art. 12 ust. 3 Rozporządzenia nr 1073/1999.

<sup>10</sup> Dopuszczalne jest sprawowanie tej funkcji tylko przez dwie kadencje.

<sup>11</sup> Art. 5 ust. 1 Uchwały powołującej *OLAF* i art. 6 ust. 1 Rozporządzenia nr 1073/1999.



jakościową. Dyrektor Urzędu podlega Komisji jedynie dyscyplinarnie. Wobec tak szeroko zakreślonych prerogatyw nie bez znaczenia pozostaje obsadzenie tego stanowiska. Spośród 360 kandydujących osób wybrany został i, począwszy od 1 marca 2000 r., oficjalnie pełni tę funkcję niemiecki karnista Franz-Herman Bruener, dysponujący bogatym doświadczeniem w zakresie zwalczania zorganizowanej przestępczości, nadużyć finansowych i korupcji w Bawarii, w byłej NRD, a ostatnio – z mandatem międzynarodowym – w Bośni i Hercegowinie.

Dla niezależności *OLAF* zrezygnowano prawie ze wszystkich dotychczasowych mechanizmów kontroli. Na dyrektorze *OLAF* spoczywa zasadniczo wyłącznie obowiązek składania regularnych sprawozdań Komisji, Radzie, Parlamentowi Europejskiemu oraz Europejskiemu Trybunałowi Obrachunkowemu (ETO) o wynikach przeprowadzonych kontroli. Parlament Europejski może zaledwie wypowiedzieć się w sprawach personalnych (dyrektor i członkowie Komitetu Nadzorującego), pozycja Komisji została znacznie ograniczona i jedynie z uwagi na aspekty budżetowe utrzymana jest właściwość kontrolna ETO. Rada natomiast dysponuje ewentualnie możliwością wniesienia skargi do Trybunału Sprawiedliwości przeciwko Komisji, ale praktyka dopiero pokaże, czy uzyska w ten sposób wpływ na poczynania Urzędu. W tych uwarunkowaniach kluczową rolę odgrywa specjalny Komitet Nadzorujący, dla którego przewidziano rolę strażnika prawidłowego wykorzystywania szerokich kompetencji przez *OLAF*, zwłaszcza z uwagi na ewentualne ograniczenia prerogatyw Komisji w zakresie prawodawstwa. Zadaniem Komitetu jest regularne badanie sposobu przeprowadzania kontroli przez *OLAF*<sup>12</sup>, co pociąga za sobą obowiązki sprawozdawcze dyrektora Urzędu. Na wniosek dyrektora lub z własnej inicjatywy członkowie Komitetu mogą zająć stanowisko odnośnie do działalności Urzędu, jednak bez możliwości ingerencji w toczące się postępowania kontrolne<sup>13</sup> – kolejny wyraz daleko idącej niezależności *OLAF*. W skład Komitetu mają być powoływane osoby nie związane z żadną wspólnotową instytucją ani organem i spełniające warunki do objęcia w swoich krajach wysokich funkcji powiązanych z zakresem działalności *OLAF*<sup>14</sup>. Pierwszej „obsadzie” przewodniczy Mireille Delmas-Marty (profesor na uniwersytecie *Panthéon – Sorbonne* (Paris 1), współautorka i wydawca *Corpus Juris*, od wielu lat zajmująca się tematyką ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich). Członkiem Komitetu jest także kierujący od piętnastu lat *Interpolem* Raymond Kendall. Osoby powołane nie podlegają żadnym zewnętrznym instrukcjom, a z uwagi na skromne możliwości nadzorcze i kontrolne wobec *OLAF* dysponują stosunkowo dużą władzą. Ukształtowany przez prawodawcę wspólnotowego status *OLAF* narzuca nieodparcie refleksję o nieustającym deficycie demokratycznym we Wspólnotach Europejskich. Czas pokaże, czy przeprowadzając rachunek zysków i strat twórcy *OLAF* nie przecenili gwarancji pełni swobody działania.

