



SENAT  
RZECZYPOSPOLITEJ  
POLSKIEJ

X kadencja

# Zapis stenograficzny

z posiedzenia  
Komisji Budżetu  
i Finansów Publicznych (81.)

9 września 2021 r.

Porządek obrad:

1. Informacja na temat zadań i prac oraz wyników bieżących kontroli Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

(Początek posiedzenia o godzinie 8 minut 31)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący  
Kazimierz Kleina)

**PRZEWODNICZĄCY  
KAZIMIERZ KLEINA**

Otwieram posiedzenie Komisji Budżetu i Finansów Publicznych.

Witam bardzo serdecznie wszystkich naszych gości. Szczególnie witam pana Marka Opiolę, członka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Witamy pana ministra. Witam panią Kingę Wiśniewską-Danek, także z Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, która jest szefem gabinetu pana Marka Opioly. Pani Anetta Kosieradzka... O, jest pani Anetta Kosieradzka, która pracuje w Europejskim Trybunale Obrachunkowym i jest asystentem w gabinecie członka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, pana Marka Opioly. Tak się chwileczkę zawahałem, ponieważ z panią Anettą Kosieradzką współpracowaliśmy przez wiele lat w polskim parlamencie, a teraz znalazła się w Brukseli, z czego się cieszę.

Proszę państwa, witam wszystkich gości oraz członków Komisji Budżetu i Finansów Publicznych.

Przedmiotem naszego posiedzenia jest informacja na temat zadań i prac oraz wyników bieżących kontroli Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

Czy są uwagi ze strony senatorów, członków komisji do porządku naszego posiedzenia? Nie ma.

Informuję, że nasze posiedzenie jest transmitowane przez internet. W posiedzeniu uczestniczą także senatorowie pracujący zdalnie, którzy będą mogli zabierać głos w dyskusji i zadawać pytania na zasadach, które są im znane.

Pytam dla formalności: czy w naszym posiedzeniu uczestniczą osoby prowadzące działalność lobbingową w rozumieniu prawa? Dzisiaj nie będziemy podejmowali decyzji legislacyjnych, będzie przedstawiona informacja, więc to nie jest aż tak istotne z punktu widzenia postępowania na posiedzeniu komisji, ale formalnie o to pytam. Nie ma takich osób.

Przystępujemy do realizacji porządku obrad.

Bardzo proszę pana Marka Opiolę o przedstawienie sprawozdania.

Chcę jeszcze podziękować za to, że pan wyraził zgodę, żeby być na posiedzeniu naszej komisji, żeby przedstawić sprawozdanie z prac trybunału. Prace trybunału obrachunkowego są bardzo ważne, bo pomagają nam, członkom parlamentu, senatorom i pewnie posłom, w pracach, szczególnie wtedy, gdy istotny jest wymiar finansowy, gdy trzeba podejmować decyzje dotyczące wydatków, budżetu itd. W pierwszej kolejności są to jednak sprawy związane z funkcjonowaniem administracji rządowej i samorządowej na styku z Unią Europejską, z wydatkowaniem środków europejskich. Myślę, że te sprawy będą także przedmiotem pana sprawozdania.

(Członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego Marek Opiola: Tak.)

Bardzo prosimy o przedstawienie sprawozdania. Ono jest prezentowane na monitorach, więc będzie nam łatwiej, że tak powiem, wniknąć w tę skomplikowaną materię.

Bardzo proszę.

**CZŁONEK EUROPEJSKIEGO  
TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO  
MAREK OPIOŁA**

Dziękuję, Panie Przewodniczący.  
Wysoka Komisjo!

Zanim przejdę do sprawozdania, pozwolę sobie na krótkie wprowadzenie. Chciałbym serdecznie podziękować panu przewodniczącemu i Wysokiej Komisji za możliwość spotkania się tu dzisiaj z państwem. Dziękuję też za przedstawienie moich współpracowników przez pana przewodniczącego. Chciałbym zobowiązać się w stosunku do państwa, ale też całego Senatu, do pełnej współpracy. Europejski Trybunał Obrachunkowy, polski gabinet... To nie jest gabinet Marka Opióły, tylko po prostu polski gabinet. Osoby, które są tutaj ze mną, szefowa gabinetu, pani Kinga, pani Anetta, którą państwo znają, dlatego że pracowała w parlamencie przez długie lata, a także jeszcze jedna osoba, nieobecna, czyli pan Bernard, są do państwa dyspozycji. Jeżeli będą pytania, wątpliwości dotyczące pracy trybunału i produktów, które trybunał przedstawia, także tych, które dzisiaj chciałbym państwu przedstawić, to będziemy do państwa dyspozycji.

Wysoka Komisjo! Panie Przewodniczący!

Pozwoliliśmy sobie przygotować materiały, które wyłożyliśmy tutaj Wysokiej Komisji, z prezentowanymi dzisiaj przeze mnie 2 kontrolami. Jeżeli będzie tyle czasu, żeby przedstawić te wszystkie informacje, które chcieliśmy... Jeżeli nie będzie... Przekazujemy materiały w języku polskim z 2 kontroli, które chciałbym państwu dzisiaj przedstawić. To tak pokrótce.

Jeżeli pan przewodniczący pozwoli, to chciałbym w jakiś sposób wprosić się na następne posiedzenie, ponieważ 26 października Europejski Trybunał Obrachunkowy będzie publikował nowe sprawozdanie budżetowe, które zostało przyjęte przez Europejski Trybunał Obrachunkowy. Jesteśmy gotowi przedstawić je państwu w pełnym zakresie, aby Wysoka Komisja mogła to wszystko ocenić i zobaczyć, jak to wszystko wygląda.

Ad rem. Tak jak powiedział pan przewodniczący, chciałbym dzisiaj w pierwszej kolejności przedstawić informację na temat funkcjonowania trybunału i powiedzieć krótko o kilku faktach.

Kim jesteśmy? Europejski Trybunał Obrachunkowy jest jedną z instytucji unijnych i jest niezależnym zewnętrznym kontrolerem Unii Europejskiej. Swoją działalność rozpoczął w 1977 r., działa już 44 lata. Trybunał ma swoją siedzibę w Luksemburgu. Są tutaj na sali osoby, które znają funkcjonowanie trybunału, ponieważ

były w Parlamencie Europejskim. Większość produktów trybunał przedstawia w Parlamencie Europejskim. Członkowie trybunału starają się docierać do parlamentów krajowych – my tutaj dzisiaj jesteśmy – i przedstawiać im najważniejsze kwestie.

Kim jesteśmy? Kolegium trybunału składa się z 27 członków, po 1 z każdego państwa. Członkowie mianowani są na 6-letnią kadencję z możliwością przedłużenia. Pracami kolegium kieruje przewodniczący wybierany spośród członków na 3-letnią kadencję. Jest on także główną osobą reprezentującą naszą instytucję na zewnątrz. Aktualnie przewodniczącym jest pan Klaus-Heiner Lehne z Niemiec.

Na zdjęciu widoczna jest sala posiedzeń trybunału. Członkowie trybunału są przypisani... Teraz powiem o strukturze. Może ten slajd jest troszeczkę niewyraźny. Na początku powiem o organizacji trybunału. Trybunał składa się z 5 izb audytorskich, są to izby kontrolne. Te izby są podzielone tematycznie. W ramach Izby I są prowadzone kontrole z zakresu rolnictwa, energii, kwestii środowiskowych i kwestii zdrowia. Izba II zajmuje się głównie polityką spójności. Kontrole w ramach Izby III dotyczą działań wewnętrznych Unii, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Izba IV zajmuje się przede wszystkim działaniami zewnętrznymi Unii, bezpieczeństwem i sprawiedliwością... Przepraszam. Izba IV zajmuje się kontrolami dotyczącymi regulacji rynków finansowych i spraw gospodarczych. Izba V ma charakter horyzontalny, zajmuje się tematami przekrojowymi obejmującymi finansowanie Unii i administrowanie nią.

Izby opracowują i przyjmują większość dokumentów kontrolnych. Dzisiaj przedstawię państwu 2 takie dokumenty. Członkowie izby wybierają ze swojego grona przewodniczącego, który stoi na czele izby. Izby rozdzielają zadania między swoich członków, którzy nadzorują kontrole. Prace kontrolne są prowadzone przez wyspecjalizowanych kontrolerów pracujących w dyrekcjach izb kontroli.

Na czele prezydencji stoi prezes. Składa się ona z 5 wydziałów merytorycznych zajmujących się różnymi sprawami, takimi jak: planowanie prac trybunału; działania komunikacyjne; współpraca z innymi narodowymi organami kontroli; relacje z innymi instytucjami, głównie z Parlamentem Europejskim i Radą; służby prawne oraz audyt wewnętrzny.

