Úřední věstník
Evropské unie

CS
Řada C

C/2025/4511

7.8.2025

ZPRÁVA O ČINNOSTI KONTROLORKY PROCESNÍCH ZÁRUK ZA ROK 2024

(C/2025/4511)

Úvodní slovo

Toto je třetí výroční zpráva o mé činnosti ve funkci kontrolorky procesních záruk. Mým úkolem, jak je zakotveno v nařízení o úřadu OLAF, je vyřizovat stížnosti týkající se dodržování procesních záruk ze strany úřadu OLAF a údajného porušování pravidel platných pro vyšetřování úřadu OLAF, které podávají osoby, jichž se vyšetřování týká a které nazýváme „dotčené osoby“. To se týká i možných porušení procesních požadavků a základních práv.



Před zřízením funkce kontrolora měly osoby vyšetřované úřadem OLAF jen velmi málo možností, pokud si chtěly stěžovat na postup úřadu OLAF při vyšetřování u nezávislého orgánu nebo instituce. Měly možnost pouze podat stížnost evropskému veřejnému ochránci práv pro nesprávný úřední postup nebo se pokusit uplatnit mimosmluvní odpovědnost Komise, a to za velmi přísných podmínek.

Za účelem odstranění tohoto nedostatku zavedly změny nařízení o úřadu OLAF z roku 2020 řádný mechanismus podávání stížností, který dává každé dotčené osobě možnost podat stížnost kontrolorovi.

Prostřednictvím tohoto nově zavedeného nezávislého správního opravného prostředku kontrolor postupně, avšak vytrvale přizpůsobuje zásady účinné soudní ochrany zásadám účinné správní ochrany a slaďuje je s nimi. Kontrolor vždy zohledňuje základní práva vyplývající z Listiny základních práv EU, jakož i zvláštní procesní záruky, jimiž se řídí činnost úřadu OLAF, a obecné právní zásady a judikaturu soudů EU, které se vztahují na vyšetřování úřadu OLAF.

Pro kontrolora je důležité, aby se mechanismus pro podávání a vyřizování stížností stal nejen účinným prostředkem nápravy pro dotčené osoby, ale aby také zvýšil celkovou transparentnost činnosti úřadu OLAF. Je-li pro EU a daňové poplatníky nezbytností mít účinný a efektivní orgán pro boj proti podvodům, který je schopen chránit finanční zájmy EU, je neméně důležité, aby vyšetřování případných podvodů prováděné úřadem OLAF probíhalo v plném souladu se základními právy a procesními zárukami.

Pro lepší pochopení úlohy kontrolora a limitů této nové funkce je však třeba mít na paměti, že kontrolor nevystupuje jako soudce, který posuzuje zákonnost rozhodnutí a aktů úřadu OLAF. Úkolem kontrolora je spíše hledat a navrhovat řešení problémů, které vznesli stěžovatelé. Kontrolor navrhuje řešení a nakonec předkládá doporučení generálnímu řediteli úřadu OLAF s cílem vyřešit dané problémy a výhledově zlepšit správní a vyšetřovací postupy úřadu OLAF.

Doufám, že tato zpráva pomůže zvýšit povědomí o problémech, které jsou jádrem stížností dotčených osob. Zároveň doufám, že se díky ní zvýší odpovědnost úřadu OLAF a důvěra lidí v systém, který EU zavedla pro boj proti podvodům.

S potěšením mohu oznámit, že jsme v roce 2024 splnili všechny své cíle, a to i přes zvýšený počet obdržených stížností. V tomto ohledu jsem vděčná za právní podporu, kterou mi poskytl sekretariát.

V této zprávě se dozvíte více o naší práci a výsledcích, kterých jsme dosáhli díky fungování mechanismu pro podávání a vyřizování stížností.

Jsem přesvědčena, že mechanismus pro podávání a vyřizování stížností již nyní představuje nepostradatelný nástroj pro ochranu dotčených osob a bude dále rozvíjet svou úlohu, která spočívá v zajišťování toho, že činnost úřadu OLAF je v souladu s příslušnými procesními zárukami a pravidly vyšetřování.

Prof. Dr. Julia LAFFRANQUE

kontrolorka procesních záruk

Obsah

		Strana
Úvodní slovo		1
1.	Poslání a mandát kontrolora	4
2.	Mechanismus stížností	5
3.	Přehled stížností podaných v roce 2024	5
4.	Tři kroky účinného postupu vyřizování stížností	9
4.1	Přípustnost	9
4.2	Sporné řízení	10
4.3	Závěrečná rozhodnutí	11
5.	Přehled hlavních zjištění kontrolorky	11
5.1	Právo na obhajobu	11
5.1.1	Právo úředníka EU být informován o tom, že je dotčenou osobou	12
5.1.2	Možnost vyjádřit se k prohlášení o skutečnostech	12
5.2	Přiměřená délka vyšetřování úřadu OLAF	13
5.3	Dvojí vyšetřování (zásada *ne bis in idem*)	14
5.4	Nestrannost jednání vyšetřovatelů OLAF	15
5.5	Právo být informován o ukončení vyšetřování a způsoby oznámení využívané v korespondenci s dotčenými osobami	17
6.	Konzultace k návrhu pokynů pro vyšetřování zaměstnanců úřadu OLAF (GIP)	18
7.	Vztahy se zúčastněnými stranami	18
8.	Administrativní a právní podpora	19
9.	Kontaktování kontrolorky a podání stížnosti	19

1. **Poslání a mandát kontrolora**

Kontrolor procesních záruk je funkce vytvořená nařízením Evropského parlamentu a Rady 2020/2023 ([1]), kterým se mění nařízení Evropského parlamentu a Rady 883/2013 ([2]) (dále jen „nařízení o úřadu OLAF“). Úkolem kontrolora je chránit procesní záruky a základní práva dotčených osob ([3]) při vyšetřováních prováděných Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF). Dne 3. května 2022 byla jmenována první kontrolorkou na pětileté funkční období, které nelze prodloužit, **dr. Julia Laffranque**. Je jí nápomocen sekretariát dozorčího výboru (dále jen „sekretariát“).

Podle čl. 9a odst. 8 nařízení o úřadu OLAF kontrolor

> ***„sleduje, zda úřad dodržuje procesní záruky uvedené v článku 9, jakož i pravidla použitelná na vyšetřování prováděné úřadem. Kontrolor odpovídá za vyřizování stížností uvedených v článku 9b.“***

Kontrolor vykonává své úkoly **zcela nezávisle** a při plnění svých povinností nepřijímá od nikoho pokyny ([4]). Vzhledem k tomu, že dotčené osoby se v zásadě nemohou v průběhu vyšetřování domáhat soudní ochrany proti jednání nebo opomenutí úřadu OLAF, je skutečnost, že si mohou stěžovat u kontrolora, nesmírně důležitá. Stěžovatel se může v přísných lhůtách stanovených v článku 9b nařízení o úřadu OLAF obrátit na kontrolora a požádat ho o nezávislé a důkladné posouzení své stížnosti.

Při vyřizování stížností podaných **dotčenými osobami** ohledně **dodržování procesních záruk a pravidel použitelných na vyšetřování** ze strany úřadu OLAF se kontrolor nesnaží nahradit hodnocení úřadu OLAF vlastním hodnocením, a to ani pokud jde o způsob vedení vyšetřování nebo hodnocení důkazů, ani pokud jde o závěry, které je třeba učinit. Jeho úkolem je buď:

— **poskytnout ujištění,** že úřad OLAF jednal v souladu s pravidly stanovenými v jeho právním rámci (pokud kontrolor zjistí, že nedošlo k jejich porušení); nebo

— vyzvat úřad OLAF, aby přijal opatření k vyřešení stížnosti, a to předložením **návrhu řešení,** kdykoli kontrolor zjistí porušení procesních záruk nebo pravidel platných pro vyšetřování.

Pokud se nepodaří nalézt řešení, v druhém kroku předloží kontrolor úřadu OLAF **doporučení** k vyřešení stížnosti.

Kontrolor posuzuje stížnosti ve **sporném řízení**. Při posuzování stížností věnuje kontrolor zvláštní pozornost Listině základních práv Evropské unie ([5]), obecným zásadám práva EU a příslušné judikatuře evropských soudů ([6]). Kontrolor nezasahuje a nemůže zasahovat do vedení vyšetřování úřadu OLAF ([7]).

([1]) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2020/2223 ze dne 23. prosince 2020, kterým se mění nařízení (EU, Euratom) č. 883/2013, pokud jde o spolupráci s Úřadem evropského veřejného žalobce a účelnost vyšetřování Evropského úřadu pro boj proti podvodům (Úř. věst. L 437, 28.12.2020, s. 49, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2223/oj).

([2]) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 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 347, 20.10.2020, s. 1).

([3]) „Dotčenou osobou“ se rozumí jakákoli fyzická osoba nebo hospodářský subjekt, které jsou podezřelé z toho, že se dopustily podvodu, úplatkářství nebo jiného protiprávního jednání ohrožujícího finanční zájmy Unie, a které jsou proto vyšetřovány úřadem OLAF. Stížnosti podané jinými než dotčenými osobami, včetně svědků a informátorů, spadají mimo působnost kontrolora.

([4]) Čl. 9a odst. 6 nařízení o úřadu OLAF.

([5]) Evropská unie, Listina základních práv Evropské unie, 26. října 2012, 2012/C 326/02, s. 391, k dispozici na adrese: C_2012326CS.01039101.xml.