Zakres zadań wyznaczonych *OLAF* określony jest bardzo szeroko i nie do końca precyzyjnie<sup>15</sup>. Wykraczają one poza obszar ochrony interesów finansowych i obejmują także inne przedsięwzięcia związane z ochroną wspólnotowych inte-

<sup>12</sup> Art. 4 Uchwały powołującej *OLAF* i art. 11 Rozporządzenia nr 1073/1999.

<sup>13</sup> Art.11 ust. 1 Rozporządzenia nr 1073/1999.

<sup>14</sup> Por. Uchwałę Europejskiego Parlamentu, Rady i Komisji z 19 lipca 1999 r. mianującą członków Komitetu Nadzorującego Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć (*OLAF*), Dz.U. WE nr C 220 z 31.07.1999 r., s. 1-2.

<sup>15</sup> Art. 2 uchwały powołującej *OLAF* i art. 1 Rozporządzenia nr 1073/1999.

resów przeciw bezprawnym działaniom, mogącym podlegać sankcjom administracyjnym i karnym.

Realizując postawione przed nim zadania *OLAF*, będący formalnie częścią Komisji, dysponuje wszystkimi przysługującymi jej na mocy przepisów prawa wspólnotowego i aktów powstałych w ramach Unii Europejskiej uprawnieniami kontrolnymi i dochodzeniowymi. Znajduje tu zwłaszcza zastosowanie Rozporządzenie Rady 2185/96 (WE, Euratom) z 11 listopada 1996 r., dotyczące kontroli na miejscu przeprowadzanych przez Komisję w celu ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich przed nadużyciami i innymi nieprawidłowościami<sup>16</sup>, które powstało właściwie na potrzeby *UCLAF*<sup>17</sup>, a ponadto Rozporządzenie Rady nr 2988/95 (WE, Euratom) z 18 grudnia 1995 r. o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich<sup>18</sup>. W przypadku podejmowania współpracy z państwami trzecimi zakres działalności *OLAF* wyznaczają unormowania umów międzynarodowych<sup>19</sup>.

Podejmując działania kontrolne w państwach członkowskich, tzw. dochodzenia zewnętrzne, *OLAF* przejął całokształt kompetencji *UCLAF*. Ponadto poszerzone znacznie jego kompetencje w zakresie kontroli organów, instytucji, urzędów i agend utworzonych na mocy Traktatów Wspólnotowych lub na ich podstawie, tzw. dochodzeń wewnętrznych<sup>20</sup>. *UCLAF* uzyskał zbliżoną kompetencję do dokonywania kontroli w obrębie Komisji dopiero po podjęciu uchwały przez Komisję z 14 lipca 1998 r., zobowiązującej urzędników do niezwłocznego informowania zwierzchników lub kierownictwa *UCLAF* o okolicznościach wskazujących na możliwość występowania finansowych nieprawidłowości. W nowym stanie prawnym istnieje już wyraźna podstawa prawna do przeprowadzania tych dochodzeń, a jej praktyczną doniosłość podnosi zmiana uwarunkowań faktycznych, przesadzona przyznaniem *OLAF* pełnej niezależności. Znacznym osiągnięciem jest uzyskanie prawa do kontroli bez konieczności wyrażenia zgody przez jednostkę kontrolowaną – co bez wątplenia jest solą w oku wysokich rangą urzędników.

Rozporządzenie nr 1073/1999 definiuje pojęcie „dochodzenia”, podkreślając jego dogmatyczne przyporządkowanie do prawa administracyjnego. Wyraźnie wykluczona jest możliwość prowadzenia przez *OLAF* śledztwa; w przypadku stwierdzenia popełnienia przestępstwa, sprawa zostaje przekazana właściwym organom poszczególnych państw. W preambule do uchwały i do rozporządzenia ujęto klauzule dotyczące zachowania równowagi, obecnego podziału kompetencji oraz poszanowania kompetencji krajów członkowskich. Ostrożność prawodawcy jest tu nakazana z uwagi na kontrowersje wokół podziału kompetencji między Wspólnoty a państwa członkowskie. W zakresie prawa karnego, uważanego za

<sup>16</sup> Dz.U. WE nr L 292 z 15.11.1996 r., s. 2-6.