Jaki mamy personel? To jest stan na koniec 2020 r. Obecnie zatrudniamy łącznie ok. 900 osób, kontrolerów, pracowników służb pomocniczych i administracyjnych. To, co jest dla nas istotnym elementem – widzą to państwo na tym wykresie – to tłumacze. Wszystkie informacje, które są przedstawiane przez trybunał, są w językach obowiązujących w Unii Europejskiej, w związku z tym sekcja tłumaczy jest rozbudowana. Są to osoby, które są zatrudnione obecnie na czas określony. Do tego ETO zatrudnia co roku zmienną liczbę pracowników kontraktowych i ekspertów krajowych.

Polski personel. Mówię o tym, bo to państwa pewnie interesuje. Jak wygląda stan na rok 2020? Ogólna liczba pracowników z Polski to 67 osób, co daje nam 7,8% ogółu zatrudnionych. Polska jest na siódmym miejscu pod względem obsadzenia stanowisk dyrektorskich i kierowniczych. Mamy 1 stanowisko dyrektorskie – mowa o dyrektorze w Izbie V, której jestem członkiem; mam przyjemność pracować z panem dyrektorem Mariuszem – i 2 stanowiska kierownicze, czyli 4%.

Przechodzę teraz do najważniejszej części. Co robimy? Czym zajmuje się trybunał? Najprościej powiedzieć, że trybunał to coś w rodzaju europejskiej najwyższej izby kontroli. Trybunał jest odpowiedzialny za kontrolowanie wydatków z budżetu Unii Europejskiej, sprawdza, czy Unia prowadzi solidną sprawozdawczość finansową i prawidłowo stosuje unijne przepisy finansowe, a także czy unijne strategie i programy pozwalają osiągnąć wyznaczone cele i zapewniają gospodarne wydatkowanie środków. Dzięki swoim działaniom trybunał przyczynia się do poprawy zarządzania finansami Unii oraz propaguje rzetelność i przejrzystość.

Bardzo ważnym elementem w pracy trybunału jest przedstawianie wniosków i uwag z kontroli Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, rządowi i parlamentom narodowym oraz opinii publicznej. Naszą rolą jest dostarczanie państwu informacji i analiz, które mogą państwo wykorzystywać w swojej pracy i w stanowieniu prawa. Ważne jest, by mogli państwo oceniać, jakie rozwiązanie się sprawdziło, a jakie nie, i w jaki sposób można wprowadzić usprawnienia. Tutaj ważną rolę do odegrania mają niezależne kontrole prowadzone przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Jakie mamy produkty? Co jest dla nas najważniejsze? Gama produktów trybunału

obejmuje przede wszystkim sprawozdania roczne prezentujące główne wyniki prac związanych z poświadczeniem wiarygodności w zakresie budżetu Unii Europejskiej. Sporządzając je, trybunał wypełnia swój podstawowy obowiązek określony w traktacie. Trybunał sporządza także opinie na temat zmian w przepisach, które mają znaczący wpływ na zarządzanie finansami. Robi to na wniosek innych instytucji lub z własnej inicjatywy. Opinie są wykorzystywane przez Parlament Europejski i Radę Europejską przy przyjmowaniu przepisów.

Bardzo ciekawym wynikiem pracy ETO są sprawozdania specjalne, w których trybunał bada, czy zrealizowano cele wybranych strategii i programów Unii, czy rezultaty osiągnięto w sposób efektywny, skuteczny, oraz czy działania Unii przyniosły wartość dodaną, tj. czy dzięki nim osiągnięto lepsze rezultaty, niż można by osiągnąć, ograniczając się do działań na szczeblu krajowym. W sprawozdaniach specjalnych trybunał przedstawia również zalecenia, wskazując sposoby na oszczędne wydatkowanie środków, usprawnienie działań i unikanie marnotrawstwa.

Kolejnym produktem trybunału są przeglądy, które przedstawiają w ujęciu przekrojowym konkretne zagadnienia. Sporządzając przeglądy, opieramy się na ogólnodostępnych informacjach oraz wynikach kontroli swoich i innych, narodowych organów kontroli. Dokonujemy syntezy informacji i wskazujemy obszary ryzyka.

Prace kontrolne. Większość prac kontrolnych ma miejsce w siedzibie trybunału w Luksemburgu. Kontrolerzy trybunału przeprowadzają również wiele wizyt kontrolnych w Komisji Europejskiej – to nasz główny podmiot kontrolowany – w innych instytucjach, np. w Parlamencie Europejskim, Radzie czy TSUE, a także w organach szczebla krajowego, regionalnego i lokalnego w państwach członkowskich, w delegaturach Unii, w państwach trzecich oraz w organizacjach międzynarodowych.

Trybunał stara się, by kontrole ukończyć w ciągu 13 miesięcy, zgodnie z celem określonym w rozporządzeniu finansowym Unii. Zespoły kontrolne z zasady składają się z 2 lub 3 kontrolerów. Oczywiście w przypadku kontroli dotyczących obszarów polityki, gdzie obowiązuje zarządzanie dzielone, zespoły są większe. Oprócz głównych, 2-, 3-osobowych zespołów, na każdy kraj, który jest objęty próbą, przypadają

2 osoby. Wizyty kontrolne trwają zwykle od kilku dni do kilku tygodni. Wizyty na terytorium Unii są zazwyczaj koordynowane we współpracy z najwyższymi organami kontroli danego państwa członkowskiego. W przypadku Polski przed każdą wizytą kontrolną informujemy o niej Najwyższą Izbę Kontroli i izba decyduje, czy chce uczestniczyć w naszej wizycie. NIK może oddelegować swoich kontrolerów w charakterze obserwatorów.

Jakie są rodzaje kontroli? Kontrole przeprowadzane przez trybunał dzielą się na kontrole wykonania zadań, kontrole zgodności i kontrole finansowe. Kontrole zgodności skupiają się głównie na weryfikacji zgodności z wymogami prawnymi i umowami, a przedmiotem zainteresowania kontroli finansowych są głównie kwestie wiarygodności i rozliczeń. W sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu Unii znajdują się właśnie głównie wyniki kontroli zgodności i kontroli finansowych. Obywatele potrzebują informacji nie tylko o tym, czy środki zostały wydatkowane zgodnie z przepisami, ale także o tym, czy osiągnięto zamierzone rezultaty. I właśnie osiąganie rezultatów jest sprawdzane w ramach kontroli wykonania zadań. Kontrole te sprawdzają, czy fundusze Unii zostały wykorzystane w sposób gospodarny, wydajny i skuteczny, a ich wynik przedstawiamy głównie w sprawozdaniach specjalnych. Trybunał badał np. inwestycje, w przypadku których wydatkowano środki zgodnie z przeznaczeniem, ale nie przyniosły one oczekiwanych rezultatów. Najbardziej obrazowy jest przykład inwestycji infrastrukturalnych, portów bądź lotnisk, które wybudowano zgodnie z przepisami, ale których prawie nikt nie używa.

Gdzie i na jak długo jeździmy z wizytami kontrolnymi? Łączna liczba dni spędzonych na kontrolach, zarówno w państwach członkowskich, jak i poza granicami Unii, wyniosła 1 tysiąc 190. Do tej liczby należy dodać 627 dni spędzonych na wizytach w instytucjach unijnych oraz organizacjach międzynarodowych.

Jeśli chodzi o państwa członkowskie, to w 2020 r. kontrolerzy trybunału najczęściej odwiedzali Polskę. Drugie miejsce zajęła Hiszpania, trzecie – Włochy. Polska z prostej przyczyny od lat znajduje się na podium w tym rankingu – nasz kraj jest jednym z największych beneficjentów środków unijnych. Dobierając państwa członkowskie do próby kontrolnej, najczęściej

stosujemy kryterium dotyczące ilości zaangażowanych środków.

Ze względu na ograniczenia w podróżowaniu przez większą część roku 2020 trybunał miał mniejsze możliwości przeprowadzania kontroli w terenie. W związku z tym kontrolerzy spędzili mniej dni na wizytach kontrolnych na miejscu niż w latach poprzednich. Jest to widoczne na dole slajdu. Mam nadzieję, że państwo to widziacie. Jednocześnie do kontaktów z podmiotami kontrolowanymi trybunał w coraz większym stopniu wykorzystywał narzędzia teleinformatyczne.