([6]) Soudní dvůr Evropské unie (SDEU) se skládá ze dvou soudů: Soudního dvoru a Tribunálu.

([7]) Článek 9b odst. 6 nařízení o úřadu OLAF.

Vzhledem k rostoucímu počtu obdržených stížností a složitosti právních otázek, které vyvolaly, byl rok 2024 náročný. Tato zpráva poskytuje užitečný přehled o tom, na jaké problémy si dotčené osoby stěžovaly, navzdory tomu, že kontrolorka v ní nemůže odkazovat na jednotlivé případy, které jsou předmětem vyšetřování úřadu OLAF, a musí zajistit důvěrnost případů i po jejich ukončení ([8]). Zpráva se také zabývá tím, jak byly tyto obavy řešeny, a vysvětluje, jak fungoval a jakých výsledků dosáhl mechanismus pro podávání a vyřizování stížností.

2. **Mechanismus stížností**

Od začátku své činnosti v říjnu 2022 měla kontrolorka možnost řešit několik zajímavých právních otázek. Ty postupně vytvářejí základ pro vznik pevného koncepčního rámce pro posuzování stížností. Vzhledem k počtu řešených stížností a rozmanitosti vznesených právních otázek byl rok 2024 náročný i úspěšný zároveň. Stížnosti byly vyřizovány co nejrychleji, ale zároveň co možná nejdůkladněji a nejkomplexněji.

Pro lepší pochopení fungování mechanismu pro podávání a vyřizování stížností je třeba si uvědomit, že prostřednictvím tohoto mechanismu má kontrolorka **přednostní přímý přístup** ([9]) ke spisu úřadu OLAF týkajícímu se příslušného vyšetřování. Tato forma přístupu ke spisu úřadu OLAF má zásadní význam: kontrolorka může díky němu ujistit stěžovatele, že se s vyšetřovací činností úřadu OLAF důkladně seznámila, a to i v případech, kdy je část příslušných informací důvěrná a stěžovateli je nelze sdělit. Kontrolorka musí často citlivě vyvažovat mezi důvěrností vyšetřování úřadu OLAF na jedné straně a spornou povahou mechanismu pro podávání a vyřizování stížností na straně druhé.

V roce 2024 kontrolorka dokončila posouzení 3 stížností podaných v roce 2023.

V roce 2024 navíc **podaly fyzické a právnické osoby 23 nových stížností**. V průběhu sledovaného roku dokončila kontrolorka posouzení 22 z nich. Jediná zbývající stížnost byla podána krátce před koncem roku a byla prohlášena za přípustnou. Rozhodnutí o ní bylo přijato na začátku roku 2025.

3. **Přehled stížností podaných v roce 2024**

Většinu z 23 stížností, které kontrolorka obdržela v roce 2024, podaly osoby dotčené *vnitřním* vyšetřováním úřadu OLAF (15) ([10]), zatímco 8 z nich se týkalo *vnějšího* vyšetřování ([11]) (obrázek 1). Většina stížností byla podána v angličtině, byly však využity i další jazyky (španělština, rumunština a čeština) (obrázek 2). Přibližně 18 stížností podaly fyzické osoby, 2 stížnosti jedna fyzická osoba (a to jak svým jménem, tak jménem právnické osoby, kterou zastupovaly) a 3 stížnosti právnické osoby (obrázek 3). V průběhu sledovaného roku podali někteří stěžovatelé více než jednu stížnost: celkový počet stěžovatelů v roce 2024 byl tedy 12: 9 fyzických osob a 3 právnické osoby (obrázek 3). Žádná z obdržených stížností nebyla podána s právním zastoupením.

([8]) Článek 9a odst. 9 nařízení o úřadu OLAF.

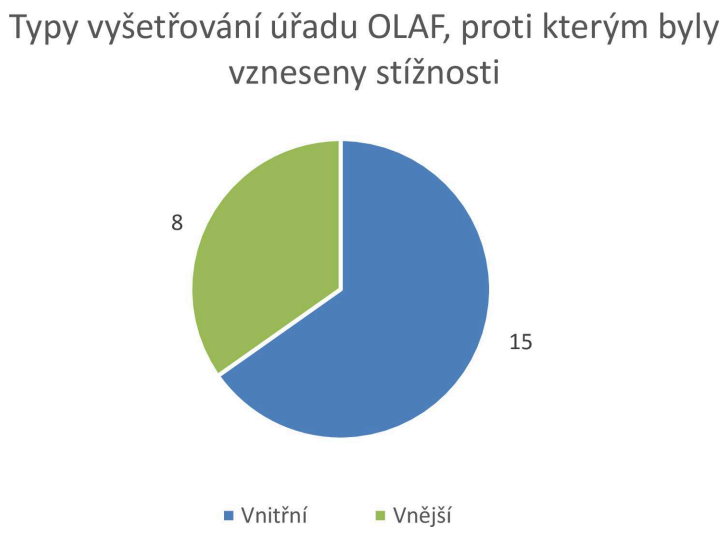
([9]) Ustanovení čl. 8 odst. 1 a 2 rozhodnutí kontrolorky procesních záruk, kterým se přijímají prováděcí ustanovení pro vyřizování stížností („prováděcí ustanovení kontrolorky“ nebo „prováděcí ustanovení“), k dispozici na adrese: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/controller-procedural-guarantees/about-controller/legal-framework_en.

([10]) „Vnitřní vyšetřování“ jsou vyšetřování úřadu OLAF v rámci evropských orgánů, institucí a jiných subjektů založených smlouvami EU nebo na jejich základě, přičemž účelem těchto vyšetřování je boj proti podvodům, zpronevěrám, úplatkářství a jinému protiprávnímu jednání ohrožujícímu finanční zájmy EU. Úřad OLAF proto vyšetřuje: i) 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 ii) zanedbání obdobných povinností členy orgánů a institucí, vedoucími pracovníky jiných subjektů nebo pracovníky orgánů, institucí a subjektů, na které se nevztahuje služební řád (čl. 1 odst. 4 a článek 4 nařízení o úřadu OLAF).

([11]) „Vnější vyšetřování“ jsou vyšetřování, která úřad OLAF provádí dle článku 3 nařízení o úřadu OLAF. Mandát úřadu OLAF zahrnuje veškeré výdaje EU (tj. strukturální fondy, zemědělskou politiku a rozvoj venkova, přímé výdaje a vnější pomoc) a podstatnou část (nikoli však všechny) příjmů EU (zejména cla a zemědělské odvody).

Obrázek 1

Typy vyšetřování úřadu OLAF, proti kterým byly podány stížnosti v roce 2024



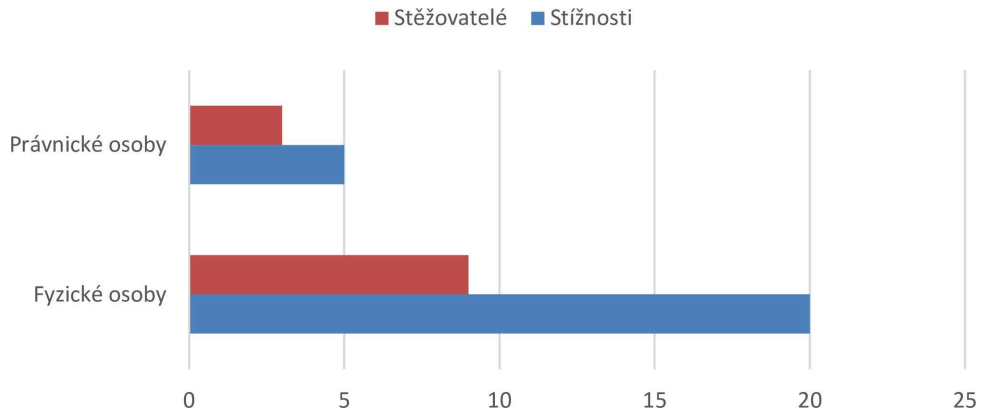
Obrázek 2

Jazyky stížností podaných v roce 2024



Obrázek 3

Osoby, které si stěžují, a počet stížností



Stěžovatelé se většinou dovolávali porušení procesních záruk podle článku 9 nařízení o úřadu OLAF a základních práv podle Listiny základních práv (obrázek 4). Tyto stížnosti se týkaly: i) práva stěžovatelů být vyslechnuti a účinně uplatňovat své právo vyjadřovat se ke skutečnostem, které se jich týkají (čl. 9 odst. 4 nařízení o úřadu OLAF); ii) práva dotčené osoby být informována o tom, že je dotčenou osobou (čl. 9 odst. 3 nařízení o úřadu OLAF); iii) porušení zásad spravedlnosti, objektivity a nestrannosti při provádění vyšetřování (čl. 9 odst. 1 nařízení o úřadu OLAF); a iv) doby trvání vyšetřování (čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv) (obrázek 5). Stěžovatelé si rovněž stěžovali na pravidla platná pro vyšetřování úřadu OLAF ([12]), zejména pokud jde o zahájení vyšetřování úřadu OLAF, provádění kontrol na místě a způsoby vyrozumívání dotčených osob (obrázek 6).

