C/2025/4091

18.7.2025

ZPRÁVA O ČINNOSTI DOZORČÍHO VÝBORU ÚŘADU OLAF – 2024

(C/2025/4091)

Členové výboru

Angelo Maria Quaglini
předseda dozorčího výboru OLAF
člen výboru od 23. září 2022

soudce Účetního dvora, Itálie

Dušan Sterle
člen výboru od 28. března 2022

ministerský rada, Ministerstvo zahraničních věcí a evropských záležitostí, Slovinsko,
bývalý ředitel Úřadu pro dohled nad rozpočtem Republiky Slovinsko, Ministerstvo financí, Slovinsko

Marita Salgrāve
členka výboru od 23. září 2022

vedoucí pracovnice, INTOSAI IDI, iniciativa pro odborné a významné nejvyšší kontrolní orgány,
bývalá členka Rady a ředitelka auditu, Nejvyšší kontrolní úřad, Lotyšsko,
bývalá výkonná ředitelka Ústřední agentury pro financování a uzavírání smluv, Ministerstvo financí, Lotyšsko.

Teresa Anjinho
členka výboru od 23. září 2022 do 7. února 2025

bývalá zástupkyně veřejného ochránce práv a nezávislá odbornice na lidská práva, Portugalsko.

Thierry Cretin
člen výboru od 9. září 2022 do 22. července 2024

bývalý francouzský představitel soudní moci (vyšetřující soudce, zástupce státního zástupce, nejvyšší žalobce), bývalý ředitel GŘ pro spravedlnost a spotřebitele a GŘ pro migraci a vnitřní věci Evropské komise.

Úvodní slovo

Rok 2024 byl pro Dozorčí výbor Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF) velmi produktivní. Výbor zaslal generálnímu řediteli úřadu OLAF čtyři podrobná stanoviska, včetně dvou stanovisek k pravomocem úřadu OLAF provádět vnitřní vyšetřování. Výbor byl rovněž konzultován a vyjádřil se k revidovanému návrhu obecných zásad vyšetřovacích postupů úřadu OLAF, jak vyžaduje čl. 17 odst. 8 nařízení (EU, Euratom) č. 883/2013 (nařízení o úřadu OLAF). Výbor dokázal provádět své úkoly v oblasti dohledu s vysokou mírou účinnosti a odhodlání.

V únoru 2024 vydal výbor své první stanovisko k doplňujícím vyšetřováním úřadu OLAF. Stanovisko se zaměřilo na doplňující vyšetřování prováděná úřadem OLAF od června 2021, kdy začal fungovat Úřad evropského veřejného žalobce (EPPO). Jeho cílem bylo lépe vysvětlit, jak se vyvíjí spolupráce úřadu OLAF s úřadem EPPO. Výbor ve svých závěrech ocenil skutečné úsilí úřadů EPPO i OLAF o to, aby byl tento nový mechanismus úspěšný v boji proti podvodům. Výbor vydal pro úřad OLAF dvě doporučení, která se týkala zlepšení transparentnosti jeho spolupráce a výměn informací s úřadem EPPO a posílení příslušné řádné správní praxe. Vzhledem k tomu, že doplňující vyšetřování se vyvíjejí, výbor rovněž sledoval 52 doplňujících vyšetřování úřadu OLAF vedených v roce 2024 a způsob provádění svých doporučení. Tato výroční zpráva poskytuje další informace o vedení těchto vyšetřování a o jejich úloze jako zásadního nástroje spolupráce mezi dvěma hlavními pilíři struktury EU pro boj proti podvodům, úřady OLAF a EPPO.

V květnu 2024 přijal výbor stanovisko k předběžnému návrhu rozpočtu úřadu OLAF na rok 2025. V tomto stanovisku bylo uvedeno, že předběžný rozpočet úřadu OLAF na rok 2025 se oproti roku 2024 zvýšil o 5 %. Výbor dospěl k závěru, že navrhované navýšení některých jednotlivých rozpočtových položek je odůvodněné a v souladu s pokyny Komise pro sestavení návrhu rozpočtu na rok 2025. Výbor rovněž zdůraznil, že je důležité zachovat kapacitu úřadu OLAF pro kontroly na místě a jeho rozpočet na informační a komunikační technologie. Stanovisko rovněž podtrhlo potřebu dostatečných lidských zdrojů a přivítalo dodatečné zdroje přidělené na úlohu úřadu OLAF v rámci Nástroje pro Ukrajinu.

Další dvě stanoviska se zabývala právními otázkami týkajícími se vyšetřovací pravomoci úřadu OLAF. Ve stanovisku č. 4/2024 výbor zkoumal, zda má úřad OLAF pravomoc vyšetřovat poslance Evropského parlamentu a členy orgánů, institucí a jiných subjektů za závažné trestné činy související s výkonem jejich služebních povinností, i když tyto trestné činy zřejmě nepoškozují finanční zájmy EU. Výbor dospěl k závěru, že rozsudek ve věci Dalli prokázal, že úřad OLAF má pravomoc provádět tento druh vnitřního vyšetřování a že tato pravomoc vyplývá přímo z čl. 1 odst. 4 nařízení o úřadu OLAF. Výbor se domníval, že nadcházející revize nařízení o úřadu OLAF bude vhodným okamžikem pro úplné sladění čl. 1 odst. 4 nařízení s rozsudkem Soudního dvora ve věci Dalli. To by lépe vyjasnilo a odstranilo pochybnosti o pravomoci úřadu OLAF provádět vnitřní vyšetřování členů orgánů, institucí a jiných subjektů, kteří nepoškozují finanční zájmy EU.

Druhé stanovisko, které bylo formálně přijato v lednu 2025, se zaměřilo na úlohu a pravomoci úřadu OLAF při vyšetřování nevhodného chování a obtěžování v rámci orgánů, institucí a jiných subjektů. Výbor přezkoumal dvacet případů obtěžování, které úřad OLAF za posledních pět let (2018–2023) odložil (nezahájil vyšetřování), jakož i devět vyšetřování obtěžování, která byla ve stejném období ukončena. Cílem stanoviska bylo posoudit, zda je úřad OLAF vhodným orgánem k provádění těchto vyšetřování, a „přidanou hodnotu“, kterou zásahy úřadu OLAF přinášejí.

Výbor pokračoval v analýze návrhu obecných zásad vyšetřovacích postupů a tuto analýzu dokončil. Své stanovisko výbor formálně přijal v listopadu 2024. Podle názoru výboru je revize obecných zásad vyšetřovacích postupů velmi důležitým úkolem úřadu OLAF, neboť by měla vést k přijetí aktualizovaných, podrobných, jasných a komplexních obecných zásad. Výbor se ve svých doporučeních zaměřil na zajištění dodržování těchto zásad: i) přiměřené délky trvání a provádění vyšetřování bez přerušení; ii) jasného rozhodovacího procesu; iii) uplatňování procesních záruk; iv) transparentnosti; v) rovného zacházení s jednotlivci v průběhu vyšetřování. Výbor děkuje úřadu OLAF za konstruktivní a transparentní dialog. Je však znepokojen oznámením z počátku roku 2025, že přijetí konečné verze obecných zásad vyšetřovacích postupů bylo odloženo. Výbor považuje toto zpoždění za neodůvodněné vzhledem k významnému pokroku, kterého již úřad OLAF dosáhl, a ke značnému času a úsilí, které již vynaložil úřad OLAF i všechny zúčastněné strany, jež k revizi přispěly cennými podněty.

Výbor nadále prováděl dohled nad délkou vyšetřování úřadu OLAF, jehož výsledky jsou uvedeny v této výroční zprávě.

Je třeba rovněž poznamenat, že v červenci 2024 odstoupil jeden člen výboru a výbor až do prosince 2024 pokračoval ve své činnosti se čtyřmi členy.

Na závěr bych rád jménem členů poděkoval generálnímu řediteli úřadu OLAF za jeho otevřený a konstruktivní přístup a výměnu názorů s výborem a rovněž chci ocenit hodnotnou podporu, kterou výboru pod vedením svého vedoucího poskytli členové sekretariátu.

Angelo Maria Quaglini

předseda dozorčího výboru

Obsah

Úvodní slovo 2

1. Výbor v kostce 5

2. Činnosti v oblasti dohledu 6

2.1 *Stanovisko č. 1/2024 k doplňujícím vyšetřováním úřadů OLAF a EPPO a každoroční následný dohled* 6

2.2 *Dohled nad rozpočtem a zdroji úřadu OLAF: Stanovisko č. 2/2024 – Předběžný návrh rozpočtu úřadu OLAF na rok 2025* 8

2.3 *Stanovisko č. 3/2024 – Obecné zásady vyšetřovacích postupů úřadu OLAF* 9

2.4 *Stanovisko č. 4/2024 – Pravomoc úřadu OLAF provádět vnitřní vyšetřování: případy týkající se členů orgánů EU* 11

2.5 *Návrh stanoviska k vnitřním vyšetřováním případů obtěžování v orgánech, institucích a jiných subjektech EU, prováděným úřadem OLAF* 14

2.6 *Dohled nad délkou vyšetřování úřadu OLAF* 16

2.6.1 *Zprávy o vyšetřováních trvajících déle než dvanáct měsíců, které výbor obdržel v roce 2024* 16

2.6.2 *Dohled nad vyšetřováními úřadu OLAF, jejichž délka v roce 2024 přesáhla 36 měsíců* 17

2.7 *Dohled výboru nad jednotlivými stížnostmi předloženými úřadu OLAF* 21

3 Spolupráce 21

3.1 *Spolupráce s úřadem OLAF* 21

3.2 *Vztahy se zúčastněnými stranami* 22

4 Správa a zdroje 22

4.1 *Metody práce dozorčího výboru* 22

4.2 *Sekretariát* 23

4.3 *Záležitosti týkající se rozpočtu* 23

1. **Výbor v kostce**

1. Dozorčí výbor Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF) (dále jen „výbor“) je nezávislý orgán, který byl zřízen nařízením (EU, Euratom) č. 883/2013 ([1]) (dále jen „nařízení o úřadu OLAF“), aby posiloval a zaručoval nezávislost úřadu OLAF prostřednictvím pravidelného dohledu nad tím, jak úřad plní svou vyšetřovací funkci.

2. Výbor se skládá z pěti nezávislých externích odborníků (dále jen „členové“), které na základě vzájemné dohody jmenují Evropský parlament, Rada a Komise na dobu pěti let ([2]). Členové plní svou úlohu zcela nezávisle a nesmí požadovat ani přijímat pokyny od žádné vlády ani orgánu, instituce nebo jiného subjektu EU. Výbor je ve své činnosti podporován sekretariátem, který poskytuje Komise a který pracuje trvale pod přímým vedením výboru, nezávisle na Komisi, úřadu OLAF či jakémkoli jiném orgánu. Sekretariát zastává klíčovou úlohu při usnadňování výkonu úkolů výboru v oblasti dohledu a přispívá k jejich vykonávání.

3. Vzhledem k povaze vyšetřování úřadu OLAF není možné proti rozhodnutí o zahájení nebo ukončení vyšetřování, které učinil generální ředitel úřadu OLAF, podat opravný prostředek k soudům EU ([3]). To znamená, že spolu s kontrolorem procesních záruk (který se zabývá stížnostmi na úřad OLAF kvůli nedodržení procesních záruk a pravidel použitelných na vyšetřování) ([4]) hraje výbor klíčovou roli nezávislého orgánu pověřeného dohledem nad způsobem, jakým úřad OLAF vede svá vyšetřování, a jeho kontrolou. To výbor staví do jedinečné pozice, neboť poskytuje orgánům EU vhled do fungování úřadu OLAF a rovněž poskytuje záruku, že úřad OLAF jedná zákonně a v souladu s platnými procesními zárukami.

4. Podle nařízení o úřadu OLAF je výboru svěřena trojí úloha: i) pravidelně dohlížet na vyšetřovací funkci úřadu OLAF; ii) pomáhat generálnímu řediteli úřadu OLAF při plnění jeho povinností a iii) podávat zprávy orgánům EU.

5. Pravidelným dohledem nad vyšetřováním úřadu OLAF výbor zejména usiluje o zajištění toho, aby:

   i) nedocházelo k žádný vnějším zásahům do vyšetřovací funkce úřadu OLAF;

   ii) veškerá příslušná rozhodnutí generálního ředitele byla přijímána podle zásad zákonnosti a nestrannosti a byla v souladu s Listinou základních práv Evropské unie a s procesními zárukami ([5]).