Zadania. Prawa członków trybunału to przede wszystkim nadzorowanie kontroli. Do każdej kontroli wyznaczony jest jeden z członków trybunału, odpowiedzialny za nadzór nad przygotowaniem, wykonaniem oraz sprawozdaniem z czynności kontrolnych, a także za przedstawienie wyników kontroli wobec partnerów zewnętrznych.

Pełnię funkcję członka trybunału od 6 miesięcy i zostałem przypisany do Izby V. Tak jak już państwu wspomniałem, izba zajmuje się kwestiami finansowania Unii i administracją. Teraz sprawuję nadzór nad 5 zadaniami kontrolnymi. Jestem członkiem sprawozdawcą dla rozdziału 9 rocznego sprawozdania budżetowego, w części dotyczącej administracji. Właśnie ukończyliśmy pracę nad raportem rocznym. Jak na wstępie zapowiedziałem panu przewodniczącemu, 26 października będziemy publikować sprawozdanie z wydatkowania środków budżetowych Unii. Pracuję też nad kontrolami wydatków administracyjnych instytucji unijnych. Kontrolujemy również zakupy sprzętu ochronnego dla pracowników – jest to kontrola specjalna – w związku z pandemią COVID-19.

Niedawno rozpoczęła się praca nad raportem rocznym za rok 2021, gdzie jestem odpowiedzialny za nadzór nad 2 rozdziałami. Oprócz spraw dotyczących administracji nadzoruję też rozpoczynające się prace nad rozdziałem dotyczącym dochodów budżetów unijnych. W tym rozdziale badamy dochody budżetów Unii i systemy ich poborów Komisji Europejskiej i państw członkowskich. Nadzoruję także prace nad wydaniem opinii trybunału dotyczącej zmian w przepisach odnośnie do tradycyjnych zasobów własnych oraz zasobów własnych opartych na VAT i dochodzie narodowym brutto. Ta zmiana przepisów ma na celu zwiększenie przewidywalności



dla państw członkowskich i uściślenie procedur rozstrzygania sporów. Opinię planujemy wydać jesienią tego roku. Oprócz prac w zakresie kontroli budżetowej nadzoruję też jedną kontrolę wykonania zadań, która ma na celu ocenę działań podjętych przez instytucje unijne, by utrzymać ciągłość pracy w czasie pandemii COVID-19. Sprawdzamy, jak Komisja, Parlament, Rada czy TSUE utrzymały ciągłość działania w trakcie pandemii COVID-19. Planujemy publikację wyników tej kontroli na lato 2022 r.

Chciałbym państwu przedstawić, jaki mamy obecnie plan pracy na rok 2021. Przewidziano w tym planie pracy 73 sprawozdania specjalne i przeglądy, które planujemy opublikować w latach 2021 i 2022. Jedno na cztery zadania kontrolne, których realizacja ma się rozpocząć w roku 2021, będzie dotyczyło działań podjętych przez Unię w reakcji na pandemię COVID-19 oraz wdrażania inicjatyw Next Generation EU. Zadania wpisują się w 4 obszary strategiczne, o których wspomniałem wcześniej i które przedstawiono na slajdach.

Chciałbym też państwu zaprezentować przykłady kontroli wykonania zadań. W ramach obszaru dotyczącego konkurencyjności gospodarczej Unii planujemy następujące kontrole: „Umiejętności cyfrowe w przyszłości”, „COVID-19 – zamówienia na dostawy szczepionek i inne działania w zakresie zdrowia”. W części „Zmiany klimatu, środowisko i zasoby naturalne” planujemy 3 kontrole: „Stosowanie zasady «zanieczyszczający płaci»”, „Infrastruktura ładowania pojazdów elektrycznych” i „Regiony górnicze w okresie transformacji”. W planie pracy w kolejnej części, czyli „Odporność na zagrożenie dla bezpieczeństwa Unii oraz poszanowania europejskich wartości, demokracji i praworządności”, planujemy 3 kontrole, dotyczące przeciwdziałania praniu brudnych pieniędzy, dezinformacji i konfliktu interesów AWPR oraz polityki spójności. W części „Polityka fiskalna i finanse publiczne” planujemy kontrole dotyczące wymiany informacji podatkowych i zarządzania ryzykiem w obszarze cel w celu ochrony interesów finansowych. Oprócz tego w części „Inne” planujemy przeprowadzić następujące kontrole: „Inwestycje w sektorze turystyki współfinansowane ze środków unijnych”, „Prawa pasażerów w czasie kryzysu związanego z pandemią COVID-19” – chciałbym dzisiaj zaprezentować państwu tę kontrolę, jeżeli będziemy mieli czas

– „Krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności oraz wyzwania stojące przed europejskim semestrem” i „Wpływy lobbystów na pracodawców”.

I tu może, Panie Przewodniczący, postawimy kropkę. To wszystko w części dotyczącej tego, jak funkcjonuje trybunał. Jeżeli pan przewodniczący pozwoli... Jeżeli są pytania do tej części, to może byśmy to teraz przeprowadzili. Jeśli nie ma, to mogę kontynuować i przedstawić prezentację kontroli, która dotyczy cel. W związku z tym, Panie Przewodniczący...

(Przewodniczący Kazimierz Kleina: Ja myślę, że gdyby pan przedstawił całość sprawozdania... Myślę, że taka całościowa dyskusja byłaby lepsza.)

Jasne. Oczywiście.

Tak jak wspomniałem, chciałbym państwu przedstawić to, co jest najważniejsze, czyli właśnie produkt, który oferuje trybunał. W tym zakresie chciałbym państwu przedstawić prezentację o sprawozdaniu specjalnym. Powiem, jakie są rezultaty kontroli wykonania zadań w tym zakresie i jakie mamy uwagi w tej części.

Chciałbym teraz Wysokiej Komisji przedstawić sprawozdanie specjalne opublikowane 31 marca br., które dotyczy kontroli celnych. Chciałbym pozwolić sobie na jedną uwagę odnośnie do tej kontroli. Jak państwo zobaczycie po zapoznaniu się z materiałami i obejrzeniu naszej prezentacji, ta kontrola jest zanonimizowana. Co to znaczy? To znaczy, że wszystkie dane, które są w niej zawarte... Nie mogliśmy ich opublikować. Dokumenty są w formie niejawnej. To nie zależało od trybunału. Na wniosek naszych instytucji kontrolujących – mowa tu o Komisji Europejskiej – musieliśmy zanonimizować poszczególne dane, ale w zakresie, który jest dla nas jakby najważniejszy, przedstawiamy je tu w takiej formule, która wydawała się nam jak najbardziej dostępna. Za chwilę to państwu pokażę. Będą slajdy, które będą zanonimizowane, slajdy z danymi procentowymi, ale np. bez nazw krajów członkowskich. To niestety nie zależy od nas, taka była prośba Komisji, a trybunał przychylił się do tej prośby. Taką mamy teraz formułę.

Kontrola jest bardzo ciekawa. Dlaczego przeprowadziliśmy tę kontrolę? Przede wszystkim dlatego, że przychody z należności celnych są drugim największym źródłem dochodów budżetu Unii Europejskiej. W 2019 r. kwota

pobranym importowym należności celnych wniosła 20,4 miliarda euro, tj. 13% dochodów budżetowych Unii Europejskiej. Jeśli chodzi o podział kompetencji w dziedzinie cel, Unia Europejska ma wyłączne kompetencje w zakresie przyjmowania prawodawstwa, państwa członkowskie zaś są odpowiedzialne za wdrażanie aktów prawnych, w tym dotyczących kontroli celnych. W naszej poprzedniej kontroli, z 2017 r. zwracaliśmy uwagę na brak jednolitego sposobu kontroli celnych dotyczących importu oraz luki w kontrolach celnych. Te dwa elementy wskazują na istnienie luki w należnościach celnych. Podam przykład: w latach 2001–2017 w wyniku zaniżonych wartości wyrobów włókienniczych i obuwia importowanych przez Zjednoczone Królestwo stwierdzono 2,7 miliarda euro straty dla budżetu Unii Europejskiej. Wszelkie luki w poborze należności celnych stanowią stratę dla budżetu Unii Europejskiej i muszą być zrównoważone przez państwa członkowskie za pomocą wdrażanych wkładów do budżetu, opartych na dochodzie narodowym brutto. Ostatecznie więc koszty luk w należnościach celnych i dziurawych kontroli celnych ponoszą podatnicy. Przepisy unijnego kodeksu celnego zobowiązują Komisję do starań, by państwa członkowskie przeprowadzały kontrole celne jednolicie. Dążąc do spełnienia tego wymogu, w 2018 r. Komisja wprowadziła decyzję dotyczącą kryteriów i norm ryzyka finansowego, które mają być stosowane przez organy celne państw członkowskich. Decyzji tej towarzyszą wytyczne zatwierdzone przez państwa członkowskie w 2019 r. Oba te dokumenty stanowią nowe ramy regulacyjne i obowiązują od maja 2019 r.