Obrázek 4

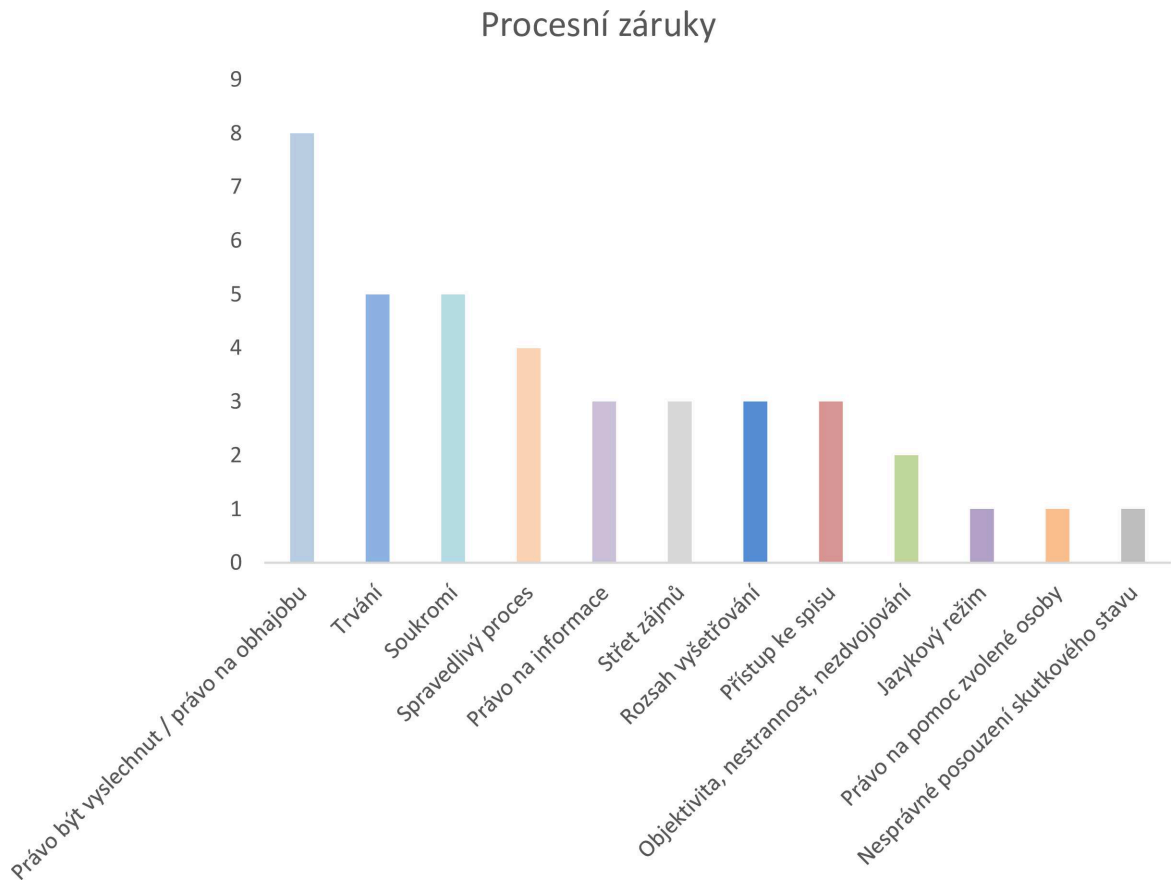
Předmět stížností podaných v roce 2024



([12]) Ta zahrnují pravidla stanovená v nařízení o úřadu OLAF, jakož i pravidla obsažená v různých dokumentech, včetně nařízení Rady (Euratom, ES) č. 2185/96 ze dne 11. listopadu 1996 o kontrolách a inspekcích na místě prováděných Komisí za účelem ochrany finančních zájmů Evropských společenství proti podvodům a jiným nesrovnalostem (Úř. věst. L 292, 15.11.1996, s. 2), pokynů pro vyšetřování zaměstnanců úřadu OLAF a pokynů pro digitální forenzní postupy zaměstnanců úřadu OLAF.

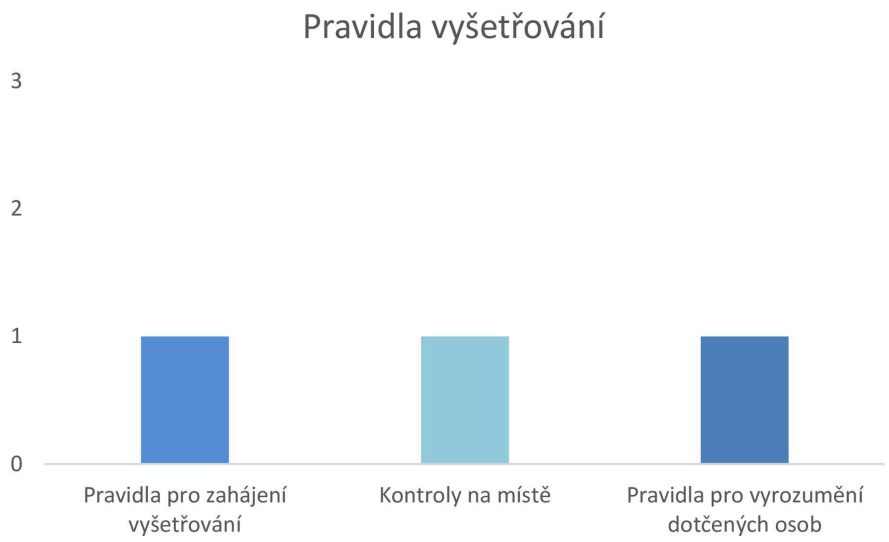
Obrázek 5

Analýza různých tvrzení týkajících se procesních záruk vznesených v roce 2024 (včetně přípustných a nepřípustných stížností)



Obrázek 6

Analýza výtek týkajících se pravidel použitelných na vyšetřování



4. **Tři kroky účinného postupu vyřizování stížností**

Kontrolorka řeší stížnosti **spravedlivě, nezávisle a nestranně**. Postup v souladu s nařízením o úřadu OLAF a prováděcími ustanoveními kontrolorky zahrnuje dvě fáze: i) posouzení, zda je stížnost **přípustná**; ii) posouzení **věcných argumentů** vznesených stěžovateli. Pokud kontrolorka zjistí porušení předpisů, může v závislosti na sporných otázkách vyzvat úřad OLAF, aby stížnost vyřešil. Činí tak prostřednictvím návrhu řešení a v případě potřeby vydá úřadu OLAF doporučení.

4.1 ***Přípustnost***

Kontrolorka musí rozhodnout o přípustnosti stížnosti do **10 pracovních dnů** ode dne, kdy ji obdrží. Podmínky přípustnosti jsou stanoveny v čl. 9b odst. 1 a 2 nařízení o úřadu OLAF a v článku 5 prováděcích ustanovení. Má-li být stížnost přípustná, musí být podána **do jednoho měsíce od okamžiku, kdy se stěžovatel dozví o příslušných skutečnostech**, které představují údajné porušení procesních záruk nebo pravidel vyšetřování. **Stížnost musí být v každém případě podána nejpozději jeden měsíc od ukončení vyšetřování.**

V roce 2024 posoudila kontrolorka přípustnost všech nevyřízených stížností ve stanovené lhůtě. 7 stížností prohlásila za přípustné, 3 za částečně přípustné a 13 za nepřípustné (obrázek 7).

Důvody nepřípustnosti byly následující:

— v 7 případech nedodrželi stěžovatelé lhůty stanovené v čl. 9b odst. 2.,

— ve 3 případech shledala kontrolorka stížnosti zjevně neopodstatněnými,

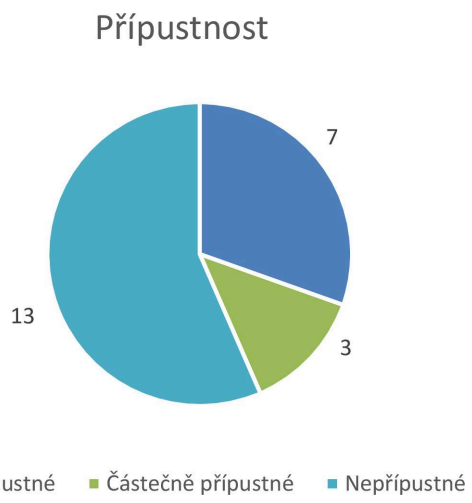
— ve 2 případech podaly stížnosti osoby, které nebyly dotčenými osobami,

— v 1 případě byla stížnost neopodstatněná, což kontrolorce znemožnilo provést meritorní posouzení,

— a konečně zbývající stížnost se týkala správního řízení, které nebylo vyšetřováním úřadu OLAF (obrázek 8).

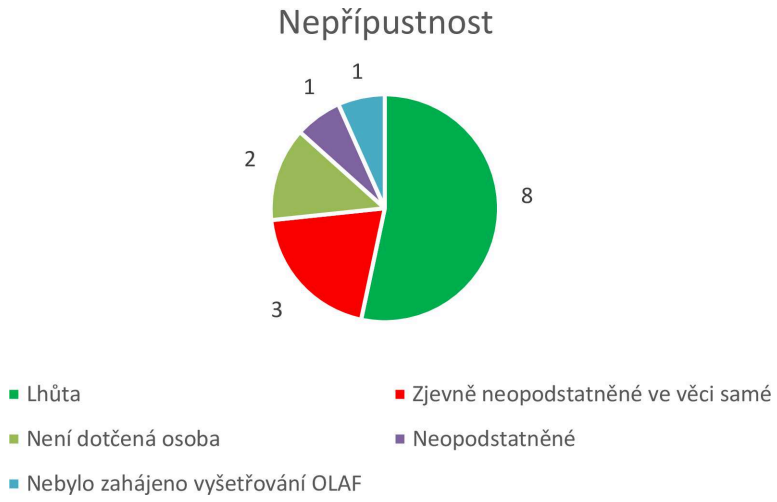
Obrázek 7

Přípustnost stížností obdržených v roce 2024



Obrázek 8

Důvody nepřípustnosti stížností obdržených v roce 2024 (včetně částečně přípustných stížností)



Při posuzování přípustnosti stížností kontrolorka zaujala přístup, který se snaží respektovat znění i účel příslušných ustanovení nařízení o úřadu OLAF.