6. Výbor v rámci své činnosti: i) podává generálnímu řediteli úřadu OLAF **stanoviska** a ve vhodných případech i **doporučení** k vyšetřovací činnosti úřadu OLAF, délce trvání vyšetřování a zdrojům potřebným k výkonu těchto vyšetřování a ii) formuluje **vyjádření** k návrhu obecných zásad vyšetřovacích postupů úřadu OLAF. Při vydávání svých stanovisek a doporučení výbor nikdy nezasahuje do provádění probíhajících vyšetřování úřadu OLAF.

([1]) Ustanovení čl. 15 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 883/2013 ze dne 11. září 2013 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) a o zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1073/1999 a nařízení Rady (Euratom) č. 1074/1999 (Úř. věst. L 248, 18.9.2013, s. 1) ve znění nařízení (EU, Euratom) 2016/2030 a nařízení (EU, Euratom) 2020/2223. K dispozici na adrese https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:02013R0883-20210117.

([2]) Za účelem zachování zkušeností získaných výborem jsou členové v souladu s nařízením o úřadu OLAF střídavě obměňováni.

([3]) Usnesení Tribunálu ve věci T-658/17, Stichting Against Child Trafficking v. Komise, ECLI:EU:T:2018:799.

([4]) Viz čl. 9a odst. 8 nařízení o úřadu OLAF.

([5]) https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf.

2. **Činnosti v oblasti dohledu**

7. V průběhu sledovaného roku výbor zaslal generálnímu řediteli úřadu OLAF čtyři stanoviska podle článku 15 nařízení o úřadu OLAF. V nich uvedl řadu doporučení. Na základě čl. 17 odst. 8 nařízení o úřadu OLAF byl výbor rovněž konzultován a vyjádřil se k revidovanému návrhu obecných zásad vyšetřovacích postupů úřadu OLAF ([6]). Výbor rovněž nadále dohlížel nad délkou vyšetřování úřadu OLAF a uplatňováním procesních záruk.

2.1 ***Stanovisko č. 1/2024 k doplňujícím vyšetřováním úřadů OLAF a EPPO a každoroční následný dohled***

8. V únoru 2024 přijal výbor stanovisko č. 1/2024 ([7]) k doplňujícím vyšetřováním úřadu OLAF. Stanovisko vychází z první analýzy 70 doplňujících vyšetřování, která úřad OLAF provedl od června 2021, kdy začal fungovat úřad EPPO. Z těchto 70 vyšetřování výbor provedl hloubkovou analýzu u 40, která úřad OLAF již ukončil.

9. Výbor ocenil úřady EPPO i OLAF za jejich skutečné úsilí o úspěšnost tohoto nového mechanismu v boji proti podvodům. Analýza provedená výborem poukázala na odhodlání a profesionální přístup obou stran.

10. Na základě analýzy těchto 40 ukončených doplňujících vyšetřování výbor vydal úřadu OLAF dvě doporučení. Za prvé výbor doporučil, aby úřad OLAF vždy použil formuláře a šablony dohodnuté s úřadem EPPO, podává-li návrh na zahájení doplňujícího vyšetřování, a to i v případě, že úřad EPPO jej již neformálně informoval, že proti návrhu vznese námitky. Dále výbor doporučil, aby se tento postup promítl do připravovaných revidovaných obecných zásad vyšetřovacích postupů úřadu OLAF. Účelem těchto dvou doporučení bylo posílit transparentnost a řádné správní postupy v rámci spolupráce a výměny informací mezi úřady OLAF a EPPO.

11. Vzhledem k tomu, že doplňující vyšetřování se vyvíjejí, výbor rozhodl, že počínaje touto výroční zprávou bude každoročně dohlížet na doplňující vyšetřování úřadu OLAF, jakož i na provádění doporučení, aby získal další poznatky o vedení těchto vyšetřování a jejich úloze jako základního nástroje spolupráce mezi dvěma hlavními pilíři struktury EU pro boj proti podvodům, úřady OLAF a EPPO.

Doplňující vyšetřování úřadu OLAF v roce 2024

12. V září 2024 výbor požádal úřad OLAF o poskytnutí seznamu doplňujících vyšetřování, která byla zahájena nebo ukončena v roce 2024. Úřad OLAF v roce 2024 informoval o 52 doplňujících vyšetřováních, z nichž výbor získal přístup ke 24 a provedl jejich analýzu. V prosinci 2024 poskytl úřad OLAF další informace o zbývajících 25 případech, které probíhaly po dobu kratší než jeden rok, a proto k nim výbor neměl přístup ([8]) v systému správy případů úřadu OLAF. Úřad OLAF rovněž připojil tři nové případy, které byly zahájeny po původní žádosti v září 2024 ([9]).

([6]) Stanovisko dozorčího výboru č. 3/2024 – Obecné zásady vyšetřovacích postupů úřadu OLAF, k dispozici na adrese: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/cdd642c0-2339-48e4-89c4-3041316bef1f_en?filename=Opinion%20GIPs%2013.11.24_NON-CONFIDENTIAL.pdf..

([7]) Stanovisko dozorčího výboru č. 1/2024 – Doplňující vyšetřování úřadů OLAF a EPPO je k dispozici na adrese: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/9017a135-fe82-4471-84fc-eb7030379e3a_en?filename=Opinion%20on%20CI%20-%20non%20confidential%20v.pdf.

([8]) Podle čl. 7 odst. 8 a čl. 17 odst. 5 písm. d) druhého pododstavce nařízení o úřadu OLAF má dozorčí výbor přístup k vyšetřováním trvajícím déle než dvanáct měsíců.

([9]) Dozorčí výbor si dne 16. září 2024 vyžádal seznam všech doplňujících vyšetřování zahájených a ukončených v roce 2024 (leden až prosinec) a přístup k příslušným spisům v systému správy případů.

13. Z 52 doplňujících vyšetřování, která výbor analyzoval za rok 2024, bylo 32 nově zahájených a 20 ukončených. V osmnácti ukončených vyšetřováních úřad OLAF navrhl vymáhání přibližně 160 milionů EUR. Ve zbývajících dvou ukončených vyšetřováních vydal úřad OLAF disciplinární a správní doporučení.

Analýza

14. Výbor konstatuje, že z 52 doplňujících vyšetřování jich 32 zahájil úřad EPPO a 20 úřad OLAF.

15. Z 32 doplňujících vyšetřování zahájených úřadem EPPO jich 22 vzešlo od evropských pověřených žalobců z Rumunska. Ke zbývajícím deseti vyšetřováním zahájeným úřadem EPPO došlo na žádost evropských pověřených žalobců ze čtyř různých členských států: FR (2 případy), LT (3), ES (4) a CZ (1). A konečně, dvacet případů zahájených úřadem OLAF bylo rozděleno takto: CZ (4 případy), SK (3 případy), CR, HU (2 případy), BE, BG, DE, ET, EL, IT, LT, RO (a SIT ([10])) (1 případ).

16. Třicet sedm vyšetřování bylo od počátku zahájeno jako doplňující a patnáct bylo na doplňující překlasifikováno. Zdá se, že skutečnost, zda je vyšetřování zahájeno jako doplňující od samého počátku, nebo je takto překlasifikováno později, má vliv na jeho celkovou délku, jak je uvedeno níže (viz body 23 až 27).

17. Výbor konstatuje, že úřad EPPO formálně neodmítl žádný návrh úřadu OLAF na zahájení doplňujícího vyšetřování, což lze považovat za známku velmi dobré úrovně spolupráce mezi oběma stranami. Podle výboru také nic nenaznačuje tomu, že by neexistence tohoto formálního odmítnutí mohla být výsledkem předchozí neformální výměny informací mezi úřady OLAF a EPPO, v níž by úřad EPPO již dal úřadu OLAF najevo své námitky pro případ, že by úřad OLAF tuto žádost podal. Úřad OLAF informoval výbor, že je ochoten prozkoumat možnosti, jak zefektivnit proces projednávání návrhů na případná doplňující vyšetřování.

První doporučení: používání formulářů

18. Jedním ze zjištění výboru ve stanovisku č. 1/2024 bylo, že pokud by v praxi během předběžných neformálních výměn informací úřad EPPO vznesl námitku proti záměru úřadu OLAF zahájit doplňující vyšetřování, úřad OLAF by v dané záležitosti nepodával formální písemnou žádost. To znamená, že ve výsledku by nebylo možné formálně dohledat návrh úřadu OLAF ani námitku úřadu EPPO proti němu. Z tohoto důvodu výbor doporučil, aby úřad OLAF v případě, kdy žádá zahájení doplňujícího vyšetřování, vždy předkládal formální písemný návrh a použil k tomu formuláře a šablony, které již byly dohodnuty s úřadem EPPO. Tím se zajistí: a) dodržování zásady transparentnosti a b) účinný dohled výboru nad vyšetřovací funkcí úřadu OLAF.

19. Výbor zjistil, že z 52 případů byly správné formuláře žádosti použity ve 23 případech. Ve většině těchto případů alespoň jedna ze stran dodržovala formální postup komunikace s druhou stranou. V některých zbývajících případech buď byla žádost podána prostým dopisem bez použití příslušného formuláře, nebo byla odpověď na formální žádost zaslána prostým e-mailem či vyjádřena ústně.

20. V jedenácti případech úřad OLAF použil příslušné formuláře žádosti o zahájení doplňujícího vyšetřování, zatímco úřad EPPO tak vždy nečinil, ačkoli se jeho praxe v průběhu roku neustále zlepšovala.

Druhé doporučení: následná opatření v souvislosti s tímto postupem v obecných zásadách vyšetřovacích postupů

21. Druhé doporučení vyplývající z prvního znělo, že by úřad OLAF měl zajistit, aby jeho připravované revidované obecné zásady vyšetřovacích postupů doporučovaly při podání návrhu na zahájení doplňujícího vyšetřování použít formuláře a šablony dohodnuté s úřadem EPPO.

([10]) SIT – zvláštní vyšetřovací tým.

22. Ohledně této otázky se úřad OLAF ve svých připomínkách ve stanovisku č. 1/2024 zavázal, že se společně s úřadem EPPO bude zabývat způsoby, jak zefektivnit proces projednávání návrhů na případná doplňující vyšetřování a zajistit, aby byl formální a transparentní.

Délka trvání

23. Ve svém stanovisku č. 1/2024 výbor shledal, že 75 % ukončených doplňujících vyšetřování trvalo méně než jeden rok (v průměru osm měsíců). Ve velmi malém počtu případů (10–20 %) přesáhla doba trvání jeden rok z objektivních důvodů, jako je mimořádně složitá povaha vyšetřovaných otázek, včetně velkého počtu dotčených osob a/nebo zapojených zemí.

24. V případech analyzovaných od té doby výbor zjistil rozdíl mezi vyšetřováními, která byla od počátku zahájena jako doplňující, a těmi, která byla na doplňující překvalifikována, často v pozdější a pokročilejší fázi vyšetřování.

25. U překvalifikovaných případů úřad OLAF dokončil své vyšetřování během několika měsíců (nebo v některých případech několika dnů) poté, co úřad EPPO přijal návrh úřadu OLAF na zahájení doplňujícího vyšetřování. Hlavním důvodem rychlého ukončení mohla být pokročilá fáze původního vyšetřování úřadu EPPO, která často zahrnovala značné množství informací již shromážděných v rámci forenzní činnosti a kontrol na místě provedených před tím, než bylo vyšetřování překvalifikováno na doplňující.

26. Naproti tomu, pokud bylo vyšetřování zahájeno jako doplňující od samého počátku, byla jeho průměrná délka větší (381 dní), a ve složitějších případech dokonce přesahovala dva roky.

27. V roce 2024 činila průměrná délka překlasifikovaných a vnějších doplňujících vyšetřování úřadu OLAF ([11]) dvanáct měsíců, což je méně než průměrná délka ostatních vyšetřování úřadu OLAF (24 měsíců). Ve většině doplňujících vyšetřování v roce 2024 nedošlo k žádným neopodstatněným přerušením, což svědčí o účinném a kooperativním přístupu úřadů EPPO a OLAF.