Dlaczego przeprowadziliśmy kontrole? Jednolite przeprowadzenie kontroli celnych przez państwa członkowskie jest ważne, by zapobiec stratom finansowym dla budżetu Unii Europejskiej i by powstrzymać nieuczciwych importerów przed dokonywaniem przewozu głównie w tych punktach przekraczania granicy, na których poziom kontroli jest niższy. Dlatego też przeprowadziliśmy naszą kontrolę. Jak państwo widziecie, podejście do kontroli celnych jest bardzo różne w różnych państwach członkowskich. Istnieją duże rozbieżności w kontrolach zgłoszeń przewozowych. Wykres pokazuje odsetek kontroli dokumentów i kontroli fizycznych przeprowadzonych w 2019 r. W niektórych krajach kontrolom poddawano poniżej 1% zgłoszeń

importowych, a w innych – ponad 60%. Bieżące dane pokazują potrzebę harmonizacji przeprowadzania kontroli celnych.

Druga istotna uwaga. Ze względu na utajnienie dokumentów, o których mówiłem państwu wcześniej, niektóre szczegółowe dane nie zostały podane. Tu jest właśnie taki przykład, ten slajd. Nie mogliśmy tak naprawdę pokazać, jak to wygląda w poszczególnych państwach członkowskich, dlatego przedstawiamy wartości, o których wspominałem wcześniej.

Celem kontroli była ocena adekwatności nowych ram regulacyjnych, ustanowionych przez Komisję dla zabezpieczenia interesów finansowych Unii, i sposobu wdrażania przez państwa członkowskie kryteriów i norm dla typowania kontroli celnych. Kontrolą objęto okres od września 2019 r. do marca 2021 r. Przeprowadziliśmy wizyty kontrolne w organach celnych 5 państw członkowskich. Kontrola wykazała, że nowe ramy regulacyjne stanowią ważny krok w kierunku jednolitego stosowania kontroli celnych. Było jednak pewne „ale”. Wybór deklaracji celnych do kontroli przez państwa członkowskie nie jest odpowiednio zharmonizowany. Niestety nowe przepisy nie zmieniły znacząco sytuacji w tym zakresie. Powodem tego są zarówno rozbieżności we wdrażaniu przepisów przez państwa członkowskie, jak i uchybienia w samej koncepcji tych przepisów. Na slajdzie przedstawiony został proces kontroli deklaracji przywozowej. Wykryliśmy słabość w dwóch elementach tego procesu, tj. na etapie analizy ryzyka oraz na etapie wyznaczenia deklaracji do kontroli.

Co ustaliliśmy? Mówiąc konkretnie, powiem, że wskazaliśmy następujące słabości. Pojęcie ryzyka nie jest dobrze zdefiniowane, przez co organy celne państw członkowskich mogą nie traktować priorytetowo kontroli przywozu stwarzającego wysokie ryzyko dla interesów finansowych Unii; ramy regulacyjne w dalszym ciągu dają państwom członkowskim dużą swobodę działania w zakresie stosowania wskaźników ryzyka. Co to znaczy? Po pierwsze, wskaźniki ryzyka nie determinują decyzji o aktywowaniu kontroli. Po drugie, brakuje konkretnych przepisów dotyczących charakteru i czasu trwania kontroli celnych, więc państwa członkowskie mogą swobodnie decydować o ograniczeniu ich liczby do poziomu wykonania zgodnie z ich zasadami.



Ustaliliśmy także, że brakuje analizy ryzyka na szczeblu unijnym, pomimo iż funkcjonuje ona jako unia celna, w której importerzy mogą w dowolny sposób wybrać miejsce przywozu. Brakuje również ogólnounijnej bazy danych, która pozwalałaby na systematyczną wymianę informacji, także na temat wszystkich importerów obarczonych ryzykiem. Każde państwo posiada wyłącznie informacje na temat tych importerów, których samo oceniło jako ryzykownych. Ponadto brakuje stosownych narzędzi służących przeciwdziałaniu ryzyku w kontekście handlu elektronicznego, charakteryzującego się dużą liczbą zgłoszeń przywozowych o niskiej wartości.

Wykryliśmy też słabość w zakresie sprawozdawczości i monitorowania. Okresy sprawozdawcze są zbyt długie, aby można było skutecznie aktualizować system. Ponadto nie ustanowiono procedury regularnego monitorowania wdrażania przepisów przez państwa członkowskie. Brakuje ogólnounijnej analizy ryzyka finansowego w kontrolach celnych, która opierałaby się na danych przewozowych pochodzących z całej Unii Europejskiej.

Oprócz słabości koncepcji przepisów wykryliśmy też rozbieżności w ich praktycznym stosowaniu w państwach członkowskich. Wskazaliśmy na różne praktyki zarządzania ryzykiem. Jak już wspomniałem, państwa członkowskie stosowały różne kryteria do typowania zgłoszeń celnych do kontroli oraz różne podejście do zmniejszania liczby kontroli celnych do wykonywalnego dla nich poziomu. W rezultacie to samo zgłoszenie przewozowe może zostać wybrane do kontroli lub nie w zależności od państwa członkowskiego.

Ponadto trybunał ustalił znaczne różnice w częstotliwości odstępowania od przeprowadzenia kontroli pomimo zaleceń jej realizacji. Odstępstwa od zaleceń dotyczących kontroli wahają się od 1,6% do 60% w 5 badanych państwach członkowskich. Ustaliliśmy także znaczące różnice pomiędzy kontrolowanymi państwami członkowskimi w losowym typowaniu deklaracji do kontroli i nieprzystosowaniu profili ryzyka. Oznacza to przykładowo, że prawdopodobieństwo wytypowania importera do kontroli losowej w jednym z państw członkowskich jest 74 razy większe niż w innym. Niestety państwa członkowskie nie wymieniają się systematycznie informacjami na temat importerów uznawanych

za ryzykownych, ponadto różnie klasyfikują one przedsiębiorców będących w kręgu ich zainteresowania. Niektóre z nich prowadzą indywidualne wykazy dla każdego z takich przedsiębiorców, podczas gdy inne robią to w sposób zautomatyzowany.

Trybunał ustalił, iż niektóre państwa członkowskie wyłączają uproszczone oświadczenia celne z analizy ryzyka. Co do zasady towary powinny być zgłaszane do kontroli celnych przy użyciu standardowego zgłoszenia zawierającego wszystkie wymagane dane. Jeśli importer chce zgłosić towar w oddziale celnym, ale nie ma wszystkich dokumentów, może skorzystać ze zgłoszenia uproszczonego. Następnie importer musi przedstawić w określonym terminie zgłoszenie uzupełniające, zawierające wszystkie wymagane dane i dokumenty. Zgłoszenia uproszczone stanowią od 25% do 95% wszystkich zgłoszeń. Dwa z państw członkowskich, w których przeprowadzono kontrole, nie poddają analizie ryzyka ani zgłoszeń uproszczonych, ani powiązanych z nim zgłoszeń uzupełniających. W jednym państwie trybunał stwierdził rażącą rozbieżność w deklarowanych wartościach towarów w zależności od rodzaju zgłoszeń. Wartość towarów w zgłoszeniach uproszczonych była zaniżona.

Jakie są nasze zalecenia? W oparciu o nasze ustalenia sformułowaliśmy szereg zaleceń, które zostały zaakceptowane przez Komisję Europejską. Wskazaliśmy, że konieczne jest ujednoczenie kontroli celnych przez państwa członkowskie, co przyczyni się do lepszej ochrony interesów finansowych Unii.

Po pierwsze, Komisja powinna dokonać tego poprzez ulepszenie obowiązujących przepisów. Po drugie, postulowane jest uzupełnienie przepisów o instrukcje, z których państwa członkowskie powinny korzystać przy ograniczaniu liczby kontroli celnych oraz przy losowym typowaniu do kontroli. Po trzecie, Komisja powinna uzupełnić przepisy w zakresie ryzyka, dotyczące przywozów w kontekście handlu elektronicznego. Po czwarte, Komisja powinna zapewnić, by wszystkie rodzaje zgłoszeń celnych, standardowe i uproszczone, były objęte analizą ryzyka. Po piąte, Komisja powinna utworzyć ogólnounijną bazę danych dotyczących ryzyka na potrzeby państw członkowskich i ustanowić rozwiązanie dla monitorowania stosowania przepisów.

Nasze zalecenia wskazują też pilną potrzebę utworzenia centralnych służb na poziomie

Unii Europejskiej, które będą kierowały całością działań dotyczących kontroli celnych. Służby te powinny zdefiniować istotne dla Unii ryzyka finansowe w kontrolach celnych, a także rozwinąć zdolności przetwarzania tych ryzyk. Rola takich służb powinna polegać na opracowaniu narzędzi informatycznych kompatybilnych z systemami krajowymi i pozwalających na zautomatyzowane realizowanie zaleceń do przeprowadzenia kontroli dotyczących ryzyka istotnego dla Unii. Naszym zdaniem realizacja tych zaleceń przez Komisję Europejską poprawiłaby sytuację w zakresie harmonizacji kontroli celnych. To jest raport, który przygotowaliśmy państwu w wersji skróconej.

Możemy, Panie Przewodniczący, przejść do pytań, jeżeli taka jest wola pana przewodniczącego. Mam jeszcze jeden raport, który może zainteresować komisję, dotyczący praw pasażerów lotniczych w czasie pandemii COVID-19. Pozostawiam to do decyzji pana przewodniczącego. Nie wiem, czy Wysoka Komisja chce, żebym go zaprezentował. Jeżeli są pytania do części dotyczącej kontroli celnej, to jestem gotowy udzielić państwu odpowiedzi.

**PRZEWODNICZĄCY  
KAZIMIERZ KLEINA**

To może omówmy tak szybko kwestię pasażerów, a potem byśmy przeprowadzili łączną dyskusję. Przeglądałem tutaj ten zeszyt z danymi dotyczącymi pasażerów. To jest interesujący dokument, który może być też ciekawy dla pozostałych senatorów. Może być jeszcze bardziej syntetycznie, bo mamy to...

(Członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego Marek Opiola: On niestety jest bardziej rozbudowany, ale postaram się przedstawić go syntetycznie, Panie Przewodniczący.)

Bardzo proszę.

**CZŁONEK EUROPEJSKIEGO  
TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO  
MAREK OPIOŁA**

Tak jak wspominałem, chciałbym przedstawić państwu raport, który nazywa się „Prawa pasażerów lotniczych w czasie pandemii COVID-19”.

Wyniki tej kontroli zostały opublikowane w czerwcu 2021 r., to jest nasz najnowszy produkt. Sprawdzaliśmy w ramach tej kontroli, jak w pierwszym roku pandemii, czyli od marca 2020 r. do marca 2021 r., zabezpieczono prawa pasażerów w ruchu lotniczym w Unii Europejskiej.

Ochrona praw pasażerów jest unijną polityką, która bezpośrednio wpływa na obywateli. Z drugiej strony transport lotniczy ma kluczowe znaczenie dla rozwoju gospodarczego. Teraz podam trochę faktów, ale ważnych faktów. W 2018 r. w sektorze tym pracowało 13,5 miliona osób, co odpowiada 3,6% zatrudnionych w Unii. Sektor ten wytwarzał 4,4% produktu krajowego państw członkowskich. W historii znane są kryzysy w branży lotniczej, ale obecna pandemia jest bezprecedensowa. W Unii wpływ pandemii na liczbę lotów i pasażerów był jeszcze większy niż w innych częściach świata z uwagi na niewielkie rozmiary rynków krajowych i utrzymujące się ograniczenia w podróżach międzynarodowych.

Jakie były cele kontroli? Chciałbym poinformować Wysoką Komisję, że podobną kontrolę przeprowadziliśmy w roku 2018. To była kontrola dotycząca praw pasażerskich, w której uwzględniono wszystkie rodzaje transportu. Powiem, na co wtedy zwróciliśmy uwagę, bo to jest warte przypomnienia. Zwróciliśmy uwagę na stosunkowo niski poziom wiedzy na temat praw pasażerów oraz na różnicę w tym, jak państwa członkowskie egzekwowały te prawa. Wszystkie zalecenia zawarte we wspomnianym sprawozdaniu zostały przyjęte przez Komisję, a w przypadku większości z nich okres przewidziany na realizację wciąż trwa.

Celem kontroli z bieżącego roku, którą chciałbym dzisiaj państwu przedstawić, była analiza tego, czy Komisji Europejskiej udało się zapewnić ochronę praw pasażerskich w transporcie lotniczym. Kontrolerzy zbadali: po pierwsze, czy w trakcie kryzysu wywołanego przez pandemię zapewniono skuteczną ochronę praw pasażerów lotniczych w Unii, w szczególności w odniesieniu do dostępu do informacji i praw do zwrotu kosztów; po drugie, czy Komisji udało się zachęcić państwa członkowskie, by powiązały pomoc państwa dla linii lotniczych, organizatorów imprez turystycznych z przestrzeganiem praw pasażerów; po trzecie, czy Komisja wprowadziła niezbędne rozwiązania, by chronić prawa pasażerów podczas pandemii.

Co ustaliliśmy? W trakcie naszych prac spoglądaliśmy na sytuację transportu lotniczego. Jak widać na slajdzie, działalność w sektorze lotnictwa praktycznie zamarła po wybuchu pandemii. Zamknięto niemal 7 tysięcy szlaków powietrznych stanowiących dużą część europejskiej sieci połączeń lotniczych. W szczycie pandemii odwołano 88% wszystkich lotów.

Na kolejnym slajdzie widzą państwo wpływ pandemii na liczbę pasażerów lotniczych. Są to dane podane w milionach pasażerów. Liczba ta spadła z 70 milionów w styczniu i w lutym 2020 r. do 1 miliona w kwietniu 2020 r. Oznacza to spadek o 99%. Trybunał szacuje, że w okresie od marca do maja 2020 r. anulowano ok. 50 milionów biletów. Linie lotnicze miały w zasadzie zerowe przychody i poważne problemy z zachowaniem płynności finansowej, a co za tym idzie, brakowało im środków pieniężnych, aby pokryć koszty stałe i zwracać koszty zakupu biletów pasażerom. W normalnych warunkach przeciętne europejskie linie lotnicze utrzymują na taki wypadek rezerwę. Taka rezerwa gotówkowa jest obliczona na 2 miesiące, w związku z tym bez pomocy publicznej w maju 2020 r. liniom lotniczym groziłoby bankructwo.

Na kolejnym slajdzie widzicie państwo, jak w miarę pogarszania się sytuacji epidemiologicznej państwa członkowskie zaczęły zamykać swoje granice lądowe. Do kwietnia 14 państw członkowskich należących do strefy Schengen wprowadziło kontrole na granicach wewnętrznych, wróciła zatem Europa z granicami. Począwszy od maja 2020 r. granice wewnętrzne były stopniowo otwierane, ale wciąż obowiązywały ograniczenia sanitarne. Odradzano też podróże ze względu na zagrożenie dla zdrowia publicznego. Wszystkie te działania były wprowadzane przez państwa członkowskie w sposób nieskoordynowany, często jednostronny i natychmiastowy lub z niewielkim wyprzedzeniem. Przyczyniło się to dodatkowo do załamania transportu lotniczego.

Przepisy unijne przyznają pasażerom lotniczym prawo do zwrotu kosztów biletów lotniczych, zmiany trasy podróży i wsparcia poza pokładem samolotu, jeśli zarezerwowany przez nich lot jest odwołany, znacznie opóźniony lub jeśli pasażerom odmówiono wejścia na pokład. Zwrot powinien być dokonany w ciągu 7 dni w przypadku pasażerów, którzy wykupili wyłącznie przelot, lub 14 dni w przypadku

podróżnych, którzy wykupili imprezę turystyczną obejmującą przelot i zakwaterowanie. Wielu pasażerów nie mogło lub nie chciało odbyć podróży w trakcie pandemii, niemniej pasażerom, którzy wykupili wyłącznie niepodlegające zwrotowi bilety lotnicze i zrezygnowali z lotu, nie przysługuje na mocy przepisów unijnych prawo do zwrotu kosztów, nawet w nadzwyczajnych okolicznościach. W tych przypadkach o prawie pasażerów do zwrotu kosztów decydują warunki umowy zawarte z przewoźnikiem w ramach prawa krajowego. Tymczasem zgodnie z przepisami dyrektywy w sprawie imprez turystycznych pasażerowie, którzy zarezerwowali lot w ramach imprezy turystycznej, muszą otrzymać zwrot kosztów również w przypadku, gdy samodzielnie zrezygnowali z całego pakietu.