Stejně jako v předchozím roce bylo i v roce 2024 několik případů prohlášeno za nepřípustné, protože vyšetřování úřadu OLAF bylo ukončeno více než měsíc před okamžikem, kdy stěžovatelé předložili své žádosti kontrolorce. Jak je uvedeno výše, nařízení o úřadu OLAF stanoví pro uzavřená vyšetřování další přísnější podmínku přípustnosti: **stížnost musí být podána nejpozději jeden měsíc po ukončení vyšetřování bez ohledu na okamžik, kdy se stěžovatel dozvěděl o příslušných skutečnostech** (čl. 9b odst. 2 nařízení o úřadu OLAF).

Kontrolorka uznává, že tato nepochybně omezující podmínka platná pro uzavřená vyšetřování existuje proto, aby byla zachována jak: i) účinnost případného následného postupu na vnitrostátní úrovni nebo na úrovni EU, tak ii) účinnost jejích vlastních návrhů řešení a doporučení v daném konkrétním případě. V uzavřených případech, kdy mohou probíhat následné postupy před příslušnými vnitrostátními orgány nebo orgány EU, by totiž vstup kontrolorky nebyl příliš přínosný. Kontrolorka se domnívá, že v takových vzácných případech mohou dotčené osoby vznést své stížnosti pouze u těchto orgánů tak, že využijí dostupné soudní nebo administrativní opravné prostředky.

Jak potvrzují údaje za rok 2024, přípustnost zůstává důležitou „kontrolou přístupu“ v mechanismu stížností kontrolorky. Ve všech případech, kdy byly stížnosti nebo výtky shledány nepřípustnými, vysvětlila kontrolorka stěžovateli podrobně právní základ a důvody svého rozhodnutí.

Kontrolorka uznává, že by výše uvedená podmínka přípustnosti spolu s absencí jakéhokoli ustanovení, které by úřadu OLAF ukládalo povinnost informovat dotčenou osobu o uzavření případů, u nichž byla provedena zjištění, mohla vést k tomu, že by dotčené osoby byly zbaveny možnosti předložit kontrolorce svou stížnost. Kontrolorka má proto za to, že **přísná lhůta pro podávání stížností**, zejména (ale nejen) v případě uzavřených vyšetřování, **je otázkou, která si zaslouží pečlivé zvážení v rámci hodnocení a případné následné revize nařízení o úřadu OLAF**.

4.2 *Sporné řízení*

Po dokončení předběžného posouzení vyzvala kontrolorka úřad OLAF, aby se vyjádřil k deseti stížnostem, které byly prohlášeny za přípustné nebo částečně přípustné. Kontrolorka poté zaslala odpovědi úřadu OLAF stěžovatelům a vyzvala je, aby se ke stanoviskům úřadu OLAF vyjádřili.

Kontrolorka se v podstatě snaží co nejvíce uplatňovat **zásadu kontradiktornosti řízení**. Obě strany tak dostaly příležitost vyjádřit se k případu a předložit podpůrné dokumenty. V zásadě byly také vzájemně informovány o svých podáních a mohly se k nim vyjádřit. Kontrolorka se však v řádně odůvodněných případech rozhodla od této zásady odchýlit a umožnit důvěrné zacházení s informacemi předloženými úřadem OLAF v souladu s čl. 7 odst. 2 prováděcích ustanovení. Kontrolorka použila tuto doložku zejména k ochraně důvěrnosti a účinnosti vyšetřování v případech, kdy by odpovědi úřadu OLAF odhalily jeho pracovní metody nebo mu zabránily ve shromažďování potřebných důkazů, či dokonce ohrozily celkovou vyšetřovací strategii. Pro takové případy se kontrolorka dohodla s úřadem OLAF, že tento úřad poskytne:

(i) i) nedůvěrnou verzi odpovědí úřadu OLAF, která bude zaslána stěžovateli, aby stěžovatel mohl porozumět důvodům, na nichž je jednání úřadu OLAF založeno, a mohl tak odpověď úřadu OLAF zpochybnit a předložit protiargumenty; a

(ii) ii) důvěrnou, podrobnější verzi, která dále vysvětluje důvody, které úřad OLAF uvedl v nedůvěrné verzi.

Toto vyvážené řešení umožnilo kontrolorce provést důkladné posouzení všech relevantních případů a zároveň dodržet **povinnost zajistit důvěrnost vyšetřování úřadu OLAF**.

Ačkoli tedy stěžovatelé nemají nárok na obdržení všech informací, mohou se spolehnout, že kontrolorka provede nezávislé a důkladné přezkoumání případu.

4.3 *Závěrečná rozhodnutí*

Do konce roku 2024 přijala kontrolorka **závěrečné rozhodnutí o celkem 12 stížnostech**: o 3 stížnostech z roku 2023 a o 9 přípustných stížnostech podaných v roce 2024. V žádném z těchto případů neshledala kontrolorka porušení procesních záruk stěžovatelů. Kontrolorka posuzovala různá tvrzení a dále rozvíjela koncepční rámec pro posuzování stížností. Kromě toho 2,5 roku činnosti ukázalo, jak je hodnocení kontrolorky důležité: závěrečné rozhodnutí totiž neslouží pouze k tomu, aby **vyzvalo úřad OLAF k nápravě nedostatků ve vyšetřování**, pokud by byla zjištěna porušení. Závěrečné rozhodnutí, v němž kontrolorka po sporném řízení a důkladném právním posouzení neshledá žádné porušení, naopak **posiluje legitimitu příslušného vyšetřování prováděného úřadem OLAF a poskytuje stěžovatelům významnou příležitost k poučení**.

U několika stížností sice nebylo v konkrétním případě zjištěno žádné porušení, byly však odhaleny problematické postupy. V těchto případech kontrolorka na tyto skutečnosti upozornila úřad OLAF a vyzvala jej, aby její zjištění zohlednil při svém budoucím vyšetřování a případně přijal opatření s cílem předcházet možnému porušování procesních záruk dotčených osob v podobných případech.

5. **Přehled hlavních zjištění kontrolorky**

V roce 2024 se kontrolorka zabývala řadou argumentů stěžovatelů týkajících se jejich procesních záruk a pravidel použitelných pro vyšetřování úřadu OLAF. Díky tomu, že kontrolorka měla přednostní přístup ke spisům z příslušných vyšetřování, mohla každou stížnost posoudit na základě všech dostupných důkazů a informací.

Kontrolorka se domnívá, že koncepční rámec, který postupně vytváří prostřednictvím svých závěrečných rozhodnutí, poskytuje jasné vodítko pro vyšetřovací činnosti úřadu OLAF, ať už ve formě návrhů řešení, nebo *obiter dicta*.

V souladu se zásadou důvěrnosti nemůže kontrolorka zveřejnit podstatu vyšetřování úřadu OLAF. V následujícím odstavci kontrolorka při respektování uvedené zásady uvádí přehled nejpřesvědčivějších argumentů stěžovatelů a způsob, jakým se s nimi vypořádala.

5.1 *Právo na obhajobu*

Porušení práva na obhajobu při vyšetřování úřadu OLAF bylo nejčastěji uváděným obviněním, které musela kontrolorka ve sledovaném roce posuzovat. Různorodost vznesených podpůrných argumentů umožňuje kontrolorce posoudit celou řadu nuancí tohoto klíčového procesního práva.

5.1.1 **Právo úředníka EU být informován o tom, že je dotčenou osobou**

Podle čl. 9 odst. 3 nařízení o úřadu OLAF platí, že **pokud se v rámci vyšetřování zjistí, že dotčenou osobou může být zaměstnanec EU, musí být tento zaměstnanec v tomto smyslu informován,** pokud tím není dotčen průběh vyšetřování nebo vyšetřovacích postupů spadajících do působnosti vnitrostátního soudního orgánu. Podobně čl. 9 odst. 2 pokynů pro vyšetřování zaměstnanců úřadu OLAF (dále jen „pokyny") ([13]) vyžaduje, aby úřad OLAF informoval úředníky a ostatní zaměstnance EU „při nejbližší příležitosti" o tom, že mohou být potenciálně součástí zahájeného vyšetřování. Toto právo být informován je pro dotčeného úředníka důležitou procesní zárukou a je neodmyslitelně spojeno s právem na obhajobu.

V jednom případě kontrolorka analyzovala specifický procesní krok, kdy úřad **OLAF *identifikoval* určitou osobu jako „dotčenou osobu".** Zejména při vnitřních vyšetřováních je status „dotčené osoby" ve vyšetřování OLAF klíčovým prvkem vyšetřovacího procesu a předpokladem pro uplatnění práva na obhajobu při vyšetřování týkajícím se této osoby. Status dotčené osoby totiž poskytuje dotčené osobě řadu procesních záruk a zavazuje úřad OLAF k dodržování zvláštních pravidel podle nařízení o úřadu OLAF. Stanovení přesného okamžiku, kdy je tento status formalizován, má proto praktické důsledky.