2.2 ***Dohled nad rozpočtem a zdroji úřadu OLAF: Stanovisko č. 2/2024 – Předběžný návrh rozpočtu úřadu OLAF na rok 2025***

28. Výbor každoročně přijímá stanovisko k předběžnému návrhu rozpočtu úřadu OLAF, aby poskytl orgánům EU jistotu, že návrh rozpočtu zachovává nezávislost vyšetřovací funkce úřadu OLAF. Konkrétněji výbor ve svém stanovisku zkoumá, zda má úřad OLAF dostatečné finanční a lidské zdroje k tomu, aby zintenzivnil boj proti podvodům, korupci a dalším protiprávním činnostem a účinně plnil úkoly, které mu byly svěřeny.

29. Dne 15. května 2024 vydal výbor stanovisko č. 2/2024 k předběžnému návrhu rozpočtu úřadu OLAF na rok 2025. V tomto stanovisku bylo uvedeno, že předběžný rozpočet úřadu OLAF se oproti rozpočtu na rok 2024 zvýšil o 5 %. Navrhovaná navýšení některých jednotlivých rozpočtových položek byla řádně odůvodněna a byla v souladu s pokyny Komise pro sestavení návrhu rozpočtu úřadu na rok 2025.

30. V souvislosti s rozpočtovou položkou úřadu OLAF pro „náklady na služební cesty a reprezentaci“ vzal výbor na vědomí důležitost doporučení Komise, aby všechny útvary Komise uplatňovaly lineární snížení výdajů na služební cesty a zasedání o 20 % v rámci Zelené dohody. Výbor nicméně uvítal, že rozpočet úřadu OLAF na „náklady na služební cesty a reprezentaci“ zůstane na stejné úrovni jako v roce 2024, čímž se zachová zásadní schopnost úřadu OLAF provádět kontroly na místě v EU i mimo ni jako součást vyšetřování.

31. Výbor rovněž uvítal skutečnost, že rozpočet úřadu OLAF na „informační a komunikační technologie“ zůstal na stejné úrovni jako v roce 2024. Po letech postupného výrazného navyšování se výbor domníval, že výdaje úřadu OLAF na systém správy případů budou nyní určeny spíše na údržbu než na další rozvoj.

([11]) Průměrná délka vyšetřování úřadu OLAF se počítá z doby mezi přijetím žádosti o doplňující vyšetřování a ukončením správního vyšetřování úřadem OLAF. V některých případech pokračuje úřad EPPO v trestním vyšetřování.

32. Při řešení otázky lidských zdrojů úřadu OLAF výbor vždy zastával názor, že pro úřad OLAF je nesmírně důležité, aby měl k dispozici dostatečné lidské zdroje, které mu umožní udržet vysokou úroveň výkonnosti. Výbor proto přivítal, že v plánu pracovních míst úřadu OLAF na rok 2025 nejsou plánovány žádné další škrty a že úřadu OLAF budou poskytnuty dodatečné zdroje vzhledem k jeho očekávané úloze v rámci Nástroje pro Ukrajinu, financované z tohoto nástroje.

33. Výbor poukázal na to, že důležitým rysem rozpočtu úřadu OLAF je jeho propojená struktura, která mu umožňuje provádět „vnitřní" rozpočtové převody mezi jednotlivými rozpočtovými položkami, aniž musí žádat o povolení rozpočtový orgán EU. Díky této možnosti byl úřad OLAF v minulosti schopen reagovat na nepředvídané události a výzvy a spravovat svůj rozpočet pružněji než kterékoli jiné generální ředitelství Komise. Výbor vždy podporoval samostatnost úřadu OLAF v oblasti rozpočtového řízení, jako další (rozpočtovou) záruku jeho nezávislosti.

34. Výbor nicméně zdůraznil, že je důležité, aby úřad OLAF vždy spravoval svůj rozpočet tak, aby co nejvíce dodržoval obecné rozpočtové zásady, stanovené v článcích 6 až 38 nařízení o finančních pravidlech a použitelné na souhrnný rozpočet EU, včetně zásad transparentnosti a specifikace.

2.3 *Stanovisko č. 3/2024 – Obecné zásady vyšetřovacích postupů úřadu OLAF*

35. V reakci na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2020/2223 ze dne 23. prosince 2020, kterým se mění nařízení (EU, Euratom) č. 883/2013 o vyšetřování prováděném úřadem OLAF, se úřad OLAF rozhodl změnit stávající obecné zásady vyšetřovacích postupů tak, aby nová ustanovení nařízení zapracoval do nových interních obecných zásad a aby byl vytvořen jasný a soudržný rámec pro všechny vyšetřovací, podpůrné a koordinační činnosti. Podle článku 17 nařízení o úřadu OLAF přijímá obecné zásady vyšetřovacích postupů generální ředitel poté, co je dozorčímu výboru poskytnuta příležitost se k nim vyjádřit. V tomto kontextu úřad OLAF výboru vysvětlil, že tento revizní postup proběhl ve dvou odlišných fázích.

36. V první fázi provedl generální ředitel úřadu OLAF částečnou revizi, která se omezila na to, co je nezbytně nutné ke sjednocení obecných zásad vyšetřovacích postupů se změnami zavedenými nařízením (EU, Euratom) 2020/2223 a jejich přizpůsobení zahájení provozu úřadu EPPO. Tato fáze byla dokončena a nové obecné zásady vyšetřovacích postupů vstoupily v platnost dne 11. října 2021. Ve svém vyjádření generálnímu řediteli úřadu OLAF k revizi obecných zásad vyšetřovacích postupů ze dne 17. srpna 2022 výbor jasně uvedl, že stanovisko k revidovaným obecným zásadám vyšetřovacích postupů vydá až po dokončení druhé fáze procesu revize ([12]).

37. Ve druhé a současné fázi revize úřad OLAF provedl komplexnější revizní postup, který zahrnoval: otázky, které jsou předmětem jiných interních pokynů a zásad úřadu OLAF; postupy zavedené v rámci spolupráce úřadu OLAF s úřadem EPPO; doporučení zúčastněných stran úřadu OLAF a problémy, které zaměstnanci úřadu OLAF zjistili v průběhu let.

38. Dne 24. listopadu 2023 předložil úřad OLAF dozorčímu výboru revidovanou konečnou verzi návrhu obecných zásad vyšetřovacích postupů, aby se k nim mohl formálně vyjádřit. V rámci těchto formálních konzultací probíhala mezi úřadem OLAF a výborem konstruktivní výměna názorů, která začala v druhé polovině roku 2023 a pokračovala i během sledovaného období. Stanovisko dozorčího výboru č. 3/2024 k obecným zásadám vyšetřovacích postupů úřadu OLAF přijal výbor na svém plenárním zasedání dne 15. října 2024 a zveřejněno bylo dne 12. listopadu 2024 ([13]).

39. V tomto stanovisku výbor poskytl své vyjádření a doporučení generálnímu řediteli úřadu OLAF před přijetím obecných zásad vyšetřovacích postupů, v souladu s čl. 17 odst. 8 nařízení o úřadu OLAF.

([12]) Ustanovení čl. 17 odst. 8 poslední věta nařízení o úřadu OLAF.

([13]) Stanovisko dozorčího výboru č. 3/2024 k obecným zásadám vyšetřovacích postupů úřadu OLAF je k dispozici na adrese: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/cdd642c0-2339-48e4-89c4-3041316bef1f_en?filename=Opinion%20GIPs%2013.11.24_NON-CONFIDENTIAL.pdf..

40. Podle výboru, jak již uvedl v předchozích stanoviscích ([14]), je nezbytné, aby nové obecné zásady vyšetřovacích postupů vycházely z důkladného a komplexního přezkumu všech ostatních stávajících interních zásad a pokynů úřadu OLAF. To je důležité, protože obecné zásady vyšetřovacích postupů jsou jedinými zásadami, pokyny či příručkou, které musí úřad OLAF podle nařízení o úřadu OLAF zveřejnit ([15]), a jsou tudíž zásadním prvkem zajištění požadované míry transparentnosti a právní jistoty pro vyšetřované osoby.

41. V této souvislosti výbor uznal dosažený pokrok směřující k tomu, aby byl vyšetřovatelům poskytnut revidovaný soubor zásad, domníval se však, že předložený a posouzený návrh obecných zásad vyšetřovacích postupů by mohl být dále vylepšen. Komplexní, rozsáhlé a podrobné zásady vyšetřování podle názoru výboru lépe zajistí dodržování zásad, jako jsou: i) přiměřená délka trvání a provádění vyšetřování bez přerušení, ii) jasný rozhodovací proces; iii) uplatňování procesních záruk, iv) transparentnost a v) rovné zacházení s jednotlivci v průběhu vyšetřování.

42. Výbor předložil praktická a důkladně odůvodněná doporučení a návrhy zejména k následujícím bodům:

i) Délka vyšetřování. Výbor se zabýval různými aspekty, včetně: plánování vyšetřování, neopodstatněných období nečinnosti, vedení vyšetřování bez přerušení, mechanismů pro kontrolu délky vyšetřování, povinnosti podávat zprávy výboru a přiměřené doby vyšetřování, která by měla být přiměřená složitosti a okolnostem případu.

ii) Nezávislost generálního ředitele úřadu OLAF a rozhodovacího procesu. Doporučení se týkala struktury pravidel a popisu zásad, jimiž se řídí transparentnost, dokumentace, konzultace a spolupráce v celém rozhodovacím procesu, přičemž zvláštní pozornost byla věnována přenesení pravomocí a hierarchické odpovědnosti.

iii) Rozsah vyšetřování s ohledem na právo na obhajobu a rozhodovací proces. Doporučení se týkají především potřeby odůvodnit každou změnu rozsahu vyšetřování a podrobit každou změnu rozsahu stejným pravidlům hodnocení, jaká jsou vyžadována pro zahájení vyšetřování.

iv) Pojem „dostatečně závažné podezření“ pro zahájení vyšetřování, přičemž zvláštní pozornost je věnována různým zdrojům vstupních informací a činnostem během procesu výběru.

v) Zásada rovného zacházení v průběhu vyšetřování. Toto se týká především začlenění zásady důkladného vyšetřování do obecných zásad vyšetřovacích postupů a řešení otázky kritérií používaných k určení, zda lze určitou osobu považovat za „dotčenou osobu“.

vi) Respektování „soukromého života“ a „telefonních hovorů“ každé osoby.

vii) Právo na právní jistotu se zvláštním důrazem na klasifikaci vyšetřování a případů.

viii) Vnitřní poradní a kontrolní postup a potřeba jeho posílení.

43. Výbor rovněž vyzval generálního ředitele úřadu OLAF, aby provedl důkladnou revizi a aktualizaci interních zásad a metodických pokynů, které doplňují obecné zásady vyšetřovacích postupů, s cílem zajistit jejich relevanci, soulad s obecnými zásadami vyšetřovacích postupů a uživatelskou přívětivost, a aby o výsledku tohoto procesu informoval výbor.

([14]) Vyjádření výboru generálnímu řediteli úřadu OLAF k revizi obecných zásad vyšetřovacích postupů ze dne 17. srpna 2021 a stanovisko č. 2/2017 k hodnocení nařízení o úřadu OLAF.

([15]) Ustanovení čl. 17 odst. 8 poslední věty nařízení o úřadu OLAF stanoví, že tyto zásady budou „pro informaci zveřejněny na internetových stránkách úřadu ve všech úředních jazycích orgánů Unie“.

44. Podrobné a praktické zásady, jak vyžaduje nařízení o úřadu OLAF, jsou podle výboru nástrojem pomáhajícím zajistit, aby se vyšetřování řídilo základními hodnotami a operativní integritou úřadu OLAF.

45. Výbor je přesvědčen, že pro obecné zásady vyšetřovacích postupů by bylo velmi přínosné, budou-li se řídit doporučeními a vyjádřeními uvedenými ve stanovisku.

46. V březnu 2025 generální ředitel úřadu OLAF informoval výbor, že revize obecných zásad vyšetřovacích postupů byla sice dokončena, ale přijetí konečného znění bylo odloženo kvůli probíhajícím diskusím o struktuře EU pro boj proti podvodům a hodnocení nařízení o úřadu OLAF.