Podstawowe akty prawne regulujące prawa pasażerów w Unii to widoczne na slajdzie rozporządzenie w sprawie praw pasażerów i dyrektywa w sprawie imprez turystycznych. Nasi kontrolerzy stwierdzili, że ani w rozporządzeniu, ani w dyrektywie nie powierzono Komisji zadań w zakresie nadzoru nad egzekwowaniem praw przysługujących indywidualnym pasażerom lotniczym. Dodatkowo w sytuacji odwołania lotów w przypadku pasażerów, którzy zarezerwowali jedynie przelot, przepisy nie przewidują konieczności zapewnienia gwarancji na wypadek niewypłacalności. Brak jest jakiegokolwiek ochrony finansowej w przypadku bonów podróżnych w sytuacji, gdy uniemożliwiona jest zmiana planu podróży. Oznacza to de facto tymczasowe odroczenie zwrotu kosztów pasażerom lotniczym. W rozporządzeniu brakuje szczegółowych przepisów regulujących, w jaki sposób pasażerowie mogą dochodzić swoich praw w przypadku, gdy wykupili podróż przez pośrednika.

Po erupcji wulkanu na Islandii Komisja w 2013 r. przedstawiła wniosek zaakceptowany przez Parlament Europejski w sprawie zmiany rozporządzenia, dotyczący zwiększenia ochrony praw pasażerów w czasie sytuacji kryzysowej. Wniosek nie zyskał poparcia Rady i zmiany nie obowiązują. Stwierdziliśmy, że obecnie obowiązujące ramy prawne, mające zapewnić ochronę praw pasażerów lotniczych nie są kompletne ani odporne na kryzysy.

Aby móc skorzystać z przepisów dotyczących praw pasażerów, w tym prawa do odszkodowania finansowego, pasażerowie muszą być świadomi tych praw. Wyniki badania Eurobarometr

wskazują, że jedynie 14% obywateli Unii jest świadomych, że pasażerom lotniczym w Unii przysługują pewne prawa. Co ciekawe, o istnieniu tych praw wie mniej niż połowa respondentów, którzy podróżowali transportem lotniczym. Stwierdziliśmy, że kluczowe prawa, prawo do informacji i prawo do zwrotu kosztów, nie były chronione w czasie pandemii. Pasażerowie są uprawnieni do informacji o przysługujących im prawach zarówno przed podróżą, w jej trakcie, jak i po zakończeniu podróży. Nasi kontrolerzy ustalili, że pasażerowie często nie mieli wiedzy, w jaki sposób i z kim się kontaktować oraz czy w ogóle przysługuje im prawo składania skargi.

Ustaliliśmy także, że na początkowym etapie kryzysu państwa członkowskie niespójnie egzekwowały prawa pasażerów lotniczych oraz że wielu pasażerów nie uzyskiwało zwrotu kosztów. 15 państw przyjęło nadzwyczajne przepisy, które tymczasowo zwalniały linie lotnicze i organizatorów imprez turystycznych z obowiązku zwracania kosztów pasażerom, jaki ciążyłby na nich w normalnych okolicznościach. Linie lotnicze i przewoźnicy wykorzystywali te ustępstwa, nie zwracali kosztów pasażerom i niekiedy narzucali przyjmowanie bonów podróżnych jako jednej dostępnej możliwości – było to wbrew woli pasażerów – co dodatkowo oddalało perspektywę jakichkolwiek zwrotów kosztów. Jest to niezgodne z prawem unijnym.

W lipcu 2020 r. Komisja rozpoczęła wobec 11 państw członkowskich procedurę w zakresie złamania przepisów dyrektywy w sprawie imprez turystycznych. Nazwy państw są widoczne na slajdzie. W momencie przeprowadzania kontroli 7 postępowań zostało zamkniętych, w tym wobec Polski, ponieważ środki krajowe zostały uchylone lub zmienione bądź wygasły i nie zostały odnowione.

Kolejnym z naszych ustaleń było to, że pasażerowie bardzo często byli zmuszani do akceptacji voucherów. Do dziś wielu nie uzyskało zwrotu poniesionych kosztów, głównie ci, którym narzucono przyjęcie voucherów, lub dokonujący rezerwacji przez pośredników. Stwierdziliśmy również odmienne polityki w poszczególnych państwach oraz akceptację rządów dla takich działań. Jak państwo widzą, od czerwca 2020 r. linie lotnicze zaczęły zwracać koszty pasażerom, chociaż robiły to z dużymi opóźnieniami. Wynikało to po części z niewydolności systemów obsługi zwrotu kosztów zaprojektowanych z myślą

o niewielkiej liczbie spraw oraz z niedoboru pracowników spowodowanego pandemią. Do dzisiaj wielu pasażerów nie otrzymało zwrotu kosztów. Z największymi trudnościami borykają się pasażerowie, którzy zakupili bilet od pośredników. W najlepszym wypadku otrzymali oni częściowy lub bardzo opóźniony zwrot kosztów, w najgorszym – nie uzyskali żadnego zwrotu.

Trybunał stwierdził ponadto, że większość voucherów nie była objęta ochroną na wypadek niewypłacalności linii lotniczej. W maju 2020 r. Komisja wydała zalecenie, które miało sprawić, że bony za odwołane loty lub imprezy turystyczne staną się atrakcyjniejszą i bezpieczniejszą alternatywą dla zwrotu kosztów. Zalecenia Komisji są niewiążące, więc linie lotnicze, organizatorzy imprez turystycznych i państwa członkowskie stosowały zróżnicowane i uznaniowe praktyki. Cypr i Łotwa przewidują np. ważność voucherów do końca tego roku, Francja i Grecja – przez 18 miesięcy, a Słowenia – przez 12 miesięcy od daty ogłoszenia końca pandemii. W przypadku największych linii lotniczych w Finlandii, w Luksemburgu, na Łotwie i w Rumunii pasażerowie po przyjęciu bonu utracili prawo do ubiegania się o zwrot pieniędzy. Największe linie lotnicze w Belgii, Finlandii, Luksemburgu, Słowenii i na Węgrzech nie dopuszczały przeniesienia bonów na inne osoby.

Kolejną kwestią, którą ustaliliśmy, było to, że przyjęte przez Komisję tymczasowe przepisy ułatwiły państwu członkowskim udzielenie pomocy publicznej na rzecz linii lotniczych i organizatorów imprez turystycznych na kwotę 35 miliardów euro. Komisja wydała decyzję zatwierdzającą tę pomoc publiczną w rekordowo krótkim czasie – było to średnio od 7 do 13 dni. Większość środków przekazana była w maju i czerwcu 2020 r. w formie bezpośrednich pożyczek, gwarancji kredytowych, dotacji lub dokapitalizowania. O ile państwa członkowskie nie powiązały pomocy ze zwrotem kosztów pasażerom, o tyle większość państw skorzystała z takiego rozwiązania w przypadku organizatorów imprez turystycznych.

Na wykresie widzą państwo kwoty pomocy w poszczególnych państwach. Najwięcej pieniędzy z pomocy publicznej przyznały Niemcy, Francja i Niderlandy. Polska znajduje się na dziewiątym miejscu w tym rankingu. Z naszej analizy wynika, że ponad 90% udzielonego wsparcia trafiło do linii lotniczych na wynagrodzenia,



pokrycie strat wywołanych przez pandemię oraz zapewnienie płynności finansowej. W 3 krajach z góry stawki były to linie lotnicze: Lufthansa, Air France i KLM. Reszta środków trafiła do organizatorów imprez turystycznych. Trybunał ustalił, że tak bezprecedensowa, duża i szybko uruchomiona pomoc na rzecz linii lotniczych nie została przez państwa członkowskie wyraźnie powiązana z wymogiem zwrotu kosztów pasażerom, chociaż Komisja w ramach swoich ograniczonych uprawnień jasno wskazała taką możliwość.

Kontrolerzy stwierdzili, że działalności pośredników nie reguluje żaden pojedynczy zestaw przepisów, a o zwrot kosztów od linii lotniczej muszą oni ubiegać się na podstawie przepisów krajowych. W niemal wszystkich państwach członkowskich w przypadku pasażerów, którzy zakupili bilety przez pośredników, zwrot kosztów był częściowy, dochodziło do niego z opóźnieniem lub koszty nie były zwracane wcale. Ani linie lotnicze, ani pośrednicy nie poczuli się do odpowiedzialności i odsyłali pasażerów.