V daném případě kontrolorka uvedla, že ačkoli jméno stěžovatele bylo uvedeno již v rozhodnutí generálního ředitele o zahájení vyšetřování, k formálnímu označení stěžovatele jako „dotčené osoby" v systému správy případů OLAF (OCM) přistoupil úřad OLAF až v pozdější fázi, konkrétně o šest měsíců později.

Kontrolorka při své práci na případu prověřila postup úřadu OLAF, pokud jde o „identifikaci dotčené osoby" při vnitřním vyšetřování. Analýza kontrolorky se zaměřila na praxi v oblasti rozlišování mezi uvedením jména dotčené osoby v rozhodnutí o zahájení řízení a následným zaznamenáním této informace do systému OCM. Pro kontrolorku je zakódování statusu již identifikované dotčené osoby do systému OCM čistě interním krokem, který by neměl být spojen s meritorními úvahami a který by jako takový měl být proveden včas. Kontrolorka se proto domnívá, že **kdykoli rozhodnutí generálního ředitele o zahájení řízení odkazuje jmenovitě na určitou osobu, měla by být tato osoba od tohoto okamžiku považována za „dotčenou osobu" ve smyslu čl. 2 odst. 5 nařízení o úřadu OLAF**. To zakládá povinnost úřadu OLAF podle čl. 9 odst. 3 nařízení o úřadu OLAF buď dotčenou osobu informovat o tom, že je dotčenou osobou, nebo v odůvodněných případech poskytnutí této informace pozdržet.

V daném případě neměla pozdní identifikace vyšetřované osoby jako dotčené osoby vliv na její procesní práva. Kontrolorka však měla za to, že tato praxe není v souladu s čl. 2 odst. 5 a s čl. 5 odst. 1 nařízení o úřadu OLAF ani s článkem 6 pokynů pro vyšetřování zaměstnanců úřadu OLAF. Podle názoru kontrolorky takový postup nepodporuje právní jistotu a za jiných okolností může vést k porušení procesních práv dotčených osob.

Tuto otázku kontrolorka vznesla již dříve při jednání s generálním ředitelem o probíhající revizi pokynů pro vyšetřování zaměstnanců úřadu OLAF ([14]). V této souvislosti navrhla, aby v případech, kdy generální ředitel v rozhodnutí o zahájení řízení jmenuje konkrétní osobu, musel úřad OLAF dotčenou osobu identifikovat v systému OCM okamžitě, tj. současně s vydáním rozhodnutí o zahájení řízení. Kontrolorka věří, že úřad OLAF předložené návrhy řádně zohlední a přijme vhodná opatření.

5.1.2 **Možnost vyjádřit se k prohlášení o skutečnostech**

V souladu s čl. 9 odst. 4 nařízení o úřadu OLAF platí, že jakmile je skončeno vyšetřování a předtím, než jsou vypracovány závěry, které se týkají jmenovitě dotčené osoby, musí úřad OLAF této osobě poskytnout příležitost vyjádřit se ke skutečnostem, které se jí týkají. Ustanovení čl. 9 odst. 4 dále upřesňuje, jakým způsobem má být tato možnost poskytnuta, tj. poskytnutím shrnutí skutečností.

([13]) Pokyny pro vyšetřování zaměstnanců úřadu OLAF, 11. října 2021, k dispozici na adrese: https://anti-fraud.ec.europa.eu/guidelines-investigations-olaf-staff_en.

([14]) Viz níže uvedený odstavec 6 „Konzultace k návrhu pokynů pro vyšetřování zaměstnanců úřadu OLAF".

Podle judikatury soudů EU je právo být vyslechnut součástí práva na obhajobu a dodržování těchto práv je obecnou zásadou práva EU ([15]). Soudy EU upřesňují, že právo být vyslechnut poskytuje dané osobě možnost účinně vyjádřit své názory během správního řízení a před přijetím jakéhokoli rozhodnutí, které by mohlo mít nepříznivý dopad na její zájmy ([16]). Právo být vyslechnut navíc sleduje dvojí cíl. Zaprvé umožnit příslušnému orgánu daný případ prozkoumat a co nejpřesněji a nejsprávněji zjistit skutkový stav, a zadruhé zajistit to, že dotčená osoba bude skutečně chráněna a bude moci předložit informace týkající se její osobní situace a argumentovat ve svůj prospěch ([17]). Možnost vyjádřit se ke shrnutí skutečností provedenému úřadem OLAF je vyjádřením práva být vyslechnut v rámci vyšetřování úřadu OLAF a základní procesní zárukou pro dotčené osoby.

Pro kontrolorku je nanejvýš důležité, aby dotčené osoby mohly **smysluplně** uplatnit své právo vyjádřit se ke skutečnostem, které se jich týkají. To znamená, že dotčené osoby by měly mít k dispozici potřebné informace, které jim umožní vyjádřit se a bránit se.

V jednom případě stěžovatel tvrdil, že nemohl účinně uplatnit právo být vyslechnut, protože mu úřad OLAF neumožnil přístup ke všem dokumentům týkajícím se skutečností uvedených ve shrnutí skutečností.

V zásadě by se dalo očekávat, že úřad OLAF poskytne dotčené osobě kopii potřebných dokumentů, aby se mohla vyjádřit ke shrnutí skutečností. Kontrolorka však zjistila, že v tomto případě byly konkrétní informace uvedené ve shrnutí skutečností čistě věcné povahy a netýkaly se žádného konkrétního dokumentu, o němž by měl být stěžovatel informován, ani z něj nevyplývaly. Kontrolorka tedy dospěla k závěru, že shrnutí skutečností poskytlo stěžovateli dostatečně podrobné a kontextualizované informace, aby pochopil rozsah vyšetřování a mohl poskytnout smysluplné odpovědi na konkrétní skutečnosti v něm uvedené. Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem kontrolorka shledala, že **informace, které úřad OLAF stěžovateli poskytl, byly dostatečné k tomu, aby mohl uplatnit své právo být vyslechnut.**

V jiném případě stěžovatel namítal, že v závěrečné zprávě o případu nebyly zahrnuty některé připomínky a vysvětlení stěžovatele uvedené v jeho odpovědi, když měl možnost vyjádřit se ke shrnutí skutečností provedenému úřadem OLAF. Stěžovatel rovněž tvrdil, že mu úřad OLAF neumožnil vyjádřit se k některým skutečnostem uvedeným v závěrečné zprávě o případu.

V tomto případě kontrolorka neshledala žádné porušení práv stěžovatele, neboť **závěrečná zpráva o případu přímo či nepřímo odkazovala na hlavní připomínky stěžovatele**. Kromě toho úřad **OLAF připojil také úplnou odpověď stěžovatele na závěrečnou zprávu o případu určenou dotčenému orgánu**. Kontrolorka konstatovala, že praxe úřadu OLAF, podle níž přikládá ke své závěrečné zprávě určené orgánu, instituci nebo agentuře EU nebo vnitrostátnímu orgánu kopie veškerých připomínek, které vznesla dotčená osoba ke shrnutí skutečností provedenému tímto úřadem: i) posiluje právo být vyslechnut a ii) vytváří nezbytnou míru transparentnosti, která příjemci závěrečné zprávy úřadu OLAF umožní rozhodnout o vhodných následných opatřeních v návaznosti na uvedenou zprávu a doporučení v ní obsažená.

Kontrolorka v této souvislosti rovněž připomíná, že podle judikatury soudů EU neexistuje žádné ustanovení, které by dotčené osobě dávalo právo vyjádřit se k závěrům, které úřad OLAF případně vyvodí v rámci své závěrečné zprávy o vyšetřování ([18]).

5.2 *Přiměřená délka vyšetřování úřadu OLAF*

U řady stížností kontrolorka posuzovala, zda úřad OLAF neporušil svou povinnost jednat v přiměřené lhůtě.

([15]) Rozsudek ze dne 19. října 2022, Sistem ecologica v. Komise, T-81/21, ECLI:EU:T:2022:641, bod 103. Rozsudek ze dne 14. června 2016, Marchiani v. Parlament, C-566/14, ECLI:EU:C:2016:437, bod 51 a citovaná judikatura.

([16]) Rozsudek ze dne 4. června 2020, ESVČ v. De Loecker, C-187/19 P, ECLI:EU:C:2020:444, bod 68.

([17]) Rozsudek ze dne 3. července 2014, Kamino International Logistics a Datema Hellmann Worldwide Logistics, spojené věci C-129/13 a C-130/13, ECLI:EU:C:2014:2041, bod 38; rozsudek ze dne 11. prosince 2014, Boudjlida, C-249/13, ECLI:EU:C:2014:2431, body 37 a 59.

([18]) Viz rozsudek ze dne 6. června 2019, Dalli v. Komise, T-399/17, ECLI:EU:T:2019:384, bod 144.

Povinnost provádět správní postupy v přiměřené lhůtě je obecnou zásadou právních předpisů EU a součástí práva na řádnou správu zakotveného v čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv ([19]). Vyšetřování prováděná úřadem OLAF proto musí být ukončena v přiměřené lhůtě.