47. Výbor vyjadřuje politování nad tím, že přijetí konečné verze obecných zásad vyšetřovacích postupů bylo odloženo, a považuje toto zpoždění za neodůvodněné vzhledem k významnému pokroku, kterého již úřad OLAF dosáhl, a ke značnému času a úsilí, které revizi dosud věnoval úřad OLAF i všechny zúčastněné strany, jež k ní cenným způsobem přispěly.

48. Výbor se domnívá, že podrobné a praktické zásady, jak vyžaduje nařízení o úřadu OLAF, jsou nástrojem pomáhajícím zajistit, aby práce na vyšetřování probíhala v souladu se základními hodnotami a operativní integritou úřadu OLAF. Výbor zastává názor, že probíhající diskuse o struktuře EU pro boj proti podvodům a hodnocení nařízení o úřadu OLAF by neměly mít vliv na přijetí již dokončených obecných zásad vyšetřovacích postupů.

2.4 ***Stanovisko č. 4/2024 – Pravomoc úřadu OLAF provádět vnitřní vyšetřování: případy týkající se členů orgánů EU***

49. V únoru 2023 zaslal generální ředitel úřadu OLAF výboru korespondenci mezi ním a předsedou Evropského parlamentu (od března 2020 do září 2023), týkající se pravomocí úřadu OLAF vyšetřovat poslance Evropského parlamentu. Generální ředitel úřadu OLAF informoval výbor o některých obtížích, s nimiž se úřad OLAF setkává při vyšetřování údajných případů závažného pochybení poslanců Evropského parlamentu, které samy o sobě nepoškozují finanční zájmy EU, mimo jiné i o obtížích s přístupem do kanceláří poslanců Evropského parlamentu a k jejich IT vybavení (notebooky). Ačkoli úřad OLAF mohl vyšetřovat asistenty poslanců a další zaměstnance Evropského parlamentu (dále jen „Parlament“) jako „dotčené osoby“, nemohl bez povolení Parlamentu provádět žádnou vyšetřovací činnost týkající se poslance Parlamentu. Parlament zastával názor, že nařízení o úřadu OLAF jej nezmocňuje k vyšetřování záležitostí, které se netýkají ochrany finančních zájmů EU, jako je například dodržování kodexu chování poslanců Parlamentu.

50. Výbor se proto rozhodl vydat stanovisko podle článku 15 uvedeného nařízení ([16]), jímž by vyjasnil pravidla použitelná na vnitřní vyšetřování prováděná úřadem OLAF, která se týkají členů orgánů EU obecně, a zejména poslanců Parlamentu. Ve svém stanovisku se výbor zabýval základní otázkou, zda má úřad OLAF pravomoc vyšetřovat poslance Parlamentu a členy orgánů, institucí a jiných subjektů za závažné trestné činy související s výkonem jejich služebních povinností, které zřejmě nepoškozují finanční zájmy EU (označované jako „věci nesouvisející s ochranou finančních zájmů“) ([17]). Zkoumal také význam kodexu chování poslanců Evropského parlamentu, statutu poslanců Evropského parlamentu a jejich imunity pro účely vnitřních vyšetřování úřadu OLAF. Závěrem je pro úplnost třeba dodat, že ve stanovisku bylo rovněž posuzováno, zda a do jaké míry může být pravomoc úřadu OLAF provádět tato vyšetřování ovlivněna interinstitucionální dohodou z roku 1999 a rozhodnutími, která jednotlivé orgány, instituce nebo jiné subjekty EU přijaly podle článku 4 nařízení o úřadu OLAF – o podmínkách, za nichž může úřad OLAF provádět vyšetřování jejich zaměstnanců nebo členů.

([16]) Článek 15 nařízení o úřadu OLAF stanoví, že dozorčí výbor může vydávat stanoviska na žádost mimo jiné i generálního ředitele úřadu OLAF.

([17]) Trestné činy poškozující finanční zájmy Evropské unie (trestné činy proti ochraně finančních zájmů (PIF, z francouzského „*protection des intérêts financiers*“), definovány ve směrnici (EU) 2017/1371) poškozují finanční zájmy Evropské unie a také její pověst a důvěryhodnost. Mezi trestné činy poškozující finanční zájmy patří podvody související s rozpočtem EU, rozsáhlé podvody v oblasti DPH, které se týkají dvou nebo více členských států, korupce, zpronevěra aktiv páchaná úřední osobou a praní peněz zahrnující majetek pocházející z těchto trestných činů.

Pravomoci úřadu OLAF provádět vnitřní vyšetřování v záležitostech, které nesouvisejí s ochranou finančních zájmů

51. Výbor považuje za nezbytné nejprve vyjasnit otázku pravomoci úřadu OLAF vyšetřovat poslance Parlamentu v záležitostech, které zřejmě nepoškozují finanční zájmy EU. Z tohoto důvodu výbor odkázal na judikaturu soudů EU, zejména na rozsudek Soudního dvora ve věci Dalli ([18]), v němž Soudní dvůr podrobně zkoumal právě argumenty, které Parlament zřejmě nedávno vznesl ve své korespondenci s úřadem OLAF, aby zpochybnil či omezil jeho pravomoc vyšetřovat své poslance za trestné činy, které nesouvisejí s ochranou finančních zájmů.

52. Soudní dvůr uvedl, že z čl. 2 odst. 1 rozhodnutí Komise 1999/352/ES o zřízení úřadu OLAF (které je stále použitelné), vyplývá, že úřad OLAF je odpovědný **nejen** za „*provádění správních vyšetřování za účelem zaprvé boje proti podvodům, korupci a veškeré jiné protiprávní činnosti poškozující finanční zájmy Unie*“, **ale také** za vyšetřování „*závažných činů souvisejících s výkonem odborné činnosti, které mohou představovat porušení povinností úředníky a zaměstnanci Unie, jež může vést k disciplinárnímu a popřípadě i trestnímu řízení*“ ([19]). Toto bylo podle Soudního dvora stanoveno rovněž v 5. bodě odůvodnění předchozího nařízení o úřadu OLAF č. 1073/1999 (nyní 6. bod odůvodnění stávajícího nařízení o úřadu OLAF), podle něhož **odpovědnost úřadu OLAF přesahuje ochranu finančních zájmů** a zahrnuje všechny činnosti spojené s ochranou zájmů EU před nedovoleným jednáním, které by mohlo vést ke správnímu nebo trestnímu řízení. Soudní dvůr dospěl k závěru, že „*neexistence dopadu na finanční zájmy Unie* ***nemá vliv na možnost úřadu OLAF zahájit vyšetřování***“ ([20]).

53. Výbor konstatuje, že judikatura těchto soudů je natolik jasná, že nadále nelze pochybovat o správném výkladu čl. 1 odst. 4 nařízení o úřadu OLAF ([21]) a jeho pravomoci vyšetřovat závažné skutečnosti související s výkonem služebních povinností zaměstnanců EU a členů jejích orgánů, které nepoškozují finanční zájmy EU. Judikatura, která následovala po věci Dalli, navíc objasnila, že i trestné činy, které nesouvisejí s ochranou finančních zájmů (např. jednání zahrnující psychické obtěžování), mohou mít finanční důsledky. Výbor konstatuje, že úřad OLAF je oprávněn tyto případy vyšetřovat, i když se domnívá, že dané pochybení nemělo finanční dopad. Je rovněž zřejmé, že pravomoc úřadu OLAF provádět vnitřní vyšetřování členů orgánů, institucí a jiných subjektů v záležitostech nesouvisejících s ochranou finančních zájmů vyplývá přímo z nařízení o úřadu OLAF a nejedná se o dodatečnou pravomoc, kterou by orgány, instituce a jiné subjekty svěřily úřadu OLAF ze své vůle mimo oblast působnosti nařízení o úřadu OLAF.

Kodex chování poslanců Evropského parlamentu

54. Ve své korespondenci s úřadem OLAF Parlament rovněž vyjádřil vážné pochybnosti ohledně toho, že by úřad OLAF vedl souběžná vnitřní vyšetřování záležitostí, jako je obtěžování, střet zájmů nebo porušení etických zásad, které se týkají poslanců Parlamentu, neboť rizikem těchto vyšetřování je, že zpochybní vlastní interní postupy Parlamentu stanovené v jeho kodexu chování. Podle Parlamentu omezuje zásada loajální spolupráce rozsah činností úřadu OLAF, které se týkají Parlamentu.

55. V této souvislosti výbor poznamenává, že orgány, instituce a jiné subjekty mohou přijmout interní pravidla, včetně kodexu chování pro své členy v etických otázkách, což však nebrání a nemůže bránit úřadu OLAF ve výkonu pravomocí, které mu byly svěřeny přímo nařízením o úřadu OLAF. Tato interní pravidla a kodexy chování jsou závazné pouze pro daný orgán, instituci nebo jiný subjekt. Na jejich základě tedy nelze úřadu OLAF zabránit, aby vedl vnitřní vyšetřování v souladu s čl. 1 odst. 4 nařízení o úřadu OLAF.

([18]) Rozsudek Tribunálu ze dne 6. června 2019, Dalli v. Komise, T-399/17, ECLI:EU:T:2019:384, potvrzený rozsudkem Soudního dvora ze dne 25. února 2021, Dalli v. Komise, C-615/19P, ECLI:EU:C:2021:133 (věc T-399/17).

([19]) Viz rozsudek Tribunálu ze dne 6. června 2019, Dalli v. Komise, T-399/17, ECLI:EU:T:2019:384, bod 62.

([20]) Viz rozsudek Tribunálu ze dne 6. června 2019, Dalli v. Komise, T-399/17, ECLI:EU:T:2019:384, bod 62.

([21]) Čl. 1 odst. 4 stanoví: „V rámci orgánů, institucí a jiných subjektů založených Smlouvami nebo na jejich základě (dále jen „orgány, instituce a jiné subjekty“) provádí úřad [OLAF] správní vyšetřování za účelem boje proti podvodům, úplatkářství a jinému protiprávnímu jednání ohrožujícímu finanční zájmy Unie. Vyšetřuje proto závažné skutečnosti související s výkonem služebních povinností, které by mohly znamenat zanedbání povinností ze strany úředníků a zaměstnanců Unie, jež by mohlo vést k disciplinárnímu, popřípadě trestnímu stíhání, nebo zanedbání obdobných povinností členy orgánů a institucí, vedoucími pracovníky jiných subjektů nebo pracovníky orgánů, institucí a subjektů, na které se nevztahuje služební řád (dále společně jen „úředníci, jiní zaměstnanci, členové orgánů nebo institucí, vedoucí jiných subjektů nebo pracovníci“).“

56. Pokud jde o zásadu loajální spolupráce, výbor odkazuje na judikaturu evropských soudů, která zastává postoj, že čl. 13 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii ([22]) „*odráží zásadu institucionální rovnováhy, která je charakteristická pro institucionální strukturu Unie, **jež znamená, že každý z orgánů vykonává své pravomoci s ohledem na pravomoci orgánů ostatních***“ ([23]). Pokud jde o úřad OLAF, Soudní dvůr v tomto ohledu rozhodl, že povinnost loajální spolupráce ze strany úřadu OLAF nemůže vést ke změně v rozdělení úloh a odpovědností stanoveném nařízením o úřadu OLAF ([24]).

57. Vzhledem k tomu, že pravomoc provádět vnitřní vyšetřování není sdílenou pravomocí, ale je nařízením o úřadu OLAF svěřena pouze úřadu OLAF, nemůže se žádný orgán, ani Parlament, dovolávat zásady loajální spolupráce mezi orgány, aby zabránil úřadu OLAF ve výkonu jeho pravomoci vyšetřovat členy orgánů, institucí a jiných subjektů. Zásada loajální spolupráce je fakticky zakotvena v čl. 5 odst. 3 nařízení o úřadu OLAF, podle něhož „*vede-li úřad* [OLAF] *vnitřní vyšetřování, dotčené orgány, instituce nebo jiné subjekty nezahájí souběžné vyšetřování týchž skutečností, pokud se s úřadem nedohodnou jinak*“.