<sup>17</sup> Por. L. Kuhl, H. Spitzer, *Die Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 des Rates über die Kontrollbefugnisse der Kommission im Bereich der Betrugsbekämpfung*. „Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht” nr 2/1998, s. 38.

<sup>18</sup> Dz.U. WE nr C 312 z 23.12.1995 r., s. 1-4.

<sup>19</sup> Do końca 1998 r. zawarto 33 tego typu układy. Podaję za: „Ochrona interesów finansowych Wspólnot Europejskich i zwalczanie nadużyć” – roczny raport 1998, s. 59. Ten dziesiąty Raport jest szczególnie z uwagi na okoliczność, że rozpoczęty został przez *UCLAF* pod rządami Komisji Santera, a zakończony już przez *OLAF* w czasie urzędowania Prodiego. Raport jest dostępny na stronach internetowych Unii Europejskiej.

<sup>20</sup> Art. 4 Rozporządzenia nr 1073/1999.



ostatni bastion tradycyjnie pojmowanej suwerenności, jednogłośnie podtrzymywana jest właściwość poszczególnych państw<sup>21</sup>. Po instrumentarium prawa karnego sięgać mogą tylko kraje członkowskie, na których zresztą w myśl art. 280 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską<sup>22</sup> spoczywa obowiązek zwalczania nadużyć skierowanych przeciwko interesom finansowym Wspólnot tymi samymi środkami, jakie stosują do zwalczania czynów skierowanych przeciwko swoim własnym interesom finansowym.

Decyzję o rozpoczęciu postępowania podejmuje uznaniowo dyrektor Urzędu z własnej inicjatywy lub na wniosek uprawnionego podmiotu. Wystarcza przy tym tylko istnienie podejrzenia dokonanych nadużyć. Przepisy nie precyzują przesłanek podjęcia takiej decyzji, co jest kolejną okolicznością ograniczającą zakres kontroli działalności *OLAF*<sup>23</sup>. W toku swoich prac funkcjonariusze Urzędu wyjaśniają okoliczności, ustalają wymiar szkód i przygotowują sprawy do przekazania właściwym organom krajów członkowskich. Rozporządzenie nr 1073/1999 gwarantuje im niezwłoczny dostęp do wszelkich informacji i pomieszczeń podmiotu kontrolowanego. Uprawnieni są do sprawdzania księgowości, sporządzania kopii dokumentów i zawartości nośników danych lub otrzymywania z nich wyciągów, zabezpieczenia informacji i dokumentów. W zakresie ich kompetencji wątpliwości interpretacyjne zgłaszane są odnośnie do prawa żądania ustnych informacji od osób związanych z jednostką kontrolowaną (art. 4 ust. 2 Rozporządzenia nr 1073/1999): czy należy je z uwagi na kontynuację postępowania na płaszczyźnie państw członkowskich traktować jako formalne przesłuchania świadków<sup>24</sup>. Kompleks uprawnień *OLAF* uzupełniają spoczywający na innych podmiotach – w tym krajach członkowskich – obowiązek udzielenia wszelkiej niezbędnej pomocy. Sprawnemu i względnie bezkonfliktowemu przebiegowi dochodzeń wewnętrznych służyć ma ponadto międzyinstytucjonalne porozumienie z 25 maja 1999 r. o warunkach i sposobie przeprowadzania wewnętrznych dochodzeń<sup>25</sup>.

W sprawach podlegających właściwości *OLAF* w sposób nieunikniony występuje konflikt między postulatami transparentności a prawami podmiotów objętych postępowaniem oraz ochroną danych poufnych. O ile rozporządzenie nr 1073/1999 zapewnia poufność i ochronę danych (art. 8), o tyle wiele wątpliwości pozostaje odnośnie do pozycji osób objętych postępowaniem. Poważny deficyt powstaje wskutek marginalnego potraktowania tych zagadnień na etapie dochodzenia przeprowadzanego przez *OLAF*<sup>26</sup> oraz ograniczeń w faktycznym dostępie do skargi przed Trybunałem Sprawiedliwości<sup>27</sup>. W odniesieniu do urzędników unijnych znajdują zastosowanie przepisy dotyczące ich statusu, immunitetów i przywilejów.