Trybunał ustalił, że brakuje kompleksowych danych oraz odpowiednich wymogów w sprawozdawczości w zakresie rozpatrywania skarg pasażerów. Linie lotnicze uważają dane dotyczące spraw o zwrot kosztów za szczególnie chronione informacje handlowe i zazwyczaj ich nie udostępniają. Większość krajowych organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów nie ma ani uprawnień, by poznać liczbę tych skarg, ani wymogu sprawozdawczości. Komisja opiera się na informacjach przekazanych dobrowolnie przez krajowe i unijne organy egzekwujące przepisy lub zajmujące się ochroną konsumentów. Jak wspomniałem, Komisja Europejska starała się chronić prawa pasażerów lotniczych. Podejmowała działania z myślą o złagodzeniu negatywnych skutków kryzysu dla pasażerów, jednak z uwagi na obowiązujące przepisy miała ograniczone możliwości, by dopilnować tego, by państwa członkowskie faktycznie egzekwowały przepisy prawa.

Dodam jedynie, że Trybunał zbadał również uruchomioną przez Komisję aplikację Re-open EU, za pomocą której podróżni mogą uzyskać informacje na temat bieżącej sytuacji w poszczególnych krajach i zasadach podróżowania. Według nas to narzędzie jest pomocne, jednak jego przydatność jest w dużym stopniu uzależniona od danych przekazywanych przez poszczególne

kraje. Fakt ten potwierdza nasza analiza, która wykazała brak aktualnych i precyzyjnych informacji na temat obowiązujących lub mających wejść w życie ograniczeń.

To koniec. Jeszcze zalecenia i kończymy, Panie Przewodniczący.

*(Przewodniczący Kazimierz Kleina: Dziękuję.)*

Powiem jeszcze o 4 zaleceniach, które sformułowaliśmy.

*(Przewodniczący Kazimierz Kleina: Proszę bardzo.)*

Sformułowaliśmy 4 zalecenia w stosunku do Komisji Europejskiej, które widzicie państwo na slajdzie. Może nie będę ich czytał. Widzicie tu państwo główne, najważniejsze zalecenia. Po wszystkie informacje odsyłam do naszego sprawozdania, raportu. Jestem do państwa dyspozycji.

Dziękuję Wysokiej Komisji za możliwość przedstawienia danych.

#### PRZEWODNICZĄCY KAZIMIERZ KLEINA

Bardzo dziękujemy za bardzo interesującą prezentację, także za tę część, w której pokazał pan, jak pracuje Europejski Trybunał Obrachunkowy. Jest to dla nas ciekawe. Oczywiście takie informacje mieliśmy przekazywane już wcześniej, ale za każdym razem są one trochę inaczej przekazane i na inne elementy sprawozdawca zwraca większą uwagę.

Bardzo dziękuję za te wszystkie informacje.

Otwieram dyskusję.

Panowie Senatorowie, czy są pytania?

Proszę bardzo, Senatorze.

#### SENATOR STANISŁAW OŻÓG

Dziękuję bardzo.

Ja mam nie pytanie, mam prośbę. Pytanie będę miał później, teraz mam prośbę. Proszę króciutko wyjaśnić różnicę między ETO a OLAF. Zaryzykuję stwierdzenie, że większość naszych parlamentarzystów nie zna tej różnicy.

Druga sprawa. W Parlamencie Europejskim w 2017 r. była powołana specjalna komisja, określona mianem komisji śledczej, na okres jednego roku. Byłem jedynym Polakiem, który był

w tej komisji. Sprawa dotyczyła właśnie nadużyć celnych. Celem komisji było wyjaśnienie, co się dzieje na granicach Zjednoczonego Królestwa oraz w Hamburgu. Komisja zajmowała się przede wszystkim przepływem ubranek dziecięcych czy tekstyliów z Chin na teren Europy. Wstępne ustalenia komisji... Ona działała przez określony czas. Nie wyrażono zgody na przedłużenie czasu pracy komisji, więc komisja spieszyła się z końcowym raportem. Chodziło o ok. 3 miliardy, dotyczyło to sprawy granicy Zjednoczonego Królestwa. Blisko 1 miliarda dotyczyła sprawa Hamburga.

Co ciekawe, z ramienia Komisji komisarzem nadzorującym ten pion była znana prawie wszystkim pani Věra Jourová. Na zaproszenia komisji specjalnej kierowane do Komisji Europejskiej czy też imiennie do pani komisarz Jourovej... Pani komisarz Jourová nigdy nie znalazła czasu, ażeby udzielić odpowiedzi na pytania nurtujące członków komisji specjalnej i ustosunkować się do wielu dokumentów, które były w posiadaniu komisji.

Moje pytanie: czy ETO, przeprowadzając kontrolę, której dotyczy pierwszy raport, brał pod uwagę materiały zgromadzone przez komisję specjalną Parlamentu Europejskiego? Czy mieliście do nich dostęp? Pytam o to, bo moje przekonanie, a także przekonanie praktycznie wszystkich członków komisji, ponad podziałami politycznymi, było wtedy takie, że Komisja Europejska specjalnie torpedowała możliwość wyjaśnienia tego problemu przez komisję specjalną Parlamentu Europejskiego. Dziękuję bardzo.

**PRZEWODNICZĄCY  
KAZIMIERZ KLEINA**

Dziękuję bardzo.

Czy chciałby pan odpowiedzieć na to pytanie od razu, czy może...

(Członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego Marek Opiola: Mogę od razu.)

To proszę bardzo.

**CZŁONEK EUROPEJSKIEGO  
TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO  
MAREK OPIOŁA**

Panie Senatorze, bardzo dziękuję za tę jedną uwagę i jedno pytanie.

Według mojej wiedzy na temat procesu kontrolnego, tego, czy były użyte materiały, które były w zasobie Parlamentu Europejskiego... Znając specyfikę funkcjonowania trybunału, sądzę, że nie było to wzięte pod uwagę w takim sensie, że nie były to materiały źródłowe dla tej kontroli. Ale znając specyfikę i rozmawiając z kontrolerami w trybunale... Przygotowując się do tej kontroli, kontrolerzy w trybunale z całą pewnością uwzględnili wiedzę, która była w przestrzeni medialnej. W trakcie przygotowań do przeprowadzenia kontroli zbiera się wszystkie informacje będące w przestrzeni medialnej, ale nie tylko, i opracowuje się... W ogólnodostępnej terminologii krajowej, polskiej mówi się na to program kontroli. Opisuje się w nim różnego rodzaju kwestie, to, jak ta kontrola będzie wyglądała, jaki będzie jej przebieg. Zbiera się też wszystkie informacje, które pojawiają się w przestrzeni medialnej. Wielokrotnie spotkałem się z sytuacją – takie jest moje własne doświadczenie – że kontrolerzy uwzględniają wiedzę, która niejako płynie z innych instytucji, ale nie mają dostępu do materiałów źródłowych.

Żeby dokładnie wyjaśnić tę kwestię – jeśli pan senator pozwoli – po powrocie do Luksemburga zapytamy o to zespół kontrolny, bo my nie mamy dokładnej wiedzy i nie możemy tego potwierdzić. Ja tylko mówię o swoim przypuszczeniu, znając praktykę funkcjonowania trybunału. Sprawdzimy to i odpowiemy panu senatorowi, czy materiały z prac tej komisji były tu uwzględnione. Jak rozumiem, pan senator jest tym zainteresowany, bo był członkiem...

**PRZEWODNICZĄCY  
KAZIMIERZ KLEINA**

Myślę, że dla wszystkich byłoby interesujące...

(Członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego Marek Opiola: Przekażemy tę informację do sekretariatu.)

...czy materiały, które są przedmiotem kontroli, np. członków Parlamentu Europejskiego, trafiają do Europejskiego Trybunału Obrachunkowego i są tam podstawą lub elementem prowadzonych kontroli. Prawda? Czy wyniki pracy, którą wykonują eurodeputowani, są przez kogoś wykorzystywane, czy to idzie gdzieś do archiwów? Nawet taka generalna informacja byłaby dla nas, jak myślę, interesująca.



(Członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego Marek Opiola: Jasne.)

Rozumiem, że pan nie zna szczegółów i nie wie, jakie elementy brano pod uwagę podczas kontroli.

Proszę bardzo. Kolejne...

(Członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego Marek Opiola: Panie Przewodniczący, my chcielibyśmy jeszcze coś uzupełnić, dodać jedno zdanie. Pani Kinga, szefowa gabinetu, prosiła, aby pan przewodniczący wyraził zgodę, żeby uzupełniła...)

Proszę bardzo. Jeżeli ma pani konkretną wiedzę, to proszę, bo na takie ogólne mówienie szkoda naszego czasu. Prawda?

(Członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego Marek Opiola: Jasne.)