Statut a Protokol č. 7 o výsadách a imunitách Evropské unie ([25])

58. Výbor rovněž zkoumal význam statutu a Protokolu č. 7 o výsadách a imunitách Evropské unie, který stanoví pravidla a obecné podmínky výkonu funkce poslanců Evropského parlamentu a uděluje právní ochranu jejich svobodě a nezávislosti. Výbor konstatuje, že čl. 1 odst. 3 nařízení o úřadu OLAF – který stanoví, že jeho působností nejsou dotčeny a) Protokol č. 7 o výsadách a imunitách Evropské unie a b) statut poslanců Evropského parlamentu – neomezuje pravomoc svěřenou úřadu OLAF vyšetřovat členy orgánů, institucí a jiných subjektů ohledně závažných skutečností souvisejících s výkonem jejich služební činnosti. Pouze upřesňuje, že tato pravomoc má být vykonávána, aniž je omezen nebo nepříznivě ovlivněn volební mandát poslanců Parlamentu nebo jejich svoboda vykonávat svou úlohu volených zástupců.

59. Podle judikatury mají výsady a imunity Evropské unie přiznané Protokolem č. 7, a tedy i imunita poslanců Parlamentu, pouze funkční povahu; směrují k zabránění vzniku překážky fungování a nezávislosti Evropské unie. Tyto výsady a imunity jsou proto přiznávány výhradně v zájmu Evropské unie. Podle Soudního dvora tato imunita směřuje „*k zabránění vzniku jakékoli překážky řádného fungování orgánu, jehož jsou členy, a tudíž výkonu pravomocí tohoto orgánu*“ ([26]). Z toho vyplývá, že pokud vyšetřování úřadu OLAF týkající se činů spáchaných poslanci Parlamentu nezasahuje do „názorů, které vyjádřili, ani do hlasování, které učinili při výkonu svých povinností“, nejsou „dotčeny“ výsady a imunity poslanců Parlamentu podle Protokolu č. 7 a/nebo jejich statutu ([27]).

Interinstitucionální dohoda z roku 1999 a rozhodnutí přijatá jednotlivými orgány, institucemi nebo jinými subjekty EU ohledně vnitřních vyšetřování úřadu OLAF

60. Ve své korespondenci s úřadem OLAF Parlament rovněž argumentoval, že jelikož úřad OLAF nemá podle nařízení o úřadu OLAF pravomoc vyšetřovat činy spáchané poslanci Parlamentu, které nesouvisejí s ochranou finančních zájmů, mohou být tato vyšetřování prováděna pouze na základě interinstitucionální dohody ze dne 25. května 1999 mezi Parlamentem, Radou a Evropskou komisí o vnitřním vyšetřování prováděném úřadem OLAF. Parlament

([22]) Čl. 13 odst. 2 Smlouvy o EU stanoví: „Každý orgán jedná v mezích působnosti svěřené mu Smlouvami a v souladu s postupy, podmínkami a cíli v nich stanovenými. Orgány mezi sebou loajálně spolupracují.“

([23]) Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. října 2015, C-73/14, Rada Evropské unie v. Evropská komise, ECLI:EU:C:2015:663.

([24]) Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. září 2024, C-494/22 P, Komise v. Česká republika, ECLI:EU:C:2024:684, bod 149.

([25]) Rozhodnutí Evropského parlamentu ze dne 28. září 2005, o přijetí statutu poslanců Evropského parlamentu (Úř. věst. L 262, 7.10.2005, s. 1), dostupné na adrese https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX%3A32005Q0684.

([26]) Rozsudek Tribunálu ze dne 27. dubna 2022, Roos v. Parlament, spojené věci T-710/21, T-722/21 a T-723/21, ECLI:EU:T:2022:262, bod 132.

([27]) Viz také stanovisko dozorčího výboru č. 2/2011 Pravomoci úřadu OLAF nezávislé provádět vnitřních vyšetřování v rámci orgánů EU, https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/supervisory-committee-olaf/opinions-and-reports_en.

vyjádřil názor, že jelikož 6. bod odůvodnění této dohody stanoví, že vyšetřování úřadu OLAF „*by nemělo ovlivňovat odpovědnost orgánů*“, vyšetřování poslanců Parlamentu ze strany úřadu OLAF by měla být vedena v plném souladu s ustanoveními jednacího řádu Parlamentu o prosazování kodexu chování Parlamentu, který se vztahuje na jeho poslance. Podle těchto pravidel je například výlučně v pravomoci předsedy Parlamentu, aby po konzultaci s poradním výborem pro chování poslanců přijímal konečná rozhodnutí o porušení kodexu chování ze strany poslanců Parlamentu. Pokud by úřad OLAF vedl souběžná vyšetřování těchto záležitostí, byla by zpochybněna pravomoc předsedy Parlamentu a poradního výboru.

61. V této souvislosti výbor v návaznosti na judikaturu soudů EU uvádí, že pravomoc úřadu OLAF provádět vnitřní vyšetřování členů orgánů, institucí a jiných subjektů v záležitostech, které nesouvisejí s ochranou finančních zájmů, vyplývá přímo ze samotného nařízení o úřadu OLAF. Nejedná se tedy o pravomoc, kterou by se orgány, které podepsaly interinstitucionální dohodu z roku 1999, rozhodly svěřit úřadu OLAF „ze své vůle“. Pokud by navíc měla být omezena pravomoc úřadu OLAF provádět vnitřní vyšetřování členů orgánů, institucí a jiných subjektů, mohlo by se tak stát pouze prostřednictvím nařízení o úřadu OLAF a nikoli institucionální dohodou, neboť dohoda není legislativním aktem, který by mohl zrušit, změnit nebo nahradit nařízení o úřadu OLAF.

62. Kromě toho se Výbor domnívá, že je-li pravda, že „*vyšetřování uvnitř orgánů, institucí a jiných subjektů v oblastech (…) se provádějí v souladu s tímto nařízením a rozhodnutími přijatými daným orgánem, institucí nebo jiným subjektem*“ (čl. 4 odst. 1 nařízení o úřadu OLAF), týká se to prováděcích předpisů, které musí mít orgány, instituce a jiné subjekty zavedeny prostřednictvím interních správních rozhodnutí. Tato rozhodnutí stanoví praktická opatření, která musí úřad OLAF zohlednit při provádění vyšetřovacích činností (inspekce a shromažďování důkazů v prostorách orgánů, výměna informací, výslechy zaměstnanců a členů atd.), nemohou však mít a nemají vliv na existenci a výkon vyšetřovacích pravomocí úřadu OLAF.

63. Závěrem výbor shledává, že v návaznosti na rozsudek ve věci Dalli není pochyb o existenci pravomoci úřadu OLAF vyšetřovat poslance Parlamentu a členy orgánů, institucí a jiných subjektů za závažné trestné činy související s výkonem jejich služebních povinností, které nemusí poškozovat finanční zájmy EU. Výbor má dále za to, že nadcházející revize nařízení o úřadu OLAF by byla vhodným okamžikem pro úplné sladění čl. 1 odst. 4 nařízení o úřadu OLAF s rozsudkem Soudního dvora ve věci Dalli. To by lépe vyjasnilo a odstranilo pochybnosti o pravomoci úřadu OLAF provádět vnitřní vyšetřování členů orgánů, institucí a jiných subjektů, kteří nepoškozují finanční zájmy EU.

2.5 ***Návrh stanoviska k vnitřním vyšetřováním případů obtěžování v orgánech, institucích a jiných subjektech EU, prováděným úřadem OLAF***

64. V roce 2022 informoval generální ředitel úřadu OLAF dozorčí výbor o určitých obtížích, s nimiž se úřad OLAF potýkal v řadě případů souvisejících s vnitřním vyšetřováním obtěžování, které by mohly ohrozit jeho nezávislost.

65. Na základě informací, které výbor od úřadu OLAF obdržel, považoval za důležité vydat stanovisko, které by objasnilo úlohu a pravomoci úřadu OLAF při vyšetřování nevhodného chování a obtěžování v orgánech, institucích a jiných subjektech a podrobně zkoumalo přidanou hodnotu, kterou tato vyšetřování v boji proti obtěžování a jinému podobnému nevhodnému chování úředníků a členů orgánů, institucí a jiných subjektů EU přinášejí. Protože však výbor nezasahuje do vedení probíhajících vyšetřování, rozhodl se zabývat se touto otázkou až poté, co generální ředitel úřadu OLAF oznámené případy uzavře.

66. V prosinci 2024 výbor schválil návrh stanoviska, které bylo poté formálně přijato v lednu 2025 ([28]). Výbor přezkoumal dvacet případů obtěžování, které úřad OLAF za posledních pět let (2018–2023) odložil (nezahájil vyšetřování), jakož i devět vyšetřování obtěžování, která byla ve stejném období ukončena.

([28]) Viz stanovisko č. 1/2025 na adrese: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/0aaf5493-9be7-4538-a5c4-f1957b3d479a_en?filename=Opinion%201-2025.pdf.

67. Výbor ve svém stanovisku nejprve poznamenal, že v návaznosti na rozsudek ve věci Dalli je nyní prokázáno, že úřad OLAF má pravomoc provádět vnitřní vyšetřování závažných skutečností souvisejících s plněním služebních povinností zaměstnanců a členů orgánů, institucí a jiných subjektů Unie, bez ohledu na to, zda poškozují finanční zájmy EU, a že tato pravomoc vyplývá přímo z čl. 1 odst. 4 nařízení o úřadu OLAF. Nejedná se o dodatečnou pravomoc, kterou by orgány, instituce a jiné subjekty svěřily úřadu OLAF ze své vůle mimo oblast působnosti nařízení o úřadu OLAF a nad její rámec ([29]). Úřad OLAF je proto příslušný k provádění vnitřních vyšetřování týkajících se obtěžování, jak je definováno v judikatuře, a to i v případech, kdy nedochází k poškozování finančních zájmů EU.

68. Analýza provedená výborem nicméně ukázala, že úřad OLAF obvykle upustil od zahájení vyšetřování těchto skutečností v případech, kdy a) se obvinění týkají obtěžování spáchaného úředníky a jinými „zaměstnanci" nebo osobami na středních řídících pozicích a b) dotčený orgán, instituce nebo jiný subjekt má kapacitu a nezbytné odborné znalosti a je schopen účinně a nezávisle provést vlastní vnitřní šetření, aniž by bylo třeba zásahu ze strany úřadu OLAF. V těchto případech se úřad OLAF domnívá, že zahájení jeho vlastního vyšetřování by nebylo přiměřeným nebo účinným využitím jeho zdrojů a nepřineslo by ani žádnou přidanou hodnotu. V těchto situacích generální ředitel případ odloží a zašle příslušné informace dotyčnému orgánu, instituci nebo jinému subjektu, aby bylo možné podniknout vhodné kroky v souladu s čl. 5 odst. 6 nařízení o úřadu OLAF.

69. Úřad OLAF by však považoval za vhodné a nezbytné zahájit své vlastní vyšetřování v případech, kdy jsou obvinění z obtěžování vznesena proti vysoce postaveným a vyšším vedoucím úředníkům a členům orgánů, institucí a jiných subjektů, pokud by při provádění těchto vyšetřování mohl požadovanou míru nezávislosti zaručit pouze úřad OLAF.

70. Výbor zjistil, že přístup úřadu OLAF k řešení stížností na obtěžování je v souladu s platnými pravidly a s jeho mandátem. Výbor se navíc domnívá, že v případech obtěžování ze strany vysoce postavených a vyšších vedoucích úředníků přináší vyšetřování úřadu OLAF skutečnou přidanou hodnotu, pokud jde o nezávislost a nestrannost při vedení těchto vyšetřování.

71. K tomu výbor uvádí, že vzhledem k vysokému postavení v dotčeném orgánu, instituci a jiném subjektu a vysoké míře odpovědnosti, která je přisuzována některým vedoucím pracovníkům nebo členům orgánů, institucí a jiných subjektů EU, nemusí být vnitřní vyšetřování ze strany dotčeného orgánu, instituce nebo jiného subjektu dostatečně objektivní, nezávislé a nestranné. V některých případech je možné, že orgány, instituce a jiné subjekty ani nemají nutné zdroje na to, aby jmenovaly specializovaný interní tým odpovědný za provádění správního vyšetřování. V neposlední řadě by obvinění z obtěžování spáchaného vysoce postavenými úředníky a členy orgánů, institucí a jiných subjektů, které vyšetřuje jejich vlastní orgán, instituce nebo jiný subjekt, mohlo potenciálně způsobit vážné poškození vnějšího obrazu a pověsti daného orgánu, instituce a jiného subjektu.

72. Výbor rovněž poznamenal, že ačkoli ve většině analyzovaných případů orgány, instituce a jiné subjekty spolupracovaly a nezasahovaly do vyšetřování úřadu OLAF, ve dvou případech se orgány, instituce a jiné subjekty projevily jako zjevně nespolupracující, což zpochybňuje pravomoc úřadu OLAF provádět tato vnitřní vyšetřování. To vedlo k dalším prodlením ve vyšetřování úřadu OLAF a mělo negativní dopad na účinnost provádění jeho činnosti.

73. Výbor proto konstatoval, že pokud generální ředitel zahájí vyšetřování skutečností, které spadají do pravomoci úřadu OLAF, je povinnost orgánů, institucí a jiných subjektů spolupracovat s úřadem OLAF a zdržet se souběžných vyšetřování bezpodmínečná. Výbor v této souvislosti zastává názor, že pokud orgán, instituce nebo jiný subjekt nereaguje kladně na žádosti úřadu OLAF, aby neprováděl souběžné vyšetřování skutečností, které již vyšetřuje úřad OLAF, nebo odmítá zaslat informace důležité pro vyšetřování úřadu OLAF, ve skutečnosti nejedná v souladu s nařízením o úřadu OLAF a zásadou loajální spolupráce. Toto jednání má negativní dopad na účinnost a důslednost práce úřadu OLAF a v konečném důsledku narušuje jeho autonomii a nezávislost při provádění vyšetřování v rámci jeho mandátu.

([29]) Dozorčí výbor již vyjádřil svůj názor na toto téma ve stanovisku č. 4/2024 „*OLAF's power to conduct internal investigation: the case of Members of the EU institutions (Pravomoc úřadu OLAF provádět vnitřní vyšetřování: případy členů orgánů EU)*".

2.6 ***Dohled nad délkou vyšetřování úřadu OLAF***

74. Ustanovení čl. 7 odst. 8 nařízení o úřadu OLAF vyžaduje, aby výbor prováděl individuální analýzu každého vyšetřování, které probíhá déle než dvanáct měsíců a tím zajistil, že vyšetřování úřadu OLAF jsou prováděna bez přerušení a po dobu přiměřenou jejich okolnostem a složitosti.

75. Pravidelným dohledem nad délkou vyšetřování úřadu OLAF a důvody jakýchkoli zbytečných prodlení se výbor snaží ověřit, že nedošlo k žádnému vnějšímu ani vnitřnímu zasahování do nestranného provádění vyšetřování. Vyšetřování, které je bez opodstatnění zdlouhavé, může mít závažné negativní důsledky pro: i) procesní práva dotčené osoby (dotčených osob) a/nebo ii) opatření navazující na vyšetřování. Dohledem nad délkou vyšetřování výbor také ověřuje, že lidské a finanční zdroje přidělené úřadu OLAF jsou využívány účinně.

76. Výbor považuje délku vyšetřování za důležitý ukazatel účinného provádění činnosti úřadu OLAF a v průběhu let věnoval tomuto tématu zvláštní pozornost. Ve svém posledním stanovisku k tomuto tématu, tedy stanovisku č. 5/2021, se výbor zabýval komplexním posouzením vyšetřování úřadu OLAF, která v roce 2019 trvala déle než 36 měsíců. Výbor zjistil určité nedostatky, které vedly k řadě doporučení generálnímu řediteli úřadu OLAF.

77. Ve svém nedávném stanovisku č. 3/2024 k návrhu nových obecných zásad vyšetřovacích postupů výbor uvítal pokrok, kterého úřad OLAF v řízení délky svých vyšetřování dosáhl, a ocenil, že do návrhu revidovaných obecných zásad vyšetřovacích postupů byla zahrnuta některá doporučení výboru. Výbor však také zdůraznil, že je důležité, aby obecné zásady vyšetřovacích postupů poskytovaly vyšetřovatelům jasné pokyny, jak se během vyšetřování vyhnout neopodstatněným obdobím nečinnosti. V této souvislosti předložil výbor generálnímu řediteli úřadu OLAF několik doporučení ke změnám obecných zásad vyšetřovacích postupů, které by úřadu OLAF pomohly překonat problém přílišné délky vyšetřování. Výbor věří, že generální ředitel úřadu OLAF tato doporučení schválí v konečné verzi obecných zásad vyšetřovacích postupů. Jak však bylo uvedeno výše, skutečnost, že přijetí obecných zásad vyšetřovacích postupů bylo odloženo bez konkrétního časového plánu, výbor znepokojuje.

78. Jako každý rok obdržel výbor během sledovaného roku od úřadu OLAF informace o vyšetřováních, která trvala déle než dvanáct měsíců. Aby výbor lépe porozuměl tomu, jak úřad OLAF řídil délku svých vyšetřování v roce 2024 a jak dodržoval obecnou zásadu přiměřené délky svých vyšetřování, a to i s ohledem na dříve formulovaná doporučení, provedl hodnocení zaměřené na vyšetřování trvající déle než 36 měsíců (viz oddíl 2.6.2).

2.6.1 *Zprávy o vyšetřováních trvajících déle než dvanáct měsíců, které výbor obdržel v roce 2024*

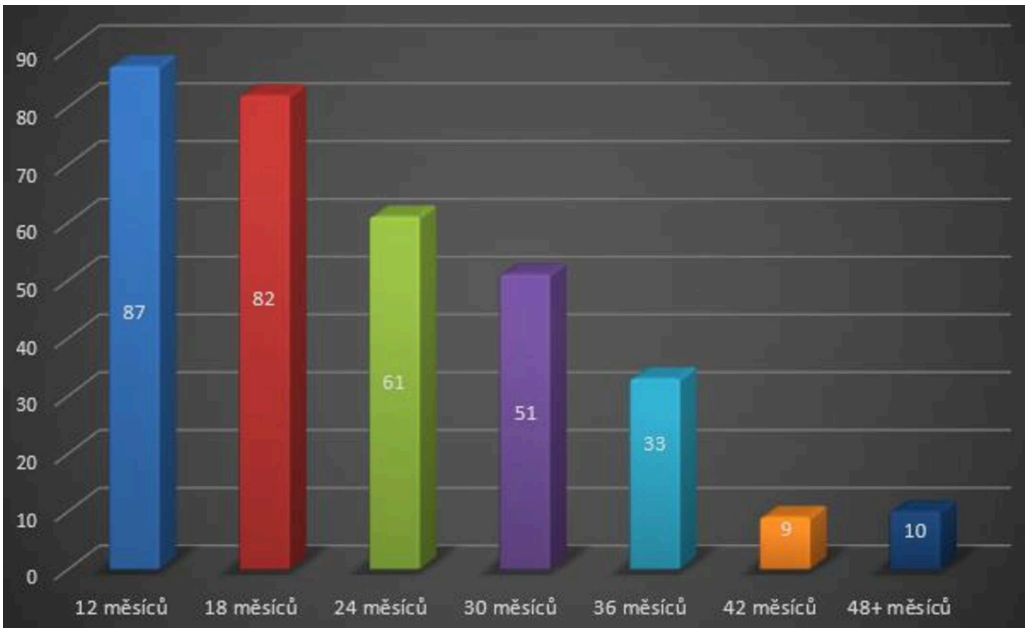
79. Nelze-li vyšetřování skončit do dvanácti měsíců od zahájení, vyžaduje čl. 7 odst. 8 nařízení o úřadu OLAF ([30]), aby generální ředitel úřadu OLAF po uplynutí dvanácti měsíců od zahájení vyšetřování a poté každých šest měsíců podával oficiální zprávy výboru. V těchto zprávách úřad OLAF uvádí důvody, proč vyšetřování stále probíhá, a případně ([31]) i nápravná opatření, která je třeba provést k urychlení vyšetřování, a předpokládaný časový rámec dokončení.

80. V roce 2024 výbor obdržel od úřadu OLAF 490 zpráv týkajících se 333 probíhajících jednotlivých vyšetřování trvajících déle než dvanáct měsíců. Z nich 49 % překročilo 24 měsíců a 16 % překročilo 36 měsíců (obrázek 1). Odvětvové rozdělení vyšetřování úřadu OLAF je znázorněno na obrázku 2.

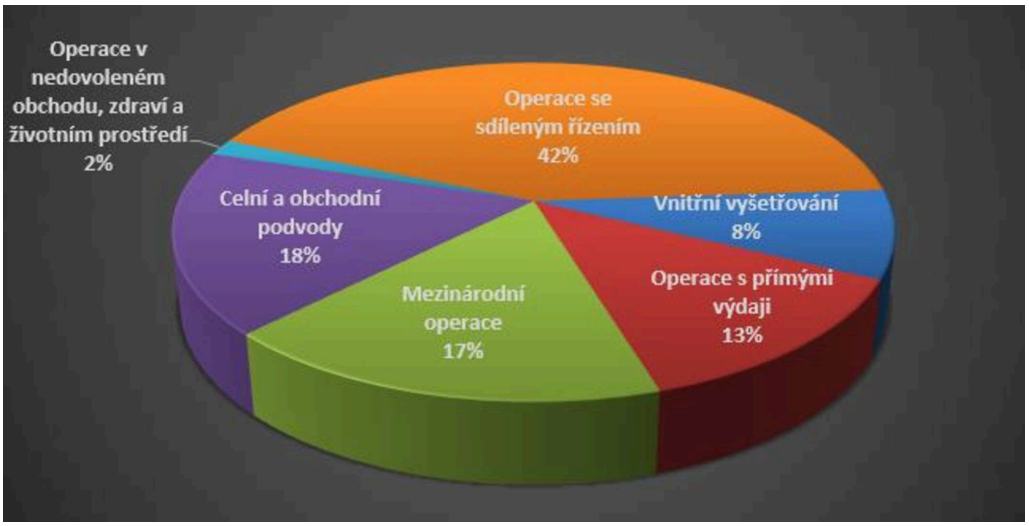
([30]) Ustanovení čl. 7 odst. 8 nařízení č. 883/2013 stanoví: „Nelze-li vyšetřování skončit do 12 měsíců od zahájení, podává generální ředitel po uplynutí této lhůty 12 měsíců a poté každých šest měsíců dozorčímu výboru zprávu obsahující důvody a nápravná opatření navrhována s cílem vyšetřování urychlit."

([31]) Výraz „případně" byl do textu čl. 7 odst. 8 nařízení o úřadu OLAF doplněn pozměňujícím nařízením (EU, Euratom) 2020/2223.

Obrázek 1: 333 dlouhodobých případů oznámených v roce 2024



Obrázek 2: Odvětvové rozdělení dlouhodobých případů oznámených v roce 2024



2.6.2 *Dohled nad vyšetřováními úřadu OLAF, jejichž délka v roce 2024 přesáhla 36 měsíců*

81. V roce 2024 prováděl výbor pravidelný dohled nad délkou vyšetřování úřadu OLAF, přičemž se zvláště zaměřil na vyšetřování přesahující 36 měsíců. Dohled probíhal ve dvou fázích. Výbor nejprve analyzoval případy, které překročily 36 měsíců v období od 1. ledna do 31. srpna 2024 (39 případů). Dále výbor přezkoumal nové případy, které překročily 36 měsíců v období od 1. září do 31. prosince 2024 (třináct nových případů). V této další fázi výbor rovněž zkoumal pokrok v 39 případech, které byly analyzovány dříve v průběhu roku.

82. V souladu s článkem 10 pracovních ujednání mezi úřadem OLAF a výborem ([32]) měl výbor přístup ke spisům výše uvedených 52 vyšetřování. Do konce prosince 2024 úřad OLAF ukončil 44 z těchto případů, zatímco osm stále probíhalo.

([32]) Pracovní ujednání mezi úřadem OLAF a výborem poskytují výboru částečný přímý přístup k informacím o případech, které jsou dostupné a registrované v systému správy případů úřadu OLAF. Pracovní ujednání jsou k dispozici na adrese: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/system/files/2021-10/OLAF%20SC%20WA%20signed.pdf.pdf.