<sup>21</sup> Por. wprowadzająco: G. Dannecker, *Strafrecht der Europäischen Gemeinschaften*. Freiburg im Breisgau 1995. Tam też dalsze wskazówki bibliograficzne.

<sup>22</sup> Także art. 78i Traktatu ustanawiającego EWWiS oraz art. 183a Traktatu ustanawiającego Euratom.

<sup>23</sup> Por. S. Gleiß, *Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF)*. „EuZW” nr 20/1999, s. 620.

<sup>24</sup> S. Gleiß, *op. cit.*, s. 619-620.

<sup>25</sup> Dz.U. WE nr L 149 z 16.06.1999 r., s. 57-59.

<sup>26</sup> Por. preambuła do Rozporządzenia nr 1073/1999, punkt 10.

<sup>27</sup> S. Gleiß, *op. cit.*, s. 621.

Efektom przeprowadzonego dochodzenia jest protokół zawierający oprócz ustaleń także zalecenia dyrektora Urzędu dotyczące wymaganych działań zaradczych. W przypadku dochodzeń wewnętrznych podmioty poddane kontroli mają obowiązek poinformować dyrektora w terminie przez niego wyznaczonym o podjętych środkach. Protokoły sporządzane przez *OLAF* są traktowane w państwach członkowskich na równi z dokumentami narodowych organów kontroli.

Zbieranie informacji jest kluczowym zadaniem Urzędu. Szczegółowo określony został zakres obowiązków informacyjnych podmiotów kontrolowanych (art. 7 Rozporządzenia nr 1073/1999). Dodatkowym źródłem informacji jest „Zielony telefon” bezpłatna linia telefoniczna dostępna dla wszystkich. Uruchomienie tego telefonu można też oceniać w kategoriach realizacji postulatu zbliżania Unii Europejskiej do obywatela.

Szczególnie ważna jest działalność koordynacyjna *OLAF* z uwagi na obowiązek państw członkowskich w zakresie koordynacji ich działań, mających chronić interesy finansowe Wspólnot. Osiągnięciu tego celu służy organizowana z pomocą Komisji bliska i regularna współpraca pomiędzy właściwymi organami. Rola Komisji nie ogranicza się tu co prawda do aktywności Urzędu, jednak działalność *OLAF*, oparta w założeniu na systematycznej i intensywnej współpracy właściwych organów krajowych, rodzi największe oczekiwania. Obowiązek wykrywania naruszeń obciąża w pierwszej kolejności państwa członkowskie, co angażuje ich policje, wymiar sprawiedliwości, administracje. *OLAF* wspiera kraje członkowskie technicznie i operacyjnie, a także koordynuje pracę odpowiedzialnych krajowych jednostek z działalnością Komisji. Kooperacji tej sprzyja także rekrutacja personelu spośród kontrolerów finansowych, prawników, funkcjonariuszy służb celnych i policjantów pochodzących z państw członkowskich, mająca się przyczynić do sprawniejszego i „przyjacielskiego” nawiązywania kontaktów z właściwymi jednostkami organizacyjnymi w poszczególnych krajach<sup>28</sup>. Kompetencja koordynacyjna postrzegana jest jako największa zdobycz *OLAF*, mogąca w przyszłości nabrać szczególnego znaczenia, większego niż rozbudowane uprawnienie do prowadzenia własnych dochodzeń w poszczególnych państwach.

#### DZIAŁALNOŚĆ OLAF W POLSCE

Zachodzące zmiany organizacyjne i prawne w zakresie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich mają szczególnie wyjątkowy wydźwięk dla Polski, z uwagi na projekt powołania wspólnej struktury, zajmującej się kontrolą wykorzystania środków finansowych otrzymywanych przez Polskę w ramach bezwrotnej pomocy przedakcesyjnej, a także zwalczaniem przestępstw celnych w Polsce. Prace przygotowawcze rozpoczęto jeszcze z inicjatywy *UCLAF*, sfinansowano w połowie 2000 r. Polska będzie pierwszym, a z uwagi na koszty tego typu przedsięwzięcia przynajmniej przejściowo jedynym, krajem kandydackim, w którym powstanie krajowe biuro *OLAF*. Czynnikiem decydującym przy podejmowaniu tej decyzji były rozmiary i położenie geograficzne kraju, a także wielkość otrzymywanej z Unii Europejskiej pomocy. Podkreślić trzeba, że główny instrument tej pomocy – działający od dziesięciu lat program *PHARE*

<sup>28</sup> Do 2001 r. personel ma ulec podwojeniu i osiągnąć liczbę 300 pracowników. Dla porównania ETO zatrudnia ok. 320 osób.



– poczynając od 1999 r. w sposób znaczący zwiększył kwoty udostępniane beneficjentom<sup>29</sup>. Ponadto utworzone zostały dwa dodatkowe fundusze przedakcesyjne: wzorowany na Funduszu Spójności – Przedakcesyjny Instrument Strukturalny – *ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-accession)* oraz Przedakcesyjny Instrument Wsparcia dla Rolnictwa i Obszarów Wiejskich *SAPARD (Support for Pre-accession Measures for Agriculture and Rural Development)*. Przez pierwsze osiem lat Polska otrzymywała rocznie między 148 mln *euro* a 225 mln *euro*, podczas gdy do chwili wejścia do UE dostępne będą – według prognoz Komisji Europejskiej – sumy w granicach 600 mln *euro*<sup>30</sup>. Oznacza to niemal potrojenie wydatków z unijnej kasy, a stąd i rosnące znacząco zainteresowanie strony unijnej kontrolą wydatkowania tych pieniędzy. Na istniejące nieprawidłowości wskazuje nie tylko strona unijna – zagadnienia te zostały również poddane kontroli NIK<sup>31</sup>, w wyniku której negatywnie oceniono efekty wykorzystania pomocy przez połowę kontrolowanych beneficjentów oraz wywiązywanie się administracji rządowej z obowiązków nadzorczych i koordynatorskich. Objęcie wykorzystania środków pomocowych efektywnymi mechanizmami kontroli leży bowiem w interesie obu stron.

Strona polska nie wystąpiła o okresy przejściowe i derogacje odnośnie do dziedziny ochrony interesu finansowego Wspólnot. Już teraz zgodnie z uchwaloną 26 listopada 1998 r. ustawą o finansach publicznych<sup>32</sup> nie podlegające zwrotowi środki pochodzące ze źródeł zagranicznych wraz z wydatkami nimi finansowanymi włącza się do ustawy budżetowej<sup>33</sup>. Znajdują w stosunku do nich zastosowanie te same przepisy dotyczące zarządzania i kontroli, jak w przypadku pozostałych środków publicznych. Dodatkowe ograniczenia dotyczą przeznaczenia tych środków, które jest określane wyłącznie przez umowę międzynarodową lub deklarację dawcy, ponadto wydatkowanie musi przebiegać zgodnie z procedurami określonymi tą umową lub innymi obowiązującymi w tym przypadku<sup>34</sup>. Polski system sankcji administracyjnych i karnych za nadużycia naruszające interes finansowy i gospodarczy kraju uznany został za porównywalny z systemami innych państw członkowskich. Na tych podstawach opiera się wyjściowo tworzona międzynarodowa i międzyresortowa jednostka kontrolna.