Kontrolorka připomněla, že **čl. 7 odst. 5 nařízení o úřadu OLAF sice nepředepisuje žádnou konkrétní lhůtu pro ukončení vyšetřování, stanoví však jasnou vazbu mezi přiměřeností délky vyšetřování úřadu OLAF a konkrétními okolnostmi případu**. Kontrolorka odkázala rovněž na ustálenou judikaturu soudů EU, podle níž není možné určit nebo kvantifikovat konkrétní období, které lze považovat za „přiměřené" ([20]). Místo toho je třeba zvážit okolnosti každého případu, zejména: i) složitost případu; ii) objem dokumentů, které úřad OLAF během vyšetřování zkoumal, a objem dokumentů ve spisu; iii) množství a složitost vyšetřovacích úkonů; a iv) chování zúčastněných stran ([21]). Podle soudů EU není při posuzování toho, co představuje „přiměřenou délku" vyšetřování, nutné hodnotit všechna výše uvedená kritéria, ale lze vycházet pouze z jednoho kritéria ve vztahu k okolnostem případu ([22]).

Kontrolorka díky svému přednostnímu přístupu do systému OCM **pečlivě analyzovala spisy k dotčeným vyšetřováním. Zaměřila se zejména na i) počet, povahu a kontinuitu vyšetřovacích činností prováděných úřadem OLAF, ii) objem zpracovávaných informací, iii) právní a technické otázky, jakož i na všechny ostatní specifické charakteristiky jednotlivých případů**. Kontrolorka dospěla k závěru, že tato vyšetřování byla prováděna průběžně a systematicky a že délka těchto vyšetřování byla přiměřená okolnostem a složitosti každého případu. Na základě těchto úvah kontrolorka konstatovala, že úřad OLAF neporušil právo stěžovatelů na vyřízení jejich záležitostí v přiměřené lhůtě.

V těchto případech rozhodnutí kontrolorky objasnila složitost těchto vyšetřování a ujistila stěžovatele, že nedošlo k porušení jejich základního práva na vyřízení jejich záležitostí v přiměřené lhůtě.

5.3 **Dvojí vyšetřování (zásada *ne bis in idem*)** ([23])

V jednom případě byla kontrolorka požádána, aby posoudila, zda je úřad OLAF oprávněn pokračovat v doplňujícím (správním) vyšetřování poté, co Úřad evropského veřejného žalobce (EPPO) ukončil své trestní vyšetřování pro nedostatek důkazů, nebo zda toto pokračování porušuje zásadu *ne bis in idem*.

V tomto případě byl stěžovatel osobou dotčenou vyšetřováním úřadu OLAF, které poukázalo na možnou trestněprávní relevanci některých jednání, což vedlo úřad EPPO k zahájení trestního vyšetřování na základě stejných skutečností. Stěžovatel namítal, že úřad OLAF měl ukončit doplňující vyšetřování ihned poté, co jej úřad EPPO informoval o tom, že trestní vyšetřování bylo ukončeno pro nedostatek důkazů. Podle stěžovatele se skutkový a právní základ vyšetřování úřadu OLAF podstatně překrýval se skutkovým a právním základem ukončeného řízení úřadu EPPO. Kontrolorka provedla posouzení s ohledem na příslušná procesní ustanovení, která úřadu OLAF umožňují provádět doplňující vyšetřování ([24]).

([19]) Ustanovení čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv EU zní takto: „Každý má právo na to, aby jeho záležitosti byly orgány, institucemi a jinými subjekty Unie řešeny nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě."

([20]) Rozsudek ze dne 8. července 2008, Franchet and Byk v. Komise, T-48/05, ECLI:EU:T:2008:257, bod 274. rozsudek ze dne 18. května 2017 Panzeri v. Evropský parlament, T-166/16, ECLI:EU:T:2017:347, bod 104; rozsudek ze dne 29. června 2022, LA International Cooperation Srl v. Komise, T-609/20, ECLI:EU:T:2022:407, bod 51.

([21]) Rozsudek Panzeri v. Evropský parlament, T-166/16, cit; rozsudek ze dne 21. května 2014, Catinis v. Komise, T-447/11, ECLI:EU:T:2014:267; rozsudek ze dne 13. ledna 2010, A. a G. v. Komise, spojené věci F-124/05 a F-96/06, ECLI:EU:F:2010:2.

([22]) Rozsudek ze dne 15. října 2022, Limburgse Vinyl Maatschappij a další v. Komise, spojené věci C 238/99 P, C 244/99 P, C 245/99 P, C 247/99 P, C 250/99 P až C 252/99 P a C 254/99 P, ECLI:EU:C:2002:582, body 187–188.

([23]) Stěžovatelé se dovolávali zásady *ne bis in idem* jako široce chápaného pojmu zahrnujícího dvojí vyšetřování různé povahy, které případně probíhá. Tento pojem je zde proto pro účely stručnosti a konzistentnosti s jazykem používaným stěžovateli používán v tomto duchu, a nikoliv ve striktně chápaném smyslu i) dvou řízení trestněprávní povahy, ii) týkajících se stejných skutečností, iii) proti stejnému pachateli a iv) s konečným rozhodnutím, jak je zakotveno v článku 50 Listiny základních práv Evropské unie a článku 4 protokolu č. 7 k EÚLP.

([24]) Příslušná ustanovení nařízení o úřadu OLAF jsou následující: Článek 12f „doplňující vyšetřování", článek 12d „nezdvojování vyšetřování". Viz také článek 12 pokynů pro vyšetřování zaměstnanců úřadu OLAF „Doplňující vyšetřování".

Kontrolorka nejprve poznamenala, že čl. 12f odst. 1 nařízení o úřadu OLAF výslovně umožňuje úřadu OLAF zahájit a vést doplňující vyšetřování souběžně s vyšetřováním úřadu EPPO ohledně stejných skutečností. Kontrolorka proto zdůraznila, že **správní vyšetřování úřadu OLAF a trestní vyšetřování úřadu EPPO jsou již samotnou svou podstatou a účelem odlišná**. Zatímco cílem úřadu OLAF je zjistit, zda došlo ke správnímu pochybení, a případně doporučit přijetí vhodných správních/finančních/disciplinárních opatření, úřad EPPO provádí trestní vyšetřování, které může vést k trestním sankcím.

Doplňující vyšetřování úřadu OLAF jsou sice prováděna tak, že je tento úřad „průběžně konzultuje s EPPO" ([25]), avšak úřad OLAF provádí tato vyšetřování nezávisle a „v souladu se svou působností" ([26]). To znamená, že doplňující vyšetřování jsou prováděna pod vedením generálního ředitelství úřadu OLAF v souladu s postupy platnými pro vedení vyšetřování OLAF, které jsou stanoveny v nařízení o úřadu OLAF a upřesněny v pokynech pro vyšetřování zaměstnanců úřadu OLAF. Za vedení doplňujících vyšetřování tedy i nadále odpovídá úřad OLAF.

Kontrolorka rovněž připomněla judikaturu soudů EU, která objasňuje, že kritériem pro posouzení existence téhož protiprávního jednání je kritérium totožnosti skutku chápaného jako soubor skutkových okolností, které jsou vzájemně neoddělitelně spojeny a které vedly ke zproštění obžaloby nebo ke konečnému odsouzení dotčené osoby ([27]). V důsledku toho **skutečnost, že trestní vyšetřování bylo zastaveno, sama o sobě neznamená zproštění odpovědnosti na správní úrovni, která může vést k vydání doporučení**. Kontrolorka dále konstatovala, že v nařízení o úřadu OLAF, v nařízení o úřadu EPPO ani v pokynech pro vyšetřování zaměstnanců úřadu OLAF nebo v pracovních ujednáních mezi úřadem OLAF a úřadem EPPO neexistují žádná ustanovení, která by úřadu OLAF ukládala povinnost ukončit doplňující vyšetřování, pokud úřad EPPO ukončí své vlastní trestní vyšetřování.

Kontrolorka proto dospěla k závěru, že pokud úřad OLAF neukončil své doplňující správní vyšetřování ihned poté, co úřad EPPO ukončil své trestní vyšetřování, nedopustil se tím porušení zásady *ne bis in idem*.

V jiném případě musela kontrolorka posoudit, zda úřad OLAF nezahájil vnitřní vyšetřování duplicitně s disciplinárním řízením, které provedl a ukončil příslušný disciplinární orgán na základě údajně podobných skutečností. Kontrolorka zjistila, že se oblasti působnosti obou uvedených řízení nepřekrývají. Kontrolorka v tomto ohledu konstatovala, že disciplinární řízení se týkalo neoznámení střetu zájmů v zadávacím řízení, zatímco vyšetřování OLAF se týkalo možného pochybení a možné koluzní dohody v zadávacím řízení. Kontrolorka v této souvislosti objasnila **rozdílnou povahu a možné výsledky uzavřeného disciplinárního řízení a vyšetřování úřadu OLAF**. Stěžovatel tak mohl být ujištěn, že nedochází k duplicitě, takže nehrozí, že by byl za stejné pochybení sankcionován dvakrát.

5.4 *Nestrannost jednání vyšetřovatelů OLAF*

Podle čl. 9 odst. 1 nařízení o úřadu OLAF musí být vyšetřování OLAF vedena objektivně a nestranně a v souladu se zásadou presumpce neviny a platnými procesními zárukami. Zásada nestrannosti je rovněž obecnou zásadou práva EU a základním prvkem práva na řádnou správu podle čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv EU.

Povinnost jednat nestranně v rámci správních činností a rozhodování v EU se vztahuje na každou osobu, která se podílí na činnosti daného orgánu, a má zaručit rovné zacházení. Tento požadavek má mimo jiné zabránit situaci, kdy by mohlo dojít ke střetu zájmů úředníků nebo zaměstnanců jednajících jménem těchto orgánů a institucí.

V jednom případě byla kontrolorka požádána, aby posoudila, zda předchozí známost mezi dotčenou osobou a členem vyšetřovacího týmu může představovat střet zájmů. Stěžovatel se domníval, že předchozí profesní nebo osobní vazba by mohla ovlivnit objektivitu vyšetřovatele a nestrannost a spravedlivost vyšetřování.

([25]) Ustanovení čl. 12f odst. 1 nařízení 883/2013.

([26]) Ustanovení čl. 12e odst. 1 a čl. 12f odst. 1 nařízení 883/2013. Ustanovení čl. 101 odst. 3 nařízení 2017/1939; ustanovení čl. 12 odst. 2 pokynů pro vyšetřování zaměstnanců úřadu OLAF.

([27]) Rozsudek ze dne 2. září 2021, LG a MH (Autoblanchiment), věc C-790/19, ECLI:EU:C:2021:661, body 77-80.

Kontrolorka posoudila argumentaci stěžovatele s ohledem na pevný koncepční rámec, který již byl vytvořen v předchozích rozhodnutích v podobných věcech, a v souladu s konsolidovanou judikaturou soudů EU.

Kontrolorka nejprve připomněla, že podle příslušné judikatury se požadavek nestrannosti uplatňuje i v souvislosti se státní službou ([28]). V tomto ohledu obsahuje článek 11a služebního řádu zvláštní pravidla, která mají zajistit, aby úředníci mohli vykonávat své povinnosti, aniž by plnění jejich poslání narušoval střet zájmů ([29]). Podle odstavce 1 uvedeného článku se úředníci při výkonu svých povinností nesmějí zabývat záležitostmi, na kterých mají, přímo nebo nepřímo, osobní, zvláště rodinný nebo finanční zájem, jenž by mohl ohrozit jejich nezávislost.

Zadruhé kontrolorka připomněla, že zásada nestrannosti, jak je definována výše v judikatuře soudů EU, má dva aspekty: subjektivní a objektivní nestrannost. Požadavek **subjektivní nestrannosti** znamená, že žádný člen dotčeného orgánu nesmí projevovat zaujatost nebo osobní předsudky. Požadavek **objektivní nestrannosti** znamená, že musí existovat dostatečné záruky, které vyloučí jakoukoli oprávněnou pochybnost o zaujatosti dotčeného orgánu ([30]). A konečně, **nestrannost** musí být dodržována jak **fakticky**, tak **zdánlivě.** Podle judikatury se pojem střetu zájmů nevztahuje pouze na situaci, kdy veřejný činitel má osobní zájem, který skutečně ovlivnil nestranný a objektivní výkon jeho oficiálních funkcí, ale také na situaci, kdy se v očích veřejnosti může jevit, že zjištěný zájem ovlivňuje nestranný a objektivní výkon jeho oficiálních funkcí ([31]). Subjektivní nestrannost se předpokládá, pokud není prokázán opak ([32]). U objektivní nestrannosti se však nevyžaduje, aby byl dotčený zaměstnanec vůči údajné oběti skutečně zaujatý. Stačí, že existuje legitimní pochybnost, která nemůže být odstraněna ([33]).

Údajný nedostatek nestrannosti nebo střet zájmů člena vyšetřovacího týmu OLAF byl posuzován právě s ohledem na výše uvedené zásady.

Pokud jde o požadavek subjektivní nestrannosti, kontrolorka zjistila, že stěžovatel nepředložil žádnou konkrétní skutečnost nebo důkaz, které by mohly jeho tvrzení odůvodnit. Pokud jde o nedostatek objektivní nestrannosti nebo existenci domnělého střetu zájmů, kontrolorka připomněla, že oba tyto pojmy vznikají, pokud neexistují dostatečné záruky, které by vyloučily jakékoli oprávněné pochybnosti o údajné zaujatosti zaměstnanců úřadu OLAF. Kontrolorka v této souvislosti zdůraznila, že vnitřní pracovní uspořádání a hierarchický dohled v rámci úřadu OLAF vylučují možnost, aby vyšetřovatel učinil jakékoli rozhodnutí samostatně. Vyšetřovací týmy úřadu OLAF totiž vykonávají svou činnost pod dohledem a se souhlasem vedoucího oddělení, přezkumného týmu a nakonec generálního ředitele úřadu OLAF. Zejména přezkumný tým složený z pracovníků, kteří jsou odborníky na právo a vyšetřovací postupy, dohlíží na vyšetřování úřadu OLAF v různých fázích řízení a provádí kontrolu souladu s právem týkající se mimo jiné dodržování procesních záruk a základních práv dotčených osob včetně jejich práva na nestranné vyřizování jejich záležitostí v souladu s presumpcí neviny ([34]).

Kontrolorka proto dospěla k závěru, že **pouhý prvek známosti, ať už se jedná o profesní vztah nebo dokonce vztah osobní povahy, sám o sobě nepostačuje k prokázání skutečného nebo potenciálního střetu zájmů na straně vyšetřovatele**. Kontrolorka dospěla rovněž k závěru, že **procesní záruky zavedené úřadem OLAF jsou ve** smyslu judikatury soudů EU **dostatečné k** vyloučení jakýchkoli oprávněných pochybností o údajné zaujatosti nebo domnělém střetu zájmů zaměstnanců úřadu OLAF.

([28]) Rozsudek ze dne 21. října 2021, Parlament v. UZ, C-894/19 P, ECLI:EU:C:2021:863, bod 51 ss.

([29]) Nařízení (EHS) č. 31, (ESAE) č. 11, kterým se stanoví služební řád úředníků a pracovní řád ostatních zaměstnanců Evropského hospodářského společenství a Evropského společenství pro atomovou energii (Úř. věst. P 045, 14.6.1962, s. 1385, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1962/31(1)/2021-01-01).

([30]) Rozsudek ze dne 25. února 2021, Dalli/Komise, C-615/19 P, ECLI:EU:C:2021:133, bod 112 a citovaná judikatura.

([31]) Rozsudek ze dne 15. července 2015, Parlament v. Dennekamp, T-115/13, ECLI:EU:T:2015:497, bod 92.

([32]) Rozsudek ze dne 8. února 2018, Institute for Direct Democracy in Europe v. Parlament, T-118/17, nezveřejněný, ECLI:EU:T:2018:76, bod 27 a citovaná judikatura.

([33]) Rozsudek ze dne 20. října 2021, Kerstens v. Komise, T-220/20, ECLI:EU:T:2021:716, bod 42 a citovaná judikatura.

([34]) Viz čl. 17 odst. 7 nařízení o úřadu OLAF.

V jiném případě, který se týkal telefonátu mezi vyšetřovatelem a dotčenou osobou, stěžovatel tvrdil, že tón vyšetřovatele během hovoru byl obviňující a porušoval zásadu presumpce neviny. Podle názoru stěžovatele toto chování svědčilo o zaujatosti zaměstnance OLAF vůči němu a ovlivnilo nestrannost vyšetřování.

Kontrolorka připomněla, že její posouzení toho, zda úřad OLAF porušil procesní práva dotčené osoby v rámci probíhajícího vyšetřování, vychází ze skutečností, které lze ověřit. V tomto případě se tvrzení stěžovatele týkalo vnímaného „tónu" telefonického rozhovoru mezi ním a úřadem OLAF a interpretace telefonických prohlášení úřadu OLAF. Vzhledem k absenci písemného záznamu nebo nahrávky uvedené ústní výměny názorů mezi stranami a k protichůdným výpovědím obou stran nebyla kontrolorka schopna ověřit obsah tvrzení vznesených stěžovatelem ani posoudit jejich pravdivost.

Kontrolorka však v tomto případě využila příležitosti, aby znovu zdůraznila **absolutní nezbytnost korespondence s dotčenými osobami vedené s maximální zdvořilostí a neutralitou v souladu se zásadami dobré správy**. To by mělo platit bez ohledu na konkrétní komunikační prostředky, které úřad OLAF využije, ale obzvláště důležité to je v případě ústní komunikace. Kontrolorka to považuje za nezbytné v zájmu toho, aby nebylo narušeno vnímání nestrannosti vyšetřovatelů úřadu OLAF ze strany dotčených osob.

5.5 *Právo být informován o ukončení vyšetřování a způsoby oznámení využívané v korespondenci s dotčenými osobami*

V roce 2022 se jedna z prvních stížností, o nichž kontrolorka rozhodla, týkala práva dotčené osoby být informována o tom, že je dotčenou osobou podle čl. 9 odst. 3 nařízení o úřadu OLAF. Kontrolorka zjistila, že došlo k porušení práva stěžovatele být neprodleně informován, protože tomuto stěžovateli nepřišel e-mail, který úřad OLAF zaslal, aby stěžovatele informoval o tom, že se stal dotčenou osobou ([35]). Kontrolorka v uvedeném rozhodnutí odkázala na ustálenou judikaturu s cílem zdůraznit, že úřad OLAF by měl mít zavedený postup, který zajistí, že důležitá oznámení jsou doručena zamýšleným adresátům. V reakci na výzvu kontrolorky, aby úřad OLAF zlepšil svou praxi, přijal úřad OLAF počátkem roku 2023 interní pokyny týkající se způsobů oznamování, které se mají používat v korespondenci s dotčenými osobami.