83. Výbor se při přezkumu zabýval následujícími ukazateli.

Kontinuita vyšetřovacích činností. Intenzita vyšetřovacích činností byla důkladně přezkoumávána po celou dobu trvání každého případu. Výbor na základě spisů ověřil důvody uvedené úřadem OLAF v jeho dvanáctiměsíčních zprávách a analyzoval kontinuitu činností mezi jednotlivými vykazovanými obdobími. Zvláštní pozornost byla věnována veškerým přerušením vyšetřovacích činností, která trvala déle než tři měsíce. Odůvodnění byla dohledávána ve spisu (buď výslovně uvedená, nebo jinak odvoditelná) ([33]). Výbor se rovněž zaměřil na hodnocení kontinuity vyšetřování, které provedl přezkumný tým úřadu OLAF ([34]).

Plánování vyšetřování a stanovení operativních priorit. Výbor přezkoumal interní postupy úřadu OLAF pro řízení délky vyšetřování, se zvláštním důrazem na plánování a stanovení operativních priorit. Výbor posuzoval, zda byl ve všech odděleních úřadu OLAF přijat konzistentní a jednotný přístup ([35]). Rovněž se zabýval tím, zda vedení úřadu OLAF uděluje operativní prioritu vyšetřováním, která přesahují délku 36 měsíců, s jasným cílem urychlit jejich dokončení ([36]).

Přiměřenost a účinnost. Výbor rovněž předběžně posoudil přiměřenost délky každého vyšetřování a zhodnotil, zda je opodstatněná na základě okolností případu. Dozorčí výbor dále posoudil, zda jsou navržená nápravná opatření smysluplná a vhodná pro řešení příčin nedokončení případů.

84. Analýzu, kterou výbor provedl v roce 2024, lze shrnout následovně.

Podávání zpráv

85. Výbor zaznamenal, že nejčastějším důvodem, jímž úřad OLAF odůvodňoval délku vyšetřování, byla „*složitost věci*“ (uváděná v 85 % případů). Okolnosti, za kterých lze vyšetřování považovat za složité, se mohou v jednotlivých případech lišit v závislosti na předmětu a konkrétních okolnostech. Složitost úřad OLAF obvykle zmiňuje v případě, kdy je dokumentů mnoho a je obtížné je prozkoumat kvůli jejich formátu, objemu a jazyku. Složitost je rovněž uváděna v případech, kdy vyvstávají potíže se střetem příslušností a další právní problémy v situacích, kdy se případ týká nebo by se mohl potenciálně týkat mnoha osob ([37]) a/nebo zemí, pokud je vyšetřování širokého rozsahu nebo když je obtížné analyzovat transakce.

86. Další důvody, které úřad OLAF uvedl, aby ospravedlnil délku trvání, jsou interní (např. personální problémy, jako je dlouhá nepřítomnost vedoucího vyšetřovatele či reorganizace vyšetřovacího týmu) nebo vnější okolnosti, jež úřad OLAF nemůže ovlivnit (např. obtíže při spolupráci se zúčastněnými stranami, čekání na podklady od evropských orgánů, vnitrostátních orgánů či jiných zúčastněných stran anebo dopad pandemie COVID-19).

87. Výbor posoudil obsah dvanáctiměsíčních zpráv úřadu OLAF vzhledem ke všem údajům dostupným v jednotlivých spisech, aniž zjistil nesrovnalosti. V obecnější rovině se výbor domnívá, že pokud je šablona používaná pro podávání zpráv výboru správně vyplněna, může poskytnout spolehlivý přehled o případu. Je důležité aktualizovat v ní obsažené informace každých šest měsíců a přitom věnovat zvláštní pozornost nápravným opatřením přijatým během vykazovaného období a jejich účinnosti. Výbor již upozornil ([38]), že je-li vyšetřování v době vypracování dvanáctiměsíční zprávy v procesu dokončování, nezbavuje to úřad OLAF povinnosti informovat výbor o nápravných opatřeních přijatých v průběhu tohoto vyšetřování.

([33]) Viz stanovisko dozorčího výboru č. 5/2021, doporučení 1b.
([34]) Viz stanovisko dozorčího výboru č. 5/2021, doporučení 2.
([35]) Viz stanovisko dozorčího výboru č. 5/2021, doporučení 3.
([36]) Viz stanovisko dozorčího výboru č. 5/2021, doporučení 4c.
([37]) Analyzované případy zahrnovaly celou řadu fyzických/právnických osob, v počtu od 1 do 29.
([38]) Viz stanovisko dozorčího výboru č. 5/2021, body 38 a 39.

Kontinuita vyšetřování

a. *Přerušení vyšetřovacích činností*

88. Výbor důkladně zkoumal intenzitu vyšetřovacích činností po celou dobu trvání každého případu a zjistil období nečinnosti během většiny analyzovaných případů (47 případů) ([39]). Ve většině případů došlo k více než jednomu období nečinnosti. Ve 44 případech výbor zjistil přerušení trvající tři až osm měsíců ([40]). Ve dvanácti případech trvala přerušení devět až patnáct měsíců ([41]). Ve čtyřech případech výbor zjistil delší období nečinnosti, a to šestnáct až dvacet tři měsíců ([42]). Jak již uvedl v předchozích stanoviscích, výbor uznává, že analýza délky trvání se nemůže zakládat pouze na počtu a délce přerušení činnosti během vyšetřování a že jakákoli analýza musí zohlednit celý vyšetřovací spis a v souladu s čl. 7 odst. 5 nařízení o nařízení OLAF konkrétní okolnosti a složitost každého případu.

89. Výbor opakuje ([43]), že období nečinnosti musí být řádně zaznamenána a odůvodněna ve spisu a že překážky či prodlení, s nimiž se tým zabývající se případem setkal v průběhu vyšetřování, by vždy měly být zaznamenány a měly by být vždy dohledatelné v systému řízení případů (např. formou poznámky ke spisu). To by vedení úřadu OLAF umožnilo účinně sledovat průběh vyšetřování a zajistí se tak požadovaná míra transparentnosti a odpovědnosti.

90. Ve své předchozí analýze délky trvání si výbor povšiml, že ve většině případů úřad OLAF v systému správy případů řádně nezaznamenal okolnosti, které stály za obdobími nečinnosti ([44]). Analýza provedená v roce 2024 ukazuje zlepšení v této oblasti, neboť úřad OLAF pravidelně dokumentoval přerušení delší než tři měsíce, a výbor tedy mohl pochopit důvody těchto období nečinnosti. Pouze v menšině případů výbor zjistil nezdokumentovaná přerušení ([45]).

91. V tomto ohledu výbor oceňuje praxi, kdy se postupný pokrok v analýze údajů ze strany úřadu OLAF dokumentuje v poznámkách ke spisu a také se zaznamenávají všechny procesní překážky, na které vyšetřovací tým narazí ([46]).

92. Výbor rovněž zaznamenal, že zatímco ve většině případů úřad OLAF zaregistroval dokumenty včas, v několika případech se tak stalo s určitým zpožděním (např. výměna e-mailů probíhající určitou dobu před tím, než byla vložena do systému správy případů) ([47]). Tato praxe není v souladu s potřebou jasnosti a transparentnosti systému správy případů, jež jsou nezbytné k zajištění efektivnějšího průběhu vyšetřování, dozoru ze strany vedení a dohledové činnosti výboru. Výbor proto zdůrazňuje, že je důležité všechny příslušné dokumenty neprodleně vložit do systému správy případů.

b. *Stanoviska přezkumného týmu*

93. Ve všech 44 uzavřených případech výbor rovněž analyzoval stanoviska vydaná přezkumným týmem před uzavřením případu (dále jen „stanovisko k uzavření“). Výbor v analýze prováděné přezkumným týmem zjistil určitou míru nejednotnosti, pokud jde o kontinuitu vyšetřování: v některých případech se stanovisko přezkumného týmu odvolávalo na období nečinnosti nebo složitost případu, aniž by poskytlo vysvětlení či další podrobnosti, kterými by své hodnocení podložil ([48]); v jiných případech se ve stanovisku pouze uvádí, že „žádné takové náznaky [zbytečných prodlení] nebyly zjištěny“, ačkoli obsah spisu může naznačovat opak ([49]).

([39]) [V pěti případech nebyla zjištěna žádná období nečinnosti – důvěrné].
([40]) [Důvěrné].
([41]) [Důvěrné].
([42]) [Důvěrné].
([43]) Viz stanovisko dozorčího výboru č. 5/2021, bod 44.
([44]) Viz stanovisko dozorčího výboru č. 5/2021, body 45 a násl..
([45]) [Důvěrné].
([46]) [Důvěrné].
([47]) [Důvěrné].
([48]) [Důvěrné].
([49]) [Důvěrné].

94. Výbor opakuje svůj dříve vyjádřený názor ([50]), že hodnocení provedené na konci vyšetřování má mimořádný význam pro dohled nad účinností, s jakou je vykonávána činnost úřadu OLAF. Je proto důležité, aby stanoviska vydaná přezkumným týmem přesně určila období nečinnosti a vyvodila jasné a dobře odůvodněné závěry.

Plánování vyšetřování a stanovení priorit

95. V rámci poslední aktualizace obecných zásad vyšetřovacích postupů úřad OLAF změnil čl. 9 odst. 1 tak, že zahrnuje požadavek, aby vyšetřovací jednotky *„vypracovaly prvotní pracovní plán“*. Výbor tento vývoj vítá a oceňuje úsilí generálního ředitele úřadu OLAF provádět doporučení 3 stanoviska č. 5/2021.

96. Provedená analýza však odhalila, že v 60 % případů prvotní vyšetřovací plány vypracovány nebyly. Ve zbývajících 40 % případů byl prvotní pracovní plán vytvořen, avšak pouze ve třech případech byl aktualizován ([51]). Výbor uznává, že naprostá většina analyzovaných vyšetřování byla zahájena před aktualizací obecných zásad vyšetřovacích postupů, která proběhla v říjnu 2021. Výbor nicméně opakuje svůj názor ([52]), že důslednější přístup by byl pro činnost úřadu OLAF přínosem. Jsou-li pracovní plány vytvořeny na začátku vyšetřování a aktualizovány, kdykoli je to nezbytné, poskytuje to vedení úřadu OLAF konkrétní nástroj pro dohled nad délkou a postupem vyšetřování a pro co nejlepší využití personálních zdrojů.

97. Analýza výboru rovněž zjistila určitou míru nejednotnosti v přidělování operativní priority případům. Pouze osmi šetřením, která trvala déle než 36 měsíců, byla výslovně udělena priorita ([53]). Analýza však také ukázala, že přestože operativní priorita nebyla výslovně udělena, 30 případů bylo ukončeno krátce poté, co jejich délka překročila 36 měsíců ([54]).

98. V této otázce výbor vítá – jako pozitivní vývoj naplňující doporučení 4c stanoviska č. 5/2021 – skutečnost, že úřad OLAF automaticky přidělil prioritu většině vyšetřování, která probíhala déle než 36 měsíců. Nicméně výbor také zdůrazňuje, že je důležité zaznamenávat rozhodnutí o udělení priority vyšetřování do spisu, jakož i dokumentovat všechny následné změny těchto rozhodnutí.

99. Analýza provedená výborem u případů, které v roce 2024 probíhaly déle než 36 měsíců, osvětlila řadu zjištění. Za prvé došlo k mírnému nárůstu těchto případů ve srovnání s rokem 2019 (z 10 % na 16 % všech případů oznámených v roce 2024). Tento údaj se zdá být v souladu s klesajícím počtem zaměstnanců úřadu OLAF v posledních pěti letech a s rostoucí složitostí vyšetřování prováděných úřadem OLAF ([55]). Analýza však vyzdvihla, že většina vyšetřování byla po dosažení 36 měsíců trvání urychlena, což vedlo k uzavření většiny případů v rozmezí 36 a 42 měsíců.

100. Při zkoumání kontinuity vyšetřování výbor zjistil, že téměř v 70 % případů byly zjištěná přerušení skutečně opodstatněná ([56]). U zbývajících 30 % výbor zjistil, že opakovaným faktorem ovlivňujícím délku trvání byla dlouhodobá nepřítomnost vedoucího vyšetřovatele a/nebo následné změny ve složení týmu daného případu ([57]). V neposlední řadě u omezeného počtu analyzovaných případů ([58]) vyvstávají podle názoru výboru obavy ohledně přiměřenosti jejich délky trvání; výbor se domnívá, že v těchto případech vyšetřování úřadu OLAF neprobíhala bez přerušení a tato přerušení nebyla opodstatněná. S ohledem na výše uvedené úvahy výbor upozorňuje, že je důležité omezit přerušení vyšetřování na minimum. Zdůrazňuje také, že je třeba tato období nečinnosti jasně odůvodnit ve spisu.