Zobowiązanie do powołania tej jednostki w swoich strukturach zostało skierowane przez Prezesa Rady Ministrów do Generalnego Inspektora Celnego (GIC) jeszcze w styczniu 1999 r. Krajowej reprezentacji *OLAF* przyznane zostaną takie same uprawnienia jak Inspekcji Celnej<sup>35</sup>. Z uwagi na zakresy kompetencyjne niezbędna będzie też kooperacja z innymi jednostkami w MSWiA, w Ministerstwach Sprawiedliwości i Finansów. Współpraca obejmować ma także stałą sejmową Podkomisję Komisji Integracji Europejskiej ds. Monitorowania Wykorzyst-

<sup>29</sup> Wysokość pomocy wzrosła o ok. 18%. Por. K. Żukrowska, *Ewolucja pomocy Unii Europejskiej dla Polski od etapu transformacji do etapu przedakcesyjnego*. W: T. Kołodziej (red.), *Pomoc Unii Europejskiej dla Polski od transformacji do akcesji*. Kraków 2000, s. 120.

<sup>30</sup> Dane za K. Żukrowską, *op. cit.*, s. 123.

<sup>31</sup> Kontrola wykorzystania pomocy Unii Europejskiej dla Polski, realizowanej ze środków *PHARE* (w latach 1990-1997); 207/1998. Raport jest dostępny na stronach internetowych NIK.

<sup>32</sup> Dz.U. nr 155, poz. 1014 ze zm. Ostatnia zmiana: Dz.U. 2000 nr 12 poz. 136.

<sup>33</sup> Art. 61 ust. 3 i 86 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

<sup>34</sup> Art. 30 ustawy o finansach publicznych.

<sup>35</sup> Por. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. o Inspekcji Celnej, Dz.U. nr 71 poz. 449, ostatnio zmieniona Dz.U. 1999 nr 101 poz. 1178.

tania Pomocy PHARE i Innych Środków Pomocowych Unii Europejskiej. MSWiA proponuje włączenie OLAF w ramy Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy. Finansowanie polskiego biura OLAF w Polsce zapewni w większości Unia Europejska, która przeznaczyła na ten cel ok. 3,5 mln euro<sup>36</sup>. W początkowej fazie (obejmującej 24 miesiące) do Polski wydelegowanych zostanie czterech ekspertów OLAF, w tym wysoki rangą koordynator odpowiedzialny za utrzymanie stałego kontaktu z wszystkimi właściwymi organami polskimi. Zadaniem strony polskiej jest zapewnienie im niezbędnego wsparcia osobowego i odpowiedniego wyposażenia. Na ten cel uruchomiona została z rezerwy budżetowej kwota 1,9 mln euro.

#### UWAGI KOŃCOWE

Prawodawca wspólnotowy, normując uprawnienia OLAF wykorzystał sprawdzoną metodę klauzuli weryfikacyjnej, tzn. po trzech latach Komisja przeanalizuje działalność i sformułuje postulaty *de lege ferenda*. Dziś już można wskazać, że z pewnością dotyczyć one będą konkretyzacji przepisów proceduralnych i wyznaczenia zakresu działań kontrolnych. Nie do uniknięcia zapewne będą zatargi pomiędzy wspólnotowymi ośrodkami władzy. Obywatele Unii Europejskiej będą musieli natomiast zostać skutecznie przekonani, że nie powstają europejskie służby specjalne, a gra toczy się wyłącznie o płacone przez nich podatki. Wówczas OLAF może odegrać przypisywaną mu ważną rolę w procesie odbudowy zaufania do władz Wspólnot<sup>37</sup>.

Równoległe przebiegać będzie ocena pionierskiej współpracy OLAF i polskiej administracji, a na jej efektywności mogą odbijać się wszelkie zawirowania wokół tej instytucji. Pozytywny wynik takiej oceny natomiast może ułatwić polskiej stronie dostęp do środków pomocowych, czy też zwiększenie ich wymiaru. Skuteczne wdrożenie ochrony interesów finansowych Wspólnot może też umocnić pozycję negocjacyjną Polski jako osłabienie argumentów przeciwników transferów środków z kasy Wspólnot Europejskich. Oczekiwany jest też efekt zwiększenia skuteczności w zakresie egzekwowania należności i zapobiegania działaniom na szkodę budżetu państwa.

OLAF może przetrzeć szlaki projektowanej Prokuraturze Europejskiej, której utworzenie powiązane byłoby nieuchronnie z poważnymi zmianami w układzie kompetencyjnym we Wspólnotach i państwach członkowskich.

RYSZARDA FORMUSZEWICZ  
Poznań

<sup>36</sup> Projekt PL9904.05 – Rozwój horyzontalnych struktur ds. przeciwdziałania oszustwom finansowym – faza 1. Kontraktacja przeprowadzana bezpośrednio przez Komisję Europejską.

<sup>37</sup> Por. Pierwszy raport z działalności operacyjnej OLAF za okres 1.06.1999-31.05.2000, s. 7. Raport ten jest próbą dokonania oceny sytuacji wyjściowej nowego Urzędu i wyznaczenia kierunków na przyszłość. Z uwagi na nietypowy okres sprawozdawczy i zmiany organizacyjne pojawiają się trudności metodologiczne w ocenie danych i możliwości analizy porównawczej z poprzednimi raportami UCLAF. Raport jest dostępny na stronach internetowych Unii Europejskiej.



## Wydawnictwa Instytutu Zachodniego

1997

**Zbigniew Mazur** (red.), *Wokół niemieckiego dziedzictwa kulturowego na Ziemiach Zachodnich i Północnych*, cena 25 zł

**Krzysztof Malinowski**, *Polityka Republiki Federalnej Niemiec wobec Polski w latach 1982-1991*, cena 16 zł

**Hubert Orłowski, Andrzej Sakson** (red.), *Utracona ojczyzna. Przymusowe wysiedlenia, deportacje i przesiedlenia jako wspólne doświadczenie*, wyd. II, cena 15 zł

**Lech Janicki** (oprac.), *Ustawa zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec. Wydanie tekstowe w wersji niemieckiej i polskiej*, wyd. II, cena 22 zł

**Piotr Kalka** (red.), *Inwestycje niemieckie w zachodnich województwach przygranicznych Polski*, cena 19 zł

**Piotr Kalka**, *Polityka badawczo-rozwojowa Wspólnot Europejskich*, cena 15 zł

Album w opracowaniu **Marii Wagińskiej-Marzec, Piotra Kraszewskiego**, *Przed półwieczem... Ziemia Lubuska w obiektywie*, cena 35 zł

1998

**Anna Wolff-Powęska**, *Oswojona rewolucja. Europa Środkowo-Wschodnia w procesie demokratyzacji*, cena 25 zł

**Andrzej Sakson**, *Stosunki narodowościowe na Warmii i Mazurach 1945-1997*, cena 28 zł

**Stanisław Żerko**, *Stosunki polsko-niemieckie 1938-1939*, cena 39 zł

*Encyklopedia konspiracji wielkopolskiej 1939-1945*, praca zbiorowa pod redakcją **Mariana Woźniaka**, cena 65 zł

1999

**Bogdan Koszel**, *Mitteleuropa rediviva? Europa Środkowo- i Południowo-Wschodnia w polityce zjednoczonych Niemiec*, cena 27 zł

**Hubert Orłowski, Maria Tomczak** (red.), *Elity w jednoczących się Niemczech*, cena 35 zł

*Niemcy współczesne. Zarys encyklopedyczny*. Praca zbiorowa, cena 90 zł

*Documenta Occupationis*. T. XIV, cena 23 zł

2000

**Anna Wolff-Powęska, Eberhard Schulz** (red.), *Być Polakiem w Niemczech*, cena 39 zł

**Jadwiga Kiwerska**, *Gra o Europę. Bezpieczeństwo europejskie w polityce Stanów Zjednoczonych pod koniec XX wieku*, cena 35 zł

**Dieter Bingen, Krzysztof Malinowski** (red.), *Polacy i Niemcy na drodze do partnerskiego sąsiedztwa. Próba bilansu dziesięciolecia 1989-1998*

**Zbigniew Mazur** (red.), *Wspólne dziedzictwo? Ze studiów nad stosunkiem do spuścizny kulturowej na Ziemiach Zachodnich i Północnych*