V roce 2024 měla kontrolorka příležitost se k této důležité otázce vrátit. Podle čl. 11 odst. 7 nařízení o úřadu OLAF je úřad OLAF povinen vyrozumět dotčenou osobu o ukončení vyšetřování, pokud proti ní nebyly zjištěny žádné důkazy, a to do 10 pracovních dnů od ukončení vyšetřování. V předmětném vyšetřování vyrozuměl úřad OLAF dotčenou osobu o ukončení vyšetřování, v němž nedošlo k žádným zjištěním, prostřednictvím šifrovaného e-mailu, a výslovně ji požádal o potvrzení přijetí tohoto e-mailu. Dotčená osoba tak neučinila. Vzhledem ke krátké lhůtě, kterou měl úřad OLAF na informování dotčené osoby k dispozici, se rozhodl dotčenou osobu vyrozumět také osobním doručením. Dotčená osoba následně podala stížnost kontrolorce, neboť považovala tuto osobní interakci za nevhodný a nátlakový postup ze strany vyšetřovatelů OLAF.

Kontrolorka posoudila tento případ s ohledem na příslušné předpisy včetně nařízení o úřadu OLAF, pokynů pro vyšetřování zaměstnanců úřadu OLAF, výše uvedených interních pokynů úřadu OLAF týkajících se způsobů vyrozumění, které mají být použity v korespondenci s dotčenými osobami, jakož i judikatury soudů EU.

Kontrolorka byla toho názoru, že pokud jde o způsoby komunikace používané k oznamování informací dotčeným osobám, má úřad OLAF určitý prostor pro vlastní uvážení, které by se mělo řídit zásadou účinnosti. Úřad OLAF musí zajistit a být schopen prokázat, že používané komunikační prostředky dotčeným osobám umožňují skutečně se seznámit s informacemi, které jim byly zaslány ([36]). Kontrolorka v této souvislosti připomněla, že interní pokyny úřadu OLAF týkající se způsobů vyrozumění, které mají být použity v korespondenci s dotčenými osobami, poskytují úřadu OLAF možnost předávat dotčeným osobám oznamovací dopisy osobně. To platí zejména v případě, kdy předchozí pokusy úřadu OLAF kontaktovat dotčené osoby jinými prostředky – například e-mailem nebo doporučeným dopisem – byly neúspěšné.

([35]) Viz odstavec „3.5.2 Návrhy řešení" zprávy o činnosti kontrolorky za rok 2022, která je k dispozici na adrese: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=oj:JOC_2023_248_R_0001.

([36]) Viz judikatura Soudního dvora EU týkající se doručování správních dopisů a rozhodnutí, která se obdobně použije i na dopisy úřadu OLAF. Viz zejména rozsudek ze dne 6. prosince 2012, Evropaiki Dynamiki v. Komise, T-167/10, ECLI:EU:T:2012:651, body 49–51.

Kontrolorka konstatovala, že úřad OLAF nemusí využít všechny prostředky vyrozumění uvedené v těchto interních pokynech ani je použít v konkrétním pořadí, které je v nich uvedeno. Je tedy na vyšetřovacím týmu, aby zvolil prostředky, které považuje za nejefektivnější, za předpokladu, že dosáhnou svého cíle. **V případech, kdy se zvolené prostředky ukázaly jako neúčinné, je na uvážení vyšetřovací jednotky, zda k účinnému informování dotčené osoby o daném sdělení využije jakýkoli jiný dostupný nástroj**.

V daném případě kontrolorka zjistila, že úřad **OLAF dotčenou osobu řádně vyrozuměl prostřednictvím e-mailu a poté s ohledem na okolnosti** (měl k dispozici jen krátkou lhůtu a stěžovatel neposkytl žádné potvrzení o přijetí, takže úřad OLAF nevěděl, zda se stěžovatel se zaslanými informacemi skutečně seznámil) **přikročil přiměřeně k vyrozumění prostřednictvím osobního doručení**. To je v souladu s platnými pravidly a povinností úřadu OLAF účinně vyrozumět dotčenou osobu o jejích procesních zárukách podle čl. 11 odst. 7 nařízení o úřadu OLAF.

6. **Konzultace k návrhu pokynů pro vyšetřování zaměstnanců úřadu OLAF (GIP)**

Ustanovení čl. 9b odst. 9 nařízení o úřadu OLAF stanoví, že generální ředitel úřadu OLAF může „kontrolora požádat o stanovisko k jakékoli záležitosti týkající se procesních záruk nebo základních práv spadající do oblasti působnosti kontrolora“.

Na tomto právním základě požádal generální ředitel úřadu OLAF v listopadu 2023 kontrolorku o stanovisko k návrhu revidovaného znění pokynů pro vyšetřovací postupy pro zaměstnance OLAF, zejména k ustanovením týkajícím se procesních záruk a základních práv spadajících do oblasti působnosti kontrolorky.

Kontrolorka uvítala možnost konzultace ohledně této významné záležitosti. Využila své zkušenosti s vyřizováním téměř 40 stížností podaných dotčenými osobami od počátku své působnosti. Díky tomu, že se během své působnosti zabývala různými právními otázkami a měla přednostní přístup ke spisům souvisejících vyšetřování úřadu OLAF, získala jedinečný vhled do vyšetřovacích postupů OLAF a porozumění těmto postupům. Kontrolorka byla zejména schopna podrobně posoudit způsob, jakým se úřad OLAF snaží zajistit dodržování procesních záruk vyšetřovaných osob, jakož i bohaté a neustále se vyvíjející judikatury soudů EU a Evropského soudu pro lidská práva.



Kontrolorka se podle svého mínění zaměřila pouze na ty články návrhu revidovaných pokynů pro vyšetřování zaměstnanců úřadu OLAF, které se vztahovaly k dodržování procesních záruk dotčené osoby ze strany úřadu OLAF a konkrétně se ho týkaly.

Toto stanovisko bylo zasláno generálnímu ředitelství OLAF dne 3. června 2024. **Kontrolorka se domnívá, že konečnému přijetí pokynů pro vyšetřování zaměstnanců úřadu OLAF by velmi prospělo, kdyby byla přijata opatření týkající se připomínek uvedených v jejím stanovisku.**

7. **Vztahy se zúčastněnými stranami**

Kontrolorka považuje za důležité udržovat pravidelný kontakt s orgány EU, generálním ředitelem úřadu OLAF a dalšími zúčastněnými stranami, aby získala zpětnou vazbu ohledně úlohy kontrolora a v konečném důsledku posílila ochranu procesních záruk a základních práv dotčených osob při vyšetřováních prováděných úřadem OLAF.

Dne 23. května 2024 se kontrolorka setkala s **generálním ředitelem úřadu OLAF, s vyšetřovateli OLAF a s vedením OLAF** s cílem diskutovat o mechanismu podávání stížností, zkušenostech získaných v prvním období činnosti a o možnostech zlepšení. Kontrolorka se při této příležitosti poprvé setkala se všemi zaměstnanci úřadu OLAF, a toto setkání se ukázalo jako úspěšné vzhledem k vysokému počtu účastníků a plodné výměně názorů, při níž se řešily jak obecné, tak praktické otázky.

Dne 5. září 2024 předložila kontrolorka **Výboru pro rozpočtovou kontrolu Evropského parlamentu** výroční zprávu za rok 2023. Dne 13. září 2024 předložila tuto zprávu **Pracovní skupině Rady EU pro boj proti podvodům**, s jejímiž členy si vyměnila názory na svou úlohu a na ochranu procesních záruk osob vyšetřovaných úřadem OLAF.

Dne 15. října 2024 se kontrolorka zúčastnila slavnostní večeře na oslavu „25 let úřadu OLAF“.

A konečně kontrolorka udržovala **pravidelné výměny názorů a plodné pracovní vztahy** založené na vzájemné důvěře a dobré spolupráci rovněž s **generálním ředitelem úřadu OLAF**. V tomto duchu a s ohledem na již zavedené osvědčené postupy a spolupráci zaslal generální ředitel úřadu OLAF v září 2024 kontrolorce návrh pracovních ujednání mezi úřadem OLAF a kontrolorkou. V současné době se o nich jedná a budou přijata v roce 2025.

8. **Administrativní a právní podpora**

V zájmu zajištění účinného využívání zdrojů byl nařízením o úřadu OLAF svěřen sekretariátu dozorčího výboru úkol, který spočívá v poskytování právní a administrativní podpory kontrolorce.

Toto rozhodnutí je dále odůvodněno komplementaritou úkolů a společnými cíli kontrolorky a dozorčího výboru. Sekretariát zajišťuje kontinuitu, průběžnou komunikaci a hladkou spolupráci se stěžovateli i úřadem OLAF.

Specializovaný tým vysoce kvalifikovaných pracovníků sekretariátu poskytoval dle pokynů vedoucího kontrolorce cenné rady a pomoc při zachovávání profesního tajemství a důvěrnosti.



9. **Kontaktování kontrolorky a podání stížnosti**

Kontrolorku lze kontaktovat e-mailem nebo poštou na těchto adresách:

OLAF-FMB-Controller-Procedural-Guarantees@ec.europa.eu

Kontrolorka procesních záruk / Sekretariát dozorčího výboru úřadu OLAF
Rue Joseph II, 30
1049 Brusel, Belgie

Stěžovatele, kteří chtějí podat stížnost kontrolorce, prosíme, aby

a. vyplnili formulář

b. a zaslali ho e-mailem nebo poštou na výše uvedené adresy

Další informace naleznete na této webové stránce:

https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/controller-procedural-guarantees_en