**SZEF GABINETU CZŁONKA  
EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU  
OBRACHUNKOWEGO  
KINGA WIŚNIEWSKA-DANEK**

Ja tylko chciałabym dodać, że ta konkretna kontrola, którą przedstawiał pan Opiola, dotyczyła designu, czyli tego, jak były zaprojektowane przepisy. I faktycznie doniesienia, o których wspominał pan senator, były dla nas inspiracją do tego, żeby przeprowadzić tę kontrolę.

**PRZEWODNICZĄCY  
KAZIMIERZ KLEINA**

Dziękuję bardzo.

Proszę bardzo. Czy są inne pytania ze strony senatorów?

(Senator Stanisław Ożóg: Różnica między ETO a OLAF.)

A, jeszcze...

(Senator Stanisław Ożóg: Krótko.)

**CZŁONEK EUROPEJSKIEGO  
TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO  
MAREK OPIOŁA**

W tym momencie możemy rozpocząć wykład akademicki.

(Senator Stanisław Ożóg: Proszę o 5 zdań złożonych.)

Pięć zdań złożonych przedstawiłem w pierwszej części, kiedy mówiłem, jak funkcjonuje trybunał obrachunkowy. W stosunku do OLAF... Zasadnicza kwestia jest taka, że on się zajmuje po prostu korupcją i bezpieczeństwem funkcjonowania Unii.

(Senator Stanisław Ożóg: Ja to wiem.)

**PRZEWODNICZĄCY  
KAZIMIERZ KLEINA**

Często tak bywa, że senatorowie zadają pytania, na które znają odpowiedź. Pewnie chodzi tu nie o senatorów, ale o inne osoby, które uczestniczą w dyskusji.

(Członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego Marek Opiola: Ale pan senator...)

Myślę, że ponownie jest taka sytuacja, że OLAF i jego praca, jej efekty... Te prace powinny się przenikać. Po prostu informacje, które pochodzą od waszych instytucji kontrolnych...

(Członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego Marek Opiola: Panie Przewodniczący, wielokrotnie...)

...przechodzą tam i odwrotnie. Prawda? Waższe postępowania powinny być podstawą do działania OLAF. Tak że...

**CZŁONEK EUROPEJSKIEGO  
TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO  
MAREK OPIOŁA**

Jeszcze jedna, ważna rzecz. Jeśli Europejski Trybunał Obrachunkowy i jego kontrolerzy uważają jakieś niezgodne z prawem działanie, mają obowiązek przekazywać tę informację do OLAF. I my ją przekazujemy w trybie natychmiastowym, pilnym. Nie mamy jednak informacji zwrotnej, nie wiemy, jak nasza informacja jest wykorzystana przez OLAF, dlatego że OLAF działa w zupełnie innej strukturze, inaczej funkcjonuje. Dopiero później się czegoś dowiadujemy, jeżeli sprawa zostaje ewentualnie podjęta w ramach procesów sądowych. I to jest koniec. Wielokrotnie zdarza się tak... Były takie pytania ze strony posłów, kiedy przedstawiałem im informację. Było kilkanaście zgłoszeń do OLAF. Pytano, czy trybunał ma wiedzę, co się stało z tymi zgłoszeniami. Nie. Nie posiadamy takiej wiedzy, dlatego że OLAF nie informuje nas, jak

takie zgłoszenie, że tak powiem, dalej żyje i jak dana sprawa jest przez nich realizowana. Taka jest jego specyfika. Dziękuję.

**PRZEWODNICZĄCY  
KAZIMIERZ KLEINA**

Dziękuję bardzo.

Pan pracuje w trybunale od...

*(Członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego Marek Opiola: Od lutego.)*

Od lutego tego roku. Prawda?

*(Członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego Marek Opiola: Tak.)*

To jest trochę ponad pół roku, więc ma pan już jakąś orientację w pracy trybunału. Ja chciałbym zapytać o... Te pierwsze miesiące mogą być jako doświadczenie najbardziej interesujące. Czy z tego, co pan dostrzegł w pracy trybunału, płyną jakieś interesujące wnioski dla nas, dla działających w Polsce? Czy pewne rzeczy można byłoby wprowadzić z tego, co pan widzi, w różnych systemach kontroli, które u nas obowiązują? Wcześniej pracował pan w Najwyższej Izbie Kontroli. Na ile działania związane z funkcjonowaniem Europejskiego Trybunału Obrachunkowego mogłoby być inspirujące dla nas czy dla naszych instytucji kontrolnych?

**CZŁONEK EUROPEJSKIEGO  
TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO  
MAREK OPIOŁA**

Powiem tak, Panie Przewodniczący. Z całą pewnością jest szereg rzeczy, które trybunał robi zupełnie inaczej niż Najwyższa Izba Kontroli. Najwyższa Izba Kontroli mogłaby je spokojnie implementować. Jest też dużo rzeczy, które robi Najwyższa Izba Kontroli i które mógłby implementować trybunał. To jest taka moja własna obserwacja. Jest jeszcze za wcześnie, Panie Przewodniczący, żeby dokładnie podsumować moją półroczną obecność w trybunale. Ja dopiero pierwszy raz zrobiłem sprawozdanie budżetowe i uczestniczyłem w pracach nad sprawozdaniem budżetowym, w całej procedurze kontrolnej. Mam pierwszą kontrolę specjalną, o której tutaj przed państwem wspomniałem. Teraz kończymy prace nad opinią. Jeszcze jest za wcześnie, żeby dokonywać podsumowania. Jeżeli pan

przewodniczący zechce zadać mi to pytanie za jakiś czas, kiedy ponownie stanę przed Wysoką Komisją, to wówczas przedstawię dokładniejsze uwagi. Na pewno jest to zupełnie inna struktura. Narodowy organ kontroli działa w zupełnie innej specyfice. Europejski Trybunał Obrachunkowy z racji złożoności... Mamy 27 członków i, tak jak powiedziałem, pracujemy inaczej. Członkowie są bezpośrednio odpowiedzialni za proces kontrolny, uczestniczą z zespołami kontrolnymi w każdym etapie procesu kontrolnego, w wypracowywaniu wniosków. Gabinety uczestniczą w procedurze adwersaryjnej w stosunku do naszych instytucji kontrolujących. To są takie zasadnicze różnice. Polski organ kontrolujący, czyli Najwyższa Izba Kontroli, ma przeszło 1 tyśiąc 500 pracowników, a europejski trybunał, tak jak państwu przekazałem, ma 900 pracowników. Ogrom zakresu pracy – mówimy o wszystkich instytucjach unijnych plus dodatkowo państwach członkowskich – powoduje, że nasza praca musi być bardziej ukierunkowana na dany zakres. To są takie różnice.

To, co jest też dla nas najważniejsze... Staramy się jako ETO zwiększyć liczbę pracowników i mamy tutaj spór z Komisją Europejską i Radą. Liczymy też na wsparcie ze strony Parlamentu Europejskiego. Żeby wykonać te wszystkie zadania... Przed nami nowe zadanie, które jest bardzo ważne. Nasza praca to nie tylko sprawozdanie budżetowe, to nie tylko raporty specjalne, to nie tylko części funduszowe, które kontrolujemy. Przed nami nowe wyzwanie, jakim są krajowe plany odbudowy. Je też będziemy kontrolować i już się do tego procesu przygotowujemy. Ja jestem od lutego w naszej izbie, tzn. w Izbie V, i my już przygotowujemy się do tego procesu. Także Izba IV przygotowuje się do tego procesu kontrolnego. Chcemy przeprowadzić go w sposób jak najlepszy i pokazywać przed parlamentami krajowymi, ale też przed Parlamentem Europejskim, jak krajowe plany odbudowy są realizowane w państwach członkowskich. Dziękuję.

**PRZEWODNICZĄCY  
KAZIMIERZ KLEINA**

Dziękuję bardzo.

Panowie Senatorowie, czy są pytania jeszcze? Nie ma na tym etapie.

Myślę, że podziękujemy panu za sprawozdanie i za interesującą rozmowę. Czekamy na

kolejne raporty, szczególnie te dotyczące budżetu. Mamy nadzieję, że pan przyjedzie do nas i przedstawi te opracowania.

(Członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego Marek Opiola: Oczywiście. Jeżeli będzie zaproszenie, to z całą pewnością.)

W razie jakichś potrzeb będziemy kierowali do pana pytania z prośbą o udzielenie odpowiedzi. Bardzo dziękuję.

(Członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego Marek Opiola: Dziękuję.)

Zamykam posiedzenie komisji.

(Koniec posiedzenia o godzinie 9 minut 41)

**Kancelaria Senatu**

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie:

Centrum Informacyjne Senatu, Dział Wydawniczy