([50]) Stanovisko dozorčího výboru č. 5/2021, doporučení 2.
([51]) [Důvěrné].
([52]) Stanovisko dozorčího výboru č. 5/2021, doporučení 3.
([53]) [Důvěrné].
([54]) [Ukončené případy s délkou mezi 36 a 42 měsíci – důvěrné].
([55]) V roce 2019 se úřad OLAF jako na důvod ospravedlňující délku vyšetřování odvolával na „složitost věci“ ve 43 % případů, zatímco ve sledovaném roce to činilo 85 % případů.
([56]) [Důvěrné].
([57]) [Důvěrné].
([58]) [Důvěrné].

101. Z analýzy dále vyplynulo, že ačkoli čl. 9 odst. 1 stávajících obecných zásad vyšetřovacích postupů vyžaduje, aby byly vytvářeny pracovní plány, tyto plány nejsou dosud ve všech vyšetřovacích jednotkách důsledně přijímány. Výbor věří, že čl. 9 odst. 1 obecných zásad vyšetřovacích postupů bude v budoucnu uplatňován důsledněji.

2.7 *Dohled výboru nad jednotlivými stížnostmi předloženými úřadu OLAF*

102. Jako každý rok získal výbor pololetní zprávy a příslušnou dokumentaci k jednotlivým stížnostem, které úřad OLAF vyřizoval. V roce 2024 generální ředitel informoval výbor, že úřad OLAF řešil celkem tři stížnosti. Generální ředitel rovněž poskytl přehled stížností, jimiž se zabýval evropský veřejný ochránce práv. Úřad OLAF poskytl automatický přístup k příslušným případům ve svém systému správy případů, který obsahuje všechny příslušné dokumenty a informace ([59]). Výbor se zaměřil na tři stížnosti, jimiž se úřad OLAF v roce 2024 přímo zabýval, všechny na základě článku 90a služebního řádu ([60]).

103. Podle článku 90a služebního řádu mohou úředníci a ostatní zaměstnanci EU předkládat generálnímu řediteli úřadu OLAF žádosti týkající se jejich práv a způsobu, jakým je s nimi zacházeno v souvislosti s vyšetřováním prováděným úřadem OLAF. Mohou také podávat stížnosti na opatření, které se jich nepříznivě dotýká v souvislosti s vyšetřováním prováděným úřadem OLAF.

104. Výbor konstatuje, že ve dvou stížnostech, které podaly osoby dotčené vyšetřováním úřadu OLAF, stěžovatelé žádali náhradu škody za údajné porušení procesních záruk. Obě stížnosti byly podány po ukončení vyšetřování úřadu OLAF. Zbývající stížnost podal informátor a týkala se „odloženého případu“, v němž se úřad OLAF rozhodl nezahájit vyšetřování.

105. Výbor má za to, že ve výše uvedených stížnostech poskytl úřad OLAF všem stěžovatelům dostatečná vysvětlení a jednal v souladu se svou povinností podle čl. 41 odst. 2 písm. c) Listiny základních práv Evropské unie upravujícího *„povinnost správních orgánů odůvodňovat svá rozhodnutí“*.

3 **Spolupráce**

3.1 *Spolupráce s úřadem OLAF*

106. Během roku 2024 výbor upevňoval svou plodnou spolupráci s úřadem OLAF tím, že udržoval otevřený a smysluplný dialog s generálním ředitelem úřadu OLAF a jeho týmem.

107. Výbor nadále zval generálního ředitele úřadu OLAF a jeho zaměstnance k účasti na svých měsíčních zasedáních, aby se mohli zapojit do diskuse a byli informováni o všech záležitostech, jež jsou pro práci výboru a úřadu OLAF podstatné. Členové výboru a sekretariátu rovněž pořádali formální a neformální zasedání s vedením a zaměstnanci úřadu OLAF, jako součást příprav činnosti výboru.

108. V souladu s nařízením o úřadu OLAF a zavedenými pracovními postupy obdržel výbor od úřadu OLAF tyto zprávy: i) zprávy o vyšetřováních trvajících déle než dvanáct měsíců; ii) zprávy, u nichž nebyla přijata opatření v návaznosti na doporučení vydaná úřadem OLAF od 1. října 2013 a na něž úřad OLAF obdržel odpovědi od dotčených orgánů v rámci každoročního dohledu v roce 2023; iii) zprávy o stížnostech podaných úřadu OLAF ohledně procesních záruk při probíhajících vyšetřováních úřadu OLAF; iv) zprávy o případech, kdy byly zaslány informace vnitrostátním soudním orgánům a v) zprávy o pozdržení podle čl. 4 odst. 6 nařízení o úřadu OLAF.

([59]) Podle čl. 6 odst. 2 pracovních ujednání mezi úřadem OLAF a dozorčím výborem.

([60]) Nařízení č. 31 (EHS) a (ESAE) č. 11, kterým se stanoví služební řád úředníků a pracovní řád ostatních zaměstnanců Evropského hospodářského společenství a Evropského společenství pro atomovou energii, dostupné na adrese: EUR-Lex - 01962R0031-20140501 - EN - EUR-Lex.

3.2 *Vztahy se zúčastněnými stranami*

109. Výbor se zodpovídá orgánům, které jmenovaly jeho členy, a rovněž je pro orgány EU partnerem pro dialog. Výbor podává orgánům EU zprávy o svých činnostech, může na jejich žádost vydávat stanoviska, vypracovává zprávy o záležitostech týkajících se vyšetřování a vyměňuje si s nimi názory na politické úrovni ([61]).

110. Výbor považuje za důležité udržovat pravidelný kontakt s orgány EU a partnery a zúčastněnými stranami úřadu OLAF s cílem zlepšit tok informací a získat zpětnou vazbu o výkonnosti úřadu OLAF. Výbor a jeho sekretariát byly v kontaktu s: i) evropským veřejným ochráncem práv (účast na plenárním zasedání výboru dne 9. července 2024); ii) Pracovní skupinou pro boj proti podvodům (GAF) Rady (předložení výroční zprávy za rok 2023 předsedou dne 18. července 2024); iii) Výborem pro rozpočtovou kontrolu (CONT) Evropského parlamentu (předložení výroční zprávy výboru za rok 2023 předsedou dne 5. září 2024). Předseda výboru se rovněž zúčastnil konference úřadů OLAF a EPPO dne 22. dubna 2024 a zpravodaj koordinační služby pro boj proti podvodům (AFCOS) konference služby AFCOS úřadu OLAF 2024 konané dne 16. října 2024.

111. Výbor se rovněž zúčastnil každoroční interinstitucionální výměny názorů o úřadu OLAF, která se konala 3. prosince 2024 a byla zaměřena na využívání umělé inteligence (AI) subjekty EU v oblasti boje proti podvodům. Výbor se tohoto zasedání aktivně účastnil a uznal potenciální přínosy plynoucí z používání automatických algoritmů při odhalování podvodů a zefektivnění vyšetřování. Nejjednodušší využití AI by mohlo spočívat v automatizaci opakující se úkolů a pomoci zaměstnancům úřadu OLAF při posuzování a pochopení různých vnitrostátních právních rámců. V pokročilejších záležitostech zvyšuje využití AI oproti dřívějšku možnosti efektivněji a přesněji zpracovávat velké objemy dat. V souladu se svou specifickou působností výbor zdůraznil, že používání AI by mělo zahrnovat dodržování omezení stanovených právním rámcem, judikaturou a etickými normami. Podtrhl také rizika spojená s používáním AI, pokud jde o zaujatost, vysvětlitelnost a transparentnost, spolu s otázkou nákladů a následné potřeby odpovídajícího financování.

4 **Správa a zdroje**

4.1 *Metody práce dozorčího výboru*

112. V roce 2024 výbor uspořádal jedenáct plenárních zasedání, ať už hybridní formou, či prezenčních ([62]). Výbor jmenoval zpravodaje pro každou významnou posuzovanou záležitost. Zpravodajové spolupracovali se sekretariátem na přípravě návrhů zpráv k projednání na plenárních zasedáních a rovněž vedli neformální a formální schůzky s příslušnými pracovníky úřadu OLAF a se sekretariátem ohledně přípravy stanovisek. Za účelem práce na konkrétních záležitostech se pravidelně setkávali i předseda, zpravodajové a členové sekretariátu.

113. Poté, co pan Cretin v červenci 2024 odstoupil ze své funkce, výbor do konce roku pokračoval v práci se čtyřmi členy. Člen, který nahradí pana Cretina na zbývající část jeho funkčního období, bude jmenován z rezervního seznamu, jenž je součástí rozhodnutí, kterým se jmenují členové dozorčího výboru úřadu OLAF ([63]), přijatého Evropským parlamentem, Radou a Komisí dne 28. března 2022.

([61]) Ustanovení čl. 15 odst. 1 nařízení (EU, Euratom) č. 883/2013: „Dozorčí výbor podává generálnímu řediteli stanoviska a ve vhodných případech i doporučení, pokud jde mimo jiné o zdroje potřebné k výkonu vyšetřovací funkce úřadu, vyšetřovací priority úřadu a délku trvání vyšetřování. Tato stanoviska může vydávat z vlastního podnětu, na žádost generálního ředitele nebo na **žádost orgánu, instituce nebo jiného subjektu**, avšak do právě probíhajících vyšetřování nezasahuje. […]
[…] Kopie stanovisek vydaných podle třetího pododstavce se zašle orgánům, institucím nebo jiným subjektům."

([62]) Od ledna do prosince 2024.

([63]) Rozhodnutí Evropského parlamentu, Rady a Komise (EU, Euratom) 2022/521 ze dne 28. března 2022, kterým se jmenují členové dozorčího výboru Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF).

4.2 *Sekretariát*

114. V roce 2024 sekretariát nadále podporoval členy výboru při plnění jejich povinností, a posiloval tak nezávislost úřadu OLAF. Výbor stejně jako v předchozí zprávě připomíná ([64]), že je důležité, aby měl sekretariát dostatečné zdroje na podporu dozorčího výboru i kontrolora procesních záruk a aby bylo zachováno nezbytné oddělení úkolů mezi oběma orgány. V návaznosti na loňskou výměnu názorů mezi výborem a generálním tajemníkem Evropské komise na toto téma ujistil generální tajemník výbor, že požadovaná podpora bude poskytnuta.

115. V průběhu sledovaného období zahájil sekretariát dvě přijímací řízení. Očekává se, že v prvním čtvrtletí roku 2025 nastoupí do sekretariátu dvě osoby.

116. Výbor byl do těchto přijímacích řízení zapojen. Úředníci zařazení do sekretariátu nesmějí nikdy žádat ani přijímat pokyny týkající se výkonu dohledových funkcí výboru od žádné vlády ani orgánu, instituce nebo jiného subjektu. Zapojení výboru do tohoto náboru zajišťuje a zaručuje nezávislost výběrového řízení.

117. Sekretariát, stejně jako zbytek Komise, pokračoval během celého roku v hybridním režimu, kdy kombinoval prezenční práci a výkon práce mimo pracoviště, a prováděl pracovní program tak, jak bylo dohodnuto s výborem.

118. Sekretariát je nadále administrativně přidružen (od března 2017) k Úřadu pro správu a vyplácení individuálních nároků (dále jen „PMO“) Evropské komise, ačkoli je umístěn ve zvláštní zabezpečené zóně v prostorách úřadu OLAF. Výbor v minulosti při mnoha příležitostech vyjádřil své pochyby o tom, zda je toto „hybridní“ přidružení jeho sekretariátu k úřadu PMO nejvhodnějším umístěním.

4.3 *Záležitosti týkající se rozpočtu*

119. Rozpočet výboru na rok 2024 činil 200 000 EUR. Skutečná částka vyplacená do konce roku 2024 činila 160 580,99 EUR, což je přibližně 80 % celkové částky.

120. Dále pověřenou schvalující osobou odpovídající za výdaje je ředitel úřadu PMO.

([64]) Výroční zpráva dozorčího výboru za rok 2023, bod 49.