Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (štvrtá komora)

z 23. októbra 2025*

„Odvolanie – Spoločná poľnohospodárska politika (SPP) – Európsky poľnohospodársky záručný fond (EPZF) a Európsky poľnohospodársky fond pre rozvoj vidieka (EPFRV) – Vykonávacie rozhodnutie Komisie (EÚ) 2021/261 – Výdavky vylúčené z financovania Európskou úniou – Výdavky vynaložené Bulharskou republikou – Nariadenie (EÚ) č. 1306/2013 – Článok 52 – Postup overovania súladu – Článok 54 – Neoprávnené platby v dôsledku nezrovnalostí alebo nedbanlivosti – Nevymáhanie dotknutým členským štátom – Vyšetrovacia správa Európskeho úradu pre boj proti podvodom (OLAF)“

Vec C-294/23 P,

ktorej predmetom je odvolanie podľa článku 56 Štatútu Súdneho dvora Európskej únie, podané 8. mája 2023,

Bulharská republika, v zastúpení: T. Mitova a S. Ruseva, splnomocnené zástupkyne,

odvolateľka,

ďalšia účastníčka konania:

Európska komisia, v zastúpení: J. Aquilina, G. Koleva a I. Zaloguin, splnomocnení zástupcovia,

žalovaná v prvostupňovom konaní,

SÚDNY DVOR (štvrtá komora),

v zložení: predseda štvrtej komory I. Jarukaitis (spravodajca), sudcovia M. Condinanzi, N. Jääskinen,

generálny advokát: A. Biondi,

tajomník: R. Stefanova-Kamiševa, referentka,

po pojednávaní zo 4. decembra 2024,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní zo 6. marca 2025,

vyhlásil tento

* Jazyk konania: bulharčina.

Rozsudok

1 Svojím odvolaním sa Bulharská republika domáha zrušenia rozsudku Všeobecného súdu Európskej únie z 8. marca 2023, Bulharsko/Komisia (T-235/21, ďalej len „napadnutý rozsudok“, EU:T:2023:105), ktorým Všeobecný súd zamietol jej žalobu proti vykonávaciemu rozhodnutiu Komisie (EÚ) 2021/261 zo 17. februára 2021, ktorým sa z financovania Európskou úniou vylučujú určité výdavky vynaložené členskými štátmi v rámci Európskeho poľnohospodárskeho záručného fondu (EPZF) a v rámci Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV) (Ú. v. EÚ L 59, 2021, s. 10, ďalej len „sporné rozhodnutie“), v rozsahu, v akom z tohto financovania vylučuje sumu 7 656 848,97 eura vykázanú Bulharskou republikou.

Právny rámec

Nariadenie (ES, Euratom) č. 2988/95

2 Podľa článku 1 ods. 2 nariadenia Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 z 18. decembra 1995 o ochrane finančných záujmov Európskych spoločenstiev (Ú. v. ES L 1995; s. 1; Mim. vyd. 01/001, s. 340).

„‚Nezrovnalosť‘ je akékoľvek porušenie ustanovenia práva spoločenstva vyplývajúce z konania alebo opomenutia hospodárskeho subjektu, dôsledkom čoho je alebo by bolo poškodenie všeobecného rozpočtu spoločenstiev alebo rozpočtov nimi spravovaných, buď zmenšením, alebo stratou výnosov plynúcich z vlastných zdrojov vyberaných priamo v mene spoločenstiev alebo neoprávnenou výdajovou položkou.“

Nariadenie (EÚ) č. 1306/2013

3 Odôvodnenia 36, 37, 39 a 94 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1306/2013 zo 17. decembra 2013 o financovaní, riadení a monitorovaní spoločnej poľnohospodárskej politiky a ktorým sa zrušujú nariadenia Rady (EHS) č. 352/78, (ES) č. 165/94, (ES) č. 2799/98, (ES) č. 814/2000, (ES) č. 1290/2005 a (ES) č. 485/2008 (Ú. v. EÚ L 347, 2013, s. 13, a korigendá Ú. v. EÚ L 327, 2017, s. 83 a Ú. v. EÚ L 130, 2016, s. 7), stanovujú:

„(36) [Európska k]omisia je zodpovedná za plnenie rozpočtu Európskej únie v spolupráci s členskými štátmi v súlade s článkom 317 ZFEÚ. Komisia je splnomocnená rozhodnúť prostredníctvom vykonávacích aktov o tom, či sú výdavky vynaložené členskými štátmi v súlade s právom Únie. Členské štáty by mali mať právo zdôvodniť svoje rozhodnutia o platbách a možnosť využiť zmierovací postup v prípade nezhody medzi nimi a Komisiou. …

(37) V prípade [Európskeho poľnohospodárskeho záručného fondu (EPZF)] by sa vymožené sumy mali vrátiť do fondu, pokiaľ výdavky nie sú v súlade s právom Únie a keď na ne neexistovalo nijaké oprávnenie. S cieľom poskytnúť dostatok času na vykonanie všetkých potrebných administratívnych postupov vrátane vnútorných kontrol by členské štáty mali vyžadovať, aby prijímateľ vrátil platby do 18 mesiacov po tom, ako platobná agentúra alebo orgán zodpovedný za vymáhanie schválil prípadne dostal správu o kontrole alebo podobný dokument, v ktorom sa uvádza, že došlo k nezrovnalosti. Pre prípady, v ktorých boli spôsobené nezrovnalosti a suma sa vymáhaním nezískala v plnej výške, je potrebné vytvoriť systém finančnej zodpovednosti. Na tento účel je potrebné ustanoviť postup

umožňujúci Komisii chrániť záujmy rozpočtu Únie rozhodnutím účtovať danému členskému štátu časť súm, ktoré sa stratili z dôvodu nezrovnalostí a ktoré sa nevymohli v primeranej lehote. …

…

(39) Na ochranu finančných záujmov rozpočtu Únie je potrebné, aby členské štáty prijali opatrenia s cieľom ubezpečiť sa o tom, že transakcie financované z fondov sa skutočne vykonali a správne realizovali. Tiež je potrebné, aby členské štáty predchádzali všetkým nezrovnalostiam alebo nesplneniam povinností zo strany prijímateľov, zistili ich a účinne riešili. Na tento účel by sa malo uplatňovať nariadenie [č. 2988/95]. …

…

(94) Vykonávacie právomoci Komisie by okrem toho mali zahŕňať postupy týkajúce sa osobitných povinností, ktoré musia členské štáty dodržiavať, pokiaľ ide o kontroly, postupy týkajúce sa povinností spolupráce, ktoré majú členské štáty dodržiavať, pokiaľ ide o kontroly na mieste vykonávané Komisiou a prístup k informáciám; postupy a ďalšie praktické opatrenia súvisiace s povinnosťou nahlásiť nezrovnalosti a podvody, podmienky, za ktorých sa uchovávajú podporné dokumenty týkajúce sa vyplatených platieb a dokumenty týkajúce sa vykonávania administratívnych a fyzických kontrol požadovaných podľa práva Únie; zúčtovanie a overenie súladu, vylúčenie súm účtovaných rozpočtu Únie z financovania Úniou, postupy vymáhania neoprávnených platieb a súvisiacich úrokov, formuláre na oznamovanie a komunikáciu, ktoré majú členské štáty zaslať Komisii v súvislosti s nezrovnalosťami.“

4 Podľa článku 1 nariadenia č. 1306/2013 s názvom „Rozsah pôsobnosti“:

„Týmto nariadením sa ustanovujú pravidlá týkajúce sa:

a) financovania výdavkov v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky (ďalej len ‚SPP‘) vrátane výdavkov na rozvoj vidieka;

b) poľnohospodárskeho poradenského systému;

c) zavedenia systémov riadenia a kontroly členskými štátmi;

d) systému krížového plnenia;

e) schvaľovania účtovných závierok.“

5 Článok 2 ods. 1 tohto nariadenia stanovuje:

„Na účely tohto nariadenia:

…

g) ‚nezrovnalosť‘ je nezrovnalosť v zmysle článku 1 ods. 2 nariadenia [č. 2988/95].“

6 Nariadenie č. 1306/2013 obsahuje hlavu IV s názvom „Finančné hospodárenie s fondami“, ktorá obsahuje kapitolu IV s názvom „Schvaľovanie účtovných závierok“. V oddiele I tejto kapitoly s názvom „Všeobecné ustanovenia“ sa nachádza článok 47 tohto nariadenia, nazvaný „Kontroly na mieste vykonávané Komisiou“, ktorý stanovuje:

„1. Bez toho, aby boli dotknuté kontroly vykonávané členskými štátmi podľa vnútroštátnych zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení alebo článku 287 ZFEÚ, ako aj všetky kontroly organizované na základe článku 322 ZFEÚ alebo na základe [nariadenia Rady (Euratom, ES) č. 2185/96 z 11. novembra 1996 o kontrolách a inšpekciách na mieste, vykonávaných Komisiou s cieľom ochrany finančných záujmov Európskych spoločenstiev pred spreneverou a inými podvodmi (Ú. v. ES L 292, 1996 s 2; Mim. vyd. 09/001, s. 303)], môže Komisia v členských štátoch organizovať kontroly na mieste, najmä s cieľom overiť:

a) súlad administratívnych postupov s pravidlami Únie;

b) existenciu potrebných podporných dokumentov a ich zhody s operáciami financovanými z EPZF alebo [Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV)];

c) podmienky, za akých sa realizujú a kontrolujú operácie financované z EPZF alebo EPFRV;

d) či platobná agentúra spĺňa akreditačné kritériá stanovené v článku 7 ods. 2, a či členský štát správne uplatňuje ustanovenia článku 7 ods. 5.

Osoby splnomocnené Komisiou na vykonávanie kontrol na mieste v jej mene alebo zástupcovia Komisie konajúci v rámci právomocí, ktoré boli na nich prenesené, majú prístup k účtovným knihám a všetkým ostatným dokumentom vrátane dokumentov a metaúdajov zostavených alebo prijatých a uložených na elektronických nosičoch a vzťahujúcich sa na výdavky financované z EPZF alebo EPFRV.

Právomoc vykonávať kontroly na mieste sa nedotýka uplatňovania vnútroštátnych ustanovení, ktorými sa niektoré úkony vyhradzujú zástupcom, ktorí sú osobitne určení vo vnútroštátnom práve. Bez toho, aby boli dotknuté osobitné ustanovenia [nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) č. 883/2013 z 11. septembra 2013 o vyšetrovaniach vykonávaných Európskym úradom pre boj proti podvodom (OLAF), ktorým sa zrušuje nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1073/1999 a nariadenie Rady (Euratom) č. 1074/1999 (Ú. v. EÚ L 248, 2013, s. 1)] a nariadenie [č. 2185/96], sa osoby splnomocnené Komisiou konať v jej mene nezúčastňujú okrem iného na domových prehliadkach ani na úradných vypočutiach osôb na základe práva dotknutého členského štátu. Majú však prístup k takto získaným informáciám.

2. Komisia v dostatočnom predstihu pred vykonaním kontroly na mieste upozorní príslušný členský štát alebo členský štát, na ktorého území sa má kontrola vykonať, a to s prihliadnutím na administratívny vplyv na platobné agentúry pri organizovaní kontrol. Na takejto kontrole sa môžu zúčastniť aj zástupcovia z dotknutého členského štátu.

Na žiadosť Komisie a so súhlasom členského štátu vykonávajú príslušné orgány tohto členského štátu dodatočné kontroly alebo vyšetrovania týkajúce sa operácií, na ktoré sa vzťahuje toto nariadenie. Na týchto kontrolách sa môžu zúčastniť aj zástupcovia Komisie alebo osoby splnomocnené Komisiou konať v jej mene.

Na účely zlepšenia kontrol môže Komisia so súhlasom príslušných členských štátov požiadať v súvislosti s určitými kontrolami a vyšetrovaniami o pomoc orgány týchto členských štátov.“

7 Podľa článku 48 ods. 3 nariadenia č. 1306/2013:

„Členské štáty sprístupnia Komisii všetky informácie o zistených nezrovnalostiach a prípadoch podozrenia z podvodu, ako aj informácie o krokoch podniknutých podľa oddielu III tejto kapitoly na vymáhanie neoprávnených platieb v súvislosti s uvedenými nezrovnalosťami a podvodmi.“

8 Kapitola IV hlavy IV tohto nariadenia obsahuje oddiel II s názvom „Schvaľovanie“, ktorý obsahuje článok 52 uvedeného nariadenia, venovaný overeniu súladu a ktorý vo svojich odsekoch 1 až 4 stanovuje:

„1. V prípade, ak Komisia zistí, že výdavky spadajúce do rozsahu pôsobnosti článku 4 ods. 1 a článku 5 neboli vynaložené v súlade s právom Únie, a v prípade EPFRV neboli vynaložené v súlade s uplatniteľným právom Únie a vnútroštátnym právom uvedeným v článku 85 nariadenia [Európskeho parlamentu a Rady] (EÚ) č. 1303/2013 [zo 17. decembra 2013, ktorým sa stanovujú spoločné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde, Európskom poľnohospodárskom fonde pre rozvoj vidieka a Európskom námornom a rybárskom fonde a ktorým sa stanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde a Európskom námornom a rybárskom fonde, a ktorým sa zrušuje nariadenie Rady (ES) č. 1083/2006 (Ú. v. EÚ L 347, 2013, s. 320)], Komisia prijme vykonávacie akty, ktorými sa určia sumy, ktoré sa majú vylúčiť z financovania Úniou. Uvedené vykonávacie akty sa prijmú v súlade s konzultačným postupom uvedeným v článku 116 ods. 2.

2. Komisia posúdi sumy, ktoré sa majú vylúčiť, na základe závažnosti zistenej nezlučiteľnosti. Komisia náležite zohľadní charakter porušenia, ako aj finančnú ujmu spôsobenú Únii. Vylúčenie stanoví na základe identifikácie súm, ktoré neboli oprávnene vynaložené, a v prípade, že tieto sumy nie je možné identifikovať vynaložením primeraného úsilia, môže uplatniť extrapolované alebo paušálne korekcie. Paušálne opravy sa uplatňujú len vtedy, ak vzhľadom na povahu prípadu alebo v dôsledku toho, že členský štát neposkytol Komisii potrebné informácie, nie je možné s primeraným úsilím presnejšie určiť finančnú škodu spôsobenú Únii.

3. Pred prijatím akéhokoľvek rozhodnutia o zamietnutí financovania sa písomne oznámia výsledky kontrol Komisie, ako aj odpovede dotknutého členského štátu, po čom sa obe strany pokúsia dospieť k dohode o opatreniach, ktoré je potrebné prijať. V tejto fáze postupu sa členským štátom umožní preukázať, že skutočný rozsah nesúladu je menší, ako vyplýva z posúdenia Komisie.

V prípade, že sa nedospeje k dohode, členský štát môže požiadať o začatie konania s cieľom zosúladiť postoje oboch strán v lehote štyroch mesiacov. Správa o výsledku tohto konania sa predloží Komisii. Komisia zohľadní odporúčania v tejto správe pred vydaním rozhodnutia o zamietnutí financovania a odôvodní svoje rozhodnutie, ak sa rozhodne uvedené odporúčania nezohľadniť.

4. Financovanie sa nemôže zamietnuť v prípade:

a) výdavkov uvedených v článku 4 ods. 1, ktoré sa vynaložili viac ako 24 mesiacov predtým, ako Komisia písomne oznámila členskému štátu výsledky svojich kontrol;

…“

9 V článku 53 vykonávacieho nariadenia č. 1306/2013 s názvom „Právomoci Komisie“ sa v odseku 1 stanovuje:

„Komisia prijme vykonávacie akty, ktorými ustanoví pravidlá o:

…

b) overení súladu podľa článku 52, pokiaľ ide o opatrenia, ktoré sa majú prijať v súvislosti s prijatím rozhodnutia a jeho vykonaním, vrátane výmeny informácií medzi Komisiou a členskými štátmi a termínov, ktoré sa majú dodržať, ako aj zmierovacieho konania stanoveného v uvedenom článku vrátane zriadenia, úloh, zloženia a pracovných podmienok zmierovacieho orgánu.“

10 Kapitola IV hlavy IV tohto nariadenia obsahuje oddiel III s názvom „Nezrovnalosti“, ktorý obsahuje článok 54 uvedeného nariadenia s názvom „Spoločné ustanovenia“, ktorý v odsekoch 1, 2, 4 a 5 stanovuje:

„1. Členské štáty v prípade akýchkoľvek neoprávnených platieb v dôsledku nezrovnalosti alebo nedbanlivosti požiadajú prijímateľa o ich vrátenie do 18 mesiacov po tom, ako platobná agentúra alebo orgán zodpovedný za vymáhanie schválil prípadne dostal správu o kontrole alebo podobný dokument, v ktorom sa uvádza, že došlo k nezrovnalosti. Príslušné sumy sa v čase požiadania o vrátenie platieb zaznamenajú v účtovnej knihe dlžníkov platobnej agentúry.

2. Ak k vymoženiu nedošlo do štyroch rokov od dátumu žiadosti o vrátenie prostriedkov alebo do ôsmich rokov, ak je vymáhanie predmetom pojednávania vnútroštátneho súdu, znáša 50 % finančných dôsledkov spojených s nevymožením príslušný členský štát a 50 % sa hradí z rozpočtu Únie bez toho, aby bola dotknutá požiadavka, aby príslušný členský štát pokračoval vo vymáhacom konaní v súlade s článkom 58.

…

4. Členské štáty uvedú sumy, ktoré majú znášať podľa odseku 2 tohto článku, v ročnej účtovnej závierke, ktorá sa má zaslať Komisii podľa článku 102 ods. 1 písm. c) bodu iv). Komisia overí, či sa tak stalo, a vykoná všetky potrebné úpravy vykonávacieho aktu uvedeného v článku 51.

5. Komisia môže za predpokladu, že dodržala postup stanovený v článku 52 ods. 3, prijať vykonávacie akty, ktorými vylúči z financovania Úniou sumy, ktoré sa majú hradiť z rozpočtu Únie, v týchto prípadoch:

a) ak členský štát nedodržal lehoty uvedené v odseku 1;

…

c) ak sa domnieva, že nezrovnalosť alebo nevymoženie vyplývajú z nezrovnalosti alebo nedbanlivosti zo strany správnych orgánov alebo iného oficiálneho orgánu členského štátu.

…“

11 Nariadenie č. 1306/2013 obsahuje hlavu V s názvom „Systémy kontroly a sankcie“, ktorá obsahuje kapitolu I s názvom „Všeobecné pravidlá“, v ktorej sa nachádza článok 58 tohto nariadenia, nazvaný „Ochrana finančných záujmov Únie“, ktorý v odseku 1 stanovuje:

„Členské štáty prijímajú v rámci SPP všetky právne predpisy, regulačné a správne opatrenia, ako aj všetky ďalšie opatrenia potrebné na zabezpečenie účinnej ochrany finančných záujmov Únie, najmä na:

…

e) vymáhanie neoprávnených platieb a úrokov a podľa potreby na začatie súdneho konania.“

Vykonávacie nariadenie Komisie (EÚ) č. 908/2014

12 Odôvodnenia 25 a 27 vykonávacieho nariadenia Komisie (EÚ) č. 908/2014 zo 6. augusta 2014, ktorým sa stanovujú pravidlá uplatňovania nariadenia Európskeho parlamentu a Rady č. 1306/2013 vzhľadom na platobné agentúry a ostatné orgány, finančné hospodárenie, schvaľovanie účtovných závierok, pravidlá kontroly, zábezpeky a transparentnosť (Ú. v. EÚ L 255, 2014, s. 59, a korigendum Ú. v. EÚ L 114, 2015, s. 25), uvádzajú:

„(25) Mali by sa stanoviť podrobné ustanovenia… o postupe overenia súladu stanovenom v článku 52 [nariadenia č. 1306/2013]…

…

(27) S cieľom zabezpečiť, aby sa v bežných prípadoch postup overenia súladu uzavrel v primeranom časovom rámci, je vhodné stanoviť špecifické obdobia rôznych etáp postupu, ktoré Komisia a členské štáty musia dodržiavať. Zároveň by však Komisia mala mať možnosť v prípade potreby tieto obdobia predĺžiť vzhľadom na stupeň komplikovanosti prípadu, ktorý je predmetom vyšetrovania. Členské štáty by v rámci postupu overenia súladu mali mať právo na kontradiktórne konanie a na riadne posúdenie informácií potrebných na posúdenie rizika vzťahujúceho sa na fondy.“

13 Článok 34 tohto nariadenia, nazvaný „Overovanie súladu“, stanovuje:

„1. Komisia s cieľom určiť, ktoré sumy je potrebné vylúčiť z financovania zo zdrojov Únie, ak sa zistí, že predmetné výdavky nevznikli v súlade s pravidlami Únie, používa vlastné zistenia a zohľadňuje informácie, ktoré poskytujú členské štáty, za predpokladu že členské štáty dané informácie poskytnú v lehotách, ktoré stanovila Komisia v rámci postupu overenia súladu vykonávaného podľa článku 52 nariadenia (EÚ) č. 1306/2013 a v súlade s týmto článkom.

2. Ak Komisia v dôsledku vyšetrovania dospeje k záveru, že výdavky nevznikli v súlade s pravidlami Únie, oznámi dotknutému členskému štátu svoje zistenia, pričom špecifikuje nápravné opatrenia potrebné na zabezpečenie spĺňania predpisov v budúcnosti a uvedie predbežnú mieru finančnej opravy, ktorú v danej etape postupu považuje za zodpovedajúcu svojim zisteniam. V uvedenom oznámení takisto určí dátum uskutočnenia bilaterálneho stretnutia do štyroch mesiacov od uplynutia lehoty, ktorú má členský štát na poskytnutie odpovede. V oznámení sa odvolá na tento článok.

Členský štát odpovedá do dvoch mesiacov od doručenia predmetného oznámenia. Vo svojej odpovedi má príležitosť predovšetkým:

a) preukázať Komisii, že skutočná miera nesplnenia povinností alebo rizika pre fondy je nižšia, než uviedla Komisia;

b) informovať Komisiu o nápravných opatreniach, ktoré prijal v záujme zabezpečenia súladu s pravidlami Únie, a o dátume ich skutočného vykonania.

Komisia môže v opodstatnených prípadoch na základe zdôvodnenej žiadosti členského štátu povoliť predĺženie dvojmesačnej lehoty maximálne o dva mesiace. Žiadosť je potrebné zaslať Komisii pred uplynutím tohto obdobia.

Ak sa členský štát domnieva, že bilaterálne stretnutie nie je potrebné, vo svojej odpovedi na uvedené oznámenie informuje Komisiu o tejto skutočnosti.

3. Na bilaterálnom stretnutí obidve strany vynakladajú úsilie, aby dospeli k dohode, pokiaľ ide o opatrenia, ktoré sa majú prijať, ako aj o hodnotenia závažnosti porušenia a finančnej ujmy spôsobenej rozpočtu Únie.

Komisia do 30 pracovných dní od bilaterálneho stretnutia vypracuje zápisnicu a zašle ju členskému štátu. Členské štáty môžu Komisii do 15 pracovných dní od doručenia zápisnice zaslať svoje pripomienky.

Komisia do šiestich mesiacov od zaslania zápisnice z bilaterálneho stretnutia formálne oznámi svoje závery členskému štátu na základe informácií prijatých v rámci postupu overenia súladu. V uvedenom oznámení posúdi výdavky, ktoré je potrebné vylúčiť z financovania zo zdrojov Únie podľa článku 52 nariadenia (EÚ) č. 1306/2013 a článku 12 delegovaného nariadenia [Komisie] (EÚ) č. 907/2014 z 11. marca 2014, ktorým sa dopĺňa nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1306/2013, pokiaľ ide o platobné agentúry a ostatné orgány, finančné riadenie, schvaľovanie účtovných závierok, zábezpeky a používanie eura (Ú. v. EÚ L 255, 2014, s. 18)]. Komisia sa v tomto oznámení odvolá na článok 40 ods. 1 tohto nariadenia.

…

5. Komisia s cieľom uplatňovať odseky 3 a 4 v príslušných lehotách musí mať k dispozícii všetky relevantné informácie v danej etape postupu. Ak sa Komisia domnieva, že jej chýbajú informácie, kedykoľvek v rámci lehôt stanovených v odsekoch 3 a 4 môže:

a) požiadať členský štát o dodatočné informácie, pričom členský štát na túto žiadosť musí odpovedať do dvoch mesiacov od doručenia oznámenia, a/alebo

b) informovať členský štát o svojom úmysle vykonať dodatočnú audítorskú misiu s cieľom vykonať potrebné overenia.

V takom prípade lehoty uvedené v odsekoch 3 a 4 začínajú plynúť odznova od doručenia požadovaných dodatočných informácií Komisii alebo od posledného dňa dodatočnej audítorskej misie.

…

7. Komisia po oznámení svojich záverov členským štátom v súlade s článkom 34 ods. 3 alebo 4 tohto nariadenia prijme, ak to bude potrebné, jedno rozhodnutie alebo viacero rozhodnutí podľa článku 52 nariadenia (EÚ) č. 1306/2013 s cieľom vylúčiť z financovania zo zdrojov Únie výdavky, ktoré nie sú v súlade s pravidlami Únie. Komisia môže pokračovať v následných postupoch overovania súladu, kým členský štát skutočne nevykoná nápravné opatrenia.

…“

14 V článku 40 vykonávacieho nariadenia č. 908/2014 s názvom „Zmierovací postup“ sa v odseku 1 stanovuje:

„Členský štát môže postúpiť záležitosť zmierovaciemu orgánu do 30 pracovných dní od doručenia formálneho oznámenia Komisie uvedeného v článku 34 ods. 3 treťom pododseku, a to tak, že pošle odôvodnenú žiadosť o zmierenie sekretariátu zmierovacieho orgánu.

…“

Okolnosti predchádzajúce sporu a sporné rozhodnutie

15 Všeobecný súd opísal okolnosti predchádzajúce sporu v bodoch 2 až 12 napadnutého rozsudku a pre potreby tohto konania ich možno zhrnúť nasledujúcim spôsobom.

16 Listom zo 4. januára 2017 Komisia požiadala Bulharskú republiku, aby jej zaslala svoje pripomienky týkajúce sa informácií poskytnutých Európskym úradom pre boj proti podvodom (OLAF) v rámci vyšetrovania INT/2016/101/BG (ďalej len „oznámenie o zisteniach“), z ktorého v podstate vyplývalo, že podvodné činnosti viedli k neoprávnenému vyplácaniu finančných prostriedkov Únie. Okrem toho Komisia Bulharskej republike oznámila, že oprávnenosť všetkých výdavkov súvisiacich s programami vykonávanými [*dôverné*] [1] na financovanie z EPZF je spochybnená a že preto v súlade s článkom 52 nariadenia č. 1306/2013 skúma možnosť vylúčiť tieto výdavky z financovania Úniou. Komisia takisto odporučila, aby bulharské orgány pozastavili platby v rámci všetkých programov a transakcií, na ktorých sa [*dôverné*] [2] podieľali, ak na to mali dostatočný dôvod.

17 Listom z 2. mája 2017 Komisia vyzvala bulharské orgány, aby sa zúčastnili na bilaterálnom stretnutí v súlade s článkom 34 ods. 2 prvým pododsekom vykonávacieho nariadenia č. 908/2014, pričom ich informovala, že trvá na svojom stanovisku, podľa ktorého zistenia OLAF-u poukazujú na závažné nezrovnalosti týkajúce sa výdavkov uvedených v predchádzajúcom bode. Uviedla, že po predložení záverečnej správy OLAF-u poskytne tiež listom ďalšie informácie o jednotlivých krokoch, ktoré budú nasledovať v rámci začatého postupu overovania súladu. V závere zdôraznila, že až do predloženia uvedenej správy trvá na svojom stanovisku, že všetky výdavky súvisiace s programami, ktoré realizuje [*dôverné*] [3], sú rizikové.

18 Listom z 11. septembra 2017 Komisia zaslala Bulharskej republike zápisnicu z bilaterálneho stretnutia, ktoré sa konalo 12. júla 2017, a položila jej dodatočné otázky. Tiež ju informovala, že pred ďalšími krokmi v rámci postupu overovania súladu by bolo vhodné počkať na záverečnú správu OLAF-u, najmä pokiaľ ide o kvantitatívne posúdenie rizika pre príslušný fond v súvislosti

[1] Vynechané dôverné údaje.

[2] Vynechané dôverné údaje.

[3] Vynechané dôverné údaje.

so zistenými nedostatkami. Podľa článku 34 ods. 9 vykonávacieho nariadenia č. 908/2014 sa Komisia rozhodla predĺžiť šesťmesačnú lehotu na oznámenie svojich záverov Bulharskej republike, stanovenú v článku 34 ods. 3 tohto nariadenia, o tri mesiace.

19 Listom z 19. januára 2018 Komisia zaslala záverečnú správu OLAF-u s referenčným číslom OF/2012/0565/B (ďalej len „prvá správa OLAF-u“) Bulharskej republike. Informovala bulharské orgány, že s nimi zorganizuje druhé bilaterálne stretnutie s cieľom prediskutovať uvedenú správu.

20 Listom zo 7. mája 2018 Komisia pozvala Bulharskú republiku na druhé bilaterálne stretnutie, ktoré sa konalo 29. mája 2018, s cieľom prediskutovať prvú správu OLAF-u (ďalej len „druhá správa OLAF-u“). Uviedla tiež, že po analýze uvedenej správy trvá na svojom stanovisku, že všetky výdavky na propagačné programy, na ktorých sa podieľal [*dôverné*][4], sú ohrozené. Preto bulharským orgánom odporučila, aby platby na všetky programy, na ktorých sa podieľal [*dôverné*][5], neobnovili a aby od ich príjemcov vymáhali neoprávnené platby, v súlade s článkom 54 nariadenia č. 1306/2013.

21 Listom z 29. júna 2018 Komisia zaslala Bulharskej republike zápisnicu z druhého bilaterálneho stretnutia, v ktorej pripomenula, že počas tohto stretnutia požiadala o dodatočné informácie.

22 Listom z 3. septembra 2018 Komisia zaslala bulharským orgánom správu OLAF-u s referenčným číslom OF/2016/0390/B5 týkajúcu sa nezrovnalostí, ktorých sa dopustil [*dôverné*][6] v rámci propagačných programov financovaných z EPZF.

23 Listom z 1. marca 2019 Komisia požiadala bulharské orgány, aby v súlade s článkom 34 ods. 5 písm. a) vykonávacieho nariadenia č. 908/2014 poskytli doplňujúce informácie o vymáhaní súm súvisiacich s výdavkami EPZF v rámci deviatich propagačných programov, ktoré boli identifikované ako rizikové pre daný fond, ako aj o zápise príslušných súm do účtovnej knihy dlžníkov v súlade s článkom 54 nariadenia č. 1306/2013. Uviedla tiež, že podľa uvedeného článku žiadosť o vymáhanie súm súvisiacich s programami vykonávanými [*dôverné*][7] musela byť predložená najneskôr 18 mesiacov po 19. januári 2018, zatiaľ čo žiadosť o vymáhanie súm súvisiacich s programom vykonávaným [*dôverné*][8] musela byť predložená najneskôr 18 mesiacov po 3. septembri 2018, t. j. po dátumoch, keď prvá a druhá správa OLAF-u (ďalej spolu len „záverečné správy OLAF-u“) boli postúpené bulharskej platobnej agentúre.

24 Listom z 19. novembra 2019 Komisia zaslala Bulharskej republike oznámenie podľa článku 34 ods. 3 tretieho pododseku vykonávacieho nariadenia č. 908/2014, v ktorom analyzovala informácie poskytnuté bulharskými orgánmi v troch listoch z 20. júla 2018, 21. septembra 2018 a 24. apríla 2019. V podstate dospela, po bilaterálnej diskusii z 29. mája 2018 a na základe doplňujúcich informácií, ktoré následne poskytla Bulharská republika, a záverečných správ OLAF-u, k záveru, že financovanie deviatich propagačných programov realizovaných [*dôverné*][9] a [*dôverné*][10] nebolo v súlade s platnými pravidlami. Okrem toho uviedla, že keďže Bulharská republika nezačala žiadne vymáhanie a nevytvorila žiadny záznam v účtovnej knihe dlžníkov

[4] Vynechané dôverné údaje.
[5] Vynechané dôverné údaje.
[6] Vynechané dôverné údaje.
[7] Vynechané dôverné údaje.
[8] Vynechané dôverné údaje.
[9] Vynechané dôverné údaje.
[10] Vynechané dôverné údaje.

platobnej agentúry, jej systém riadenia a kontroly nebol v súlade s požiadavkami stanovenými právom Únie, a preto existovalo riziko pre dotknutý fond. Komisia preto navrhla vylúčiť z financovania z EPZF sumu 7 656 848,97 eura.

25 Listom z 18. decembra 2019 Bulharská republika v súlade s článkom 40 ods. 1 vykonávacieho nariadenia č. 908/2014 postúpila vec zmierovaciemu orgánu, ktorý vydal stanovisko 25. februára 2020.

26 Listom z 12. augusta 2020 Komisia zaslala Bulharskej republike svoje záverečné stanovisko, v ktorom ju informovala, že trvá na svojom stanovisku, ktoré vyjadrila vo svojom liste z 19. novembra 2019, a preto navrhla vylúčiť z financovania z EPZF sumu 7 656 848,97 eura.

27 Komisia 17. februára 2021 vydala sporné rozhodnutie, ktorým na základe článku 52 nariadenia č. 1306/2013 uplatnila presnú opravu tým, že z financovania Úniou vylúčila určité výdavky, ktoré Bulharská republika vynaložila v rámci operačných programov spolufinancovaných z EPZF a EPFRV. V dôsledku toho bola sporným rozhodnutím z financovania Únie vylúčená suma 7 656 848,97 eura.

Konanie na Všeobecnom súde a napadnutý rozsudok

28 Žalobou podanou do kancelárie Všeobecného súdu 28. apríla 2021 Bulharská republika podala návrh na zrušenie sporného rozhodnutia v rozsahu, v akom sa ním voči Bulharskej republike uplatnila finančná oprava vo výške 7 656 848,97 eura.

29 Na podporu svojej žaloby Bulharská republika uvádzala päť žalobných dôvodov, ktoré sa v podstate týkali po prvé porušenia jej procesných práv pri vedení správneho konania, na konci ktorého bolo vydané sporné rozhodnutie; po druhé nedostatočného odôvodnenia; po tretie nesprávneho výkladu článku 54 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013, pokiaľ ide o stanovenie začiatku plynutia lehoty 18 mesiacov, v ktorej musí dotknutý členský štát požadovať od príjemcu vrátenie prípadnej neoprávnenej platby; po štvrté nesprávneho posúdenia Komisie v tom, že dospela k záveru, že platobná agentúra nekonala s náležitou starostlivosťou s cieľom vymôcť sumy zodpovedajúce výdavkom vystaveným riziku a že sa dopustila nedbanlivosti, keď nezačala správne konanie o vymáhaní v lehotách stanovených v článku 54 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013, a po piate toho, že suma výdavkov vylúčených z financovania Úniou sporným rozhodnutím nie je v súlade s článkom 54 nariadenia č. 1306/2013 ani so zásadou proporcionality.

30 Napadnutým rozsudkom Všeobecný súd žalobu zamietol.

Návrhy účastníkov v konaní na Súdnom dvore.

31 Bulharská republika navrhuje, aby Súdny dvor:

– zrušil napadnutý rozsudok,

– rozhodol s konečnou platnosťou vo veci alebo subsidiárne vrátil vec Všeobecnému súdu a

– uložil Komisii povinnosť nahradiť trovy konania.

32 Komisia navrhuje odvolanie zamietnuť a uložiť Bulharskej republike povinnosť nahradiť trovy konania.

O odvolaní

33 Bulharská republika uvádza na podporu svojho odvolania dva odvolacie dôvody.

34 Prvý odvolací dôvod je založený na nesprávnom právnom posúdení pri výklade článku 52 ods. 3 nariadenia č. 1306/2013 a článku 34 vykonávacieho nariadenia č. 908/2014 v spojení s článkom 52 ods. 1 a článkom 54 ods. 5 nariadenia č. 1306/2013, ako aj na porušení povinnosti odôvodnenia podľa článku 296 ZFEÚ, zásady riadnej správy vecí verejných a zásady lojálnej spolupráce.

35 Druhý odvolací dôvod je založený na nesprávnom právnom posúdení, ktorého sa mal Všeobecný súd dopustiť pri výklade článku 54 ods. 5 písm. a) a c) nariadenia č. 1306/2013 v spojení s článkom 54 ods. 1 tohto nariadenia.

O prvom odvolacom dôvode

Argumentácia účastníkov konania

36 Svojím prvým odvolacím dôvodom Bulharská republika vytýka Všeobecnému súdu, že sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia pri výklade článku 52 ods. 3 nariadenia (EÚ) č. 1306/2013 a článku 34 nariadenia (EÚ) č. 908/2014 v spojení s článkom 52 ods. 1 a článkom 54 ods. 5 nariadenia (EÚ) č. 1306/2013, ako aj porušenia povinnosti odôvodnenia stanovenej v článku 296 ZFEÚ, zásady riadnej správy vecí verejných a zásady lojálnej spolupráce, čím dospel k nesprávnemu záveru, že právo Bulharskej republiky na obranu a procesné záruky uplatniteľné v rámci postupu overovania súladu, ako aj povinnosť odôvodniť nápravné opatrenia, zásada riadnej správy vecí verejných a zásada lojálnej spolupráce boli dodržané. Tento členský štát dodáva, že odôvodnenie napadnutého rozsudku je nedostatočné a neprimerané, keďže Všeobecný súd neposúdil všetky skutočnosti relevantné pre spor a pripomienky, ktoré uvedený členský štát predložil.

37 V prvom rade uvedený členský štát tvrdí, že Všeobecný súd si tým, že v bodoch 47 až 49 napadnutého rozsudku konštatoval, že vzhľadom na zaslanie druhej pozvánky na bilaterálne stretnutie a konanie tohto stretnutia boli odstránené procesné vady týkajúce sa zmeny právneho základu finančnej opravy zo strany Komisie v súvislosti s výdavkami vystavenými riziku, zamenil kontradiktórne konanie stanovené v článku 52 ods. 3 nariadenia č. 1306/2013 v spojení s článkom 34 vykonávacieho nariadenia č. 908/2014 s odlišnými vecnými dôvodmi umožňujúcimi uložiť finančnú opravu, uvedenými v článku 52 ods. 1 a článku 54 ods. 5 nariadenia č. 1306/2013.

38 V tejto súvislosti Bulharská republika tvrdí, že finančné opravy uložené jednak na základe článku 52 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013 a jednak na základe článku 54 ods. 5 tohto nariadenia spočívajú na odlišných právnych základoch. V dôsledku toho, hoci prijatie rozhodnutí na každom z týchto základov podlieha rovnakému kontradiktórnemu konaniu, ktoré upravuje článok 52

ods. 3 uvedeného nariadenia v spojení s článkom 34 vykonávacieho nariadenia č. 908/2014, sporné rozhodnutie malo byť založené na rovnakých dôvodoch, na základe ktorých sa začalo konanie, ktoré viedlo k jeho prijatiu.

39 V prejednávanej veci tak Komisia mala prerušiť konanie začaté na základe článku 52 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013 a začať nový postup založený na článku 54 ods. 5 tohto nariadenia tým, že Bulharskej republike v súlade s článkom 34 ods. 2 vykonávacieho nariadenia č. 908/2014 oznámi svoje závery, ktoré vyvodila po overeniach uvedených v článku 54 ods. 4 nariadenia č. 1306/2013.

40 Všeobecný súd teda v bode 42 napadnutého rozsudku nesprávne rozhodol, že druhou pozvánkou na bilaterálne stretnutie sa mohlo upraviť oznámenie o zisteniach podľa uvedeného nového právneho základu.

41 Po druhé Bulharská republika tvrdí, že Všeobecný súd v bodoch 61 a 62 napadnutého rozsudku nesprávne konštatoval, že povinnosť odôvodnenia bola dodržaná z dôvodu, že sa zúčastnila na kontradiktórnom konaní podľa článku 52 ods. 3 nariadenia č. 1306/2013.

42 V tejto súvislosti tento členský štát tvrdí, že článok 54 ods. 5 nariadenia č. 1306/2013 oprávňuje Komisiu prijať vykonávacie akty vylučujúce sumy z financovania Úniou, pokiaľ bol dodržaný postup stanovený v článku 52 ods. 3 tohto nariadenia, ktorý oprávňuje Komisiu na prijatie takýchto aktov aj v prípade neexistencie predchádzajúcej kontroly na mieste v zmysle článku 47 nariadenia č. 1306/2013, s výhradou dodržania práva na obhajobu a zásady kontradiktórnosti.

43 Bulharská republika z uvedeného vyvodzuje, že v prejednávanej veci mala Komisia prerušiť overovanie začaté zaslaním záverečných správ OLAF-u a po overení dokumentov uvedených v článku 54 ods. 4 nariadenia č. 1306/2013 mala začať postup stanovený v odseku 5 tohto článku 54 tak, že v súlade s článkom 34 ods. 2 vykonávacieho nariadenia č. 908/2014 zašle oznámenie, ktorým informuje členský štát o svojich záveroch podľa článku 54 ods. 5 nariadenia č. 1306/2013, ktoré boli stanovené v nadväznosti na overenia uvedené v odseku 4 tohto článku 54.

44 Komisia pritom začala vyšetrovanie na základe článku 52 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013, a napokon dospela k záveru, že v dôsledku nedbanlivosti platobnej agentúry, pokiaľ ide o žiadosť o vrátenie, ktorú bolo potrebné predložiť prijímateľovi, a zapísanie dotknutých súm do účtovnej knihy dlžníkov v lehote stanovenej v článku 54 ods. 1 tohto nariadenia, dôvodom na vylúčenie bol dôvod uvedený v článku 54 ods. 5 písm. a) a c) uvedeného nariadenia, a to aj napriek tomu, že odôvodnenie sporného rozhodnutia vôbec neodkazuje na toto ustanovenie.

45 Po tretie sa Bulharská republika domnieva, že Všeobecný súd neoveril, či Komisia dodržala povinnosť náležitej starostlivosti stanovenú v článku 4 ods. 3 ZEÚ.

46 V tejto súvislosti Bulharská republika tvrdí, že Komisia konala predčasne, keďže po doručení záverečných správ OLAF-u jej ich mala zaslať len spolu s odporúčaním prijať nápravné opatrenia a následne overiť, či bol dodržaný článok 54 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013, predtým, ako prijala vykonávacie rozhodnutie na základe článku 54 ods. 5 písm. a) a c) tohto nariadenia.

47 Po štvrté Bulharská republika tvrdí, že Všeobecný súd neposúdil ani sa nevyjadril k dôkazom, ktoré predložila pred pojednávaním a ktoré sa týkali dodržiavania zásad lojálnej spolupráce a riadnej správy vecí verejných. Tieto skutočnosti preukazujú, že v iných prípadoch, v ktorých platobná agentúra dostala niekoľko záverečných správ týkajúcich sa kontrol vykonaných

OLAF-om, ktoré Komisia tiež zaslala bulharským orgánom, Komisia nezačala postup stanovený v článku 52 nariadenia č. 1306/2013. V tejto súvislosti Všeobecný súd neposúdil ani sa nevyjadril ku skutočnosti, že Komisia zjavne zmenila svoj prístup.

48 Podľa Bulharskej republiky by sporné rozhodnutie mohlo byť odôvodnene prijaté len vtedy, ak by záverečné správy OLAF-u preukázali, že platobná agentúra nedodržala ustanovenia článku 54 ods. 5 písm. a) a c) nariadenia č. 1306/2013, zatiaľ čo v prejednávanej veci sa skutkové okolnosti týkali nezrovnalostí, ktorých sa dopustili príjemcovia poľnohospodárskych fondov Únie.

49 Komisia túto argumentáciu spochybňuje.

Posúdenie Súdnym dvorom

50 Pokiaľ ide v prvom rade o výhradu zhrnutú v bodoch 37 až 40 tohto rozsudku, podľa ktorej Komisia nemohla prostredníctvom druhého pozvania na bilaterálne stretnutie upraviť oznámenie o zisteniach v zmysle článku 34 ods. 2 vykonávacieho nariadenia č. 908/2014, keďže uloženie finančnej opravy buď na základe článku 52 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013, alebo na základe jeho článku 54 ods. 5, by spočívalo na odlišných právnych základoch, treba pripomenúť, že Všeobecný súd v bodoch 41, 42 a 46 napadnutého rozsudku konštatoval:

„41 … treba konštatovať… že dôvody spornej finančnej opravy, ako sú uvedené v súhrnnej správe a v [spornom] rozhodnutí, sa len čiastočne zhodujú s dôvodmi, ktoré odôvodňovali začatie sporného postupu overovania súladu, ako ich Komisia vysvetlila vo svojom oznámení o zisteniach.

42 Komisia však… vyzvala Bulharskú republiku na druhé bilaterálne stretnutie. V tejto druhej výzve bolo predovšetkým uvedené, že niektoré platby by sa mohli považovať za neoprávnené na financovanie z prostriedkov EÚ, a obsahovala odporúčanie jednak neobnoviť platby, ktoré sa považujú za rizikové pre príslušný fond, a jednak vymáhať neoprávnené platby od ich príslušných príjemcov v súlade s článkom 54 nariadenia č. 1306/2013. Okrem toho druhá výzva na bilaterálne stretnutie obsahovala v prvom rade odkaz na článok 34 [vykonávacieho] nariadenia č. 908/2014; v druhom rade presné označenie nezrovnalostí, ktoré by v tejto fáze mohli odôvodniť finančnú opravu, a v treťom rade uvedenie nápravných opatrení, ktoré by sa mali zvážiť. V tomto rozsahu možno takúto výzvu považovať za výzvu, ktorou sa v podstate upravilo oznámenie o zisteniach zaslané Bulharskej republike 4. januára 2017.

…

46 … je potrebné uviesť, že práve z dôvodu, že Komisia čelila tomu, že Bulharská republika odmietla splniť časť predpokladaných nápravných opatrení, a to čo najskôr vymôcť sporné platby, v žiadosti o dodatočné informácie zaslanej 1. marca 2019 pripomenula Bulharskej republike požiadavky, ktoré vyplývajú z článku 54 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013. Pri tejto príležitosti Komisia predovšetkým zdôraznila, že Bulharská republika by mala požadovať vrátenie neoprávnených platieb od ich príjemcov do 18 mesiacov od oznámenia záverečných správ úradu OLAF v rámci dvoch vyšetrovaní realizovaných týmto úradom. Okrem toho odkaz na článok 54 nariadenia č. 1306/2013 neponechával žiadny priestor na pochybnosti o možnosti finančných oprav v prípade nedodržania tejto lehoty.“

51 Článok 54 ods. 5 písm. a) a c) nariadenia č. 1306/2013 stanovuje, že Komisia môže za predpokladu, že dodržala postup stanovený v článku 52 ods. 3, prijať vykonávacie akty, ktorými vylúči z financovania Úniou sumy, ktoré sa majú hradiť z rozpočtu Únie, ak dotknutý členský štát nedodržal lehotu 18 mesiacov uvedenú v článku 54 ods. 1 uvedeného nariadenia, alebo ak sa domnieva, že nevymoženie vyplýva z nezrovnalosti alebo nedbanlivosti, ktoré možno pripísať tomuto členskému štátu.

52 Podľa článku 54 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013 členské štáty v prípade akýchkoľvek neoprávnených platieb v dôsledku nezrovnalosti alebo nedbanlivosti požiadajú prijímateľa o ich vrátenie do 18 mesiacov po tom, ako platobná agentúra alebo orgán zodpovedný za vymáhanie schválil, prípadne dostal správu o kontrole alebo podobný dokument, v ktorom sa uvádza, že došlo k nezrovnalosti. Súčasne s touto žiadosťou o vymáhanie sa príslušné sumy v čase požiadania o vrátenie platieb musia zaznamenať v účtovnej knihe dlžníkov platobnej agentúry.

53 Ako v podstate uviedol generálny advokát v bode 40 svojich návrhov, zo znenia tohto ustanovenia vyplýva, že povinnosť členských štátov podľa tohto ustanovenia požadovať od príjemcu vrátenie neoprávnených platieb v dôsledku nezrovnalostí alebo nedbanlivosti vzniká v okamihu, keď platobná agentúra alebo orgán zodpovedný za vymáhanie schválil alebo dostal „správu o kontrole alebo podobný dokument, v ktorom sa uvádza, že došlo k nezrovnalosti“.

54 Okrem toho, keďže článok 54 ods. 5 nariadenia č. 1306/2013 podmieňuje prijatie vykonávacieho rozhodnutia Komisiou na základe uvedeného ustanovenia len dodržaním postupu stanoveného v článku 52 ods. 3 tohto nariadenia, treba sa domnievať, podobne ako uviedol generálny advokát v bode 41 svojich návrhov, že postup vedúci k prijatiu vykonávacieho aktu na základe článku 54 ods. 5 uvedeného nariadenia možno uplatniť nezávisle od postupu založeného na článku 52 ods. 1 toho istého nariadenia.

55 Z uvedeného vyplýva, že v súlade s cieľom ochrany finančných záujmov rozpočtu Únie uvedeným v odôvodneniach 37 a 39 nariadenia č. 1306/2013 môže Komisia hneď, ako bolo konštatované porušenie povinnosti požadovať vymáhanie, prijať vykonávací akt podľa článku 54 ods. 5 uvedeného nariadenia pod podmienkou dodržania postupu stanoveného v článku 52 ods. 3 toho istého nariadenia.

56 Z tohto posledného uvedeného ustanovenia, ktoré definuje postup, ktorý sa má dodržať pred prijatím akéhokoľvek rozhodnutia o zamietnutí financovania, vyplýva, že prijatie takéhoto rozhodnutia je podmienené existenciou výmeny písomných oznámení medzi Komisiou a dotknutým členským štátom o výsledku kontrol vykonaných Komisiou s cieľom dosiahnuť dohodu o opatreniach, ktoré sa majú prijať. Ak sa nedosiahne dohoda, dotknutý členský štát môže požiadať o začatie zmierovacieho konania, na ktorého konci sa správa s odporúčaniami predloží Komisii, ktorá ju zohľadní pred prijatím rozhodnutia o zamietnutí financovania.

57 V súlade s článkom 53 ods. 1 písm. b) nariadenia č. 1306/2013 Komisia prijala vykonávacie nariadenie č. 908/2014, ktorého článok 34 stanovuje podrobné pravidlá postupu overenia súladu stanoveného v článku 52 nariadenia č. 1306/2013.

58 Ako vyplýva z článku 34 vykonávacieho nariadenia č. 908/2014 v spojení s odôvodnením 27 tohto nariadenia, ide o kontradiktórne konanie, ktorého jednotlivé etapy, ktoré Všeobecný súd uviedol v bode 36 napadnutého rozsudku, podliehajú dodržaniu osobitných lehôt s cieľom zabezpečiť jeho ukončenie v primeranej lehote.

59 V prvej fáze Komisia oznámi svoje zistenia dotknutému členskému štátu, pričom uvedie nápravné opatrenia, ktoré by sa podľa nej mali prijať, a predbežnú výšku finančnej opravy, ktorú považuje za primeranú. V súlade s judikatúrou pripomenutou Všeobecným súdom v bode 37 napadnutého rozsudku musí toto oznámenie dostatočne presným spôsobom identifikovať všetky nezrovnalosti vytýkané dotknutému členskému štátu, na ktorých bola v konečnom dôsledku založená vykonaná finančná oprava. Iba takéto oznámenie môže zabezpečiť úplné oboznámenie sa s výhradami Komisie (pozri analogicky rozsudok z 3. mája 2012, Španielsko/Komisia, C-24/11 P, EU:C:2012:266, bod 31). Okrem toho v súlade s článkom 34 ods. 2 prvým pododsekom vykonávacieho nariadenia č. 908/2014 musí uvedené oznámenie odkazovať na tento článok 34 a stanoviť, že bilaterálne stretnutie sa uskutoční do štyroch mesiacov od uplynutia lehoty na odpoveď, ktorú má dotknutý členský štát k dispozícii.

60 V prejednávanej veci Všeobecný súd v bode 42 napadnutého rozsudku uviedol, že Komisia v druhej výzve na bilaterálne stretnutie, ktorú zaslala Bulharskej republike, uviedla, že niektoré platby by sa mohli považovať za neoprávnené na financovanie Úniou. Komisia v nej jednak odporučila, aby sa platby, ktoré sa považujú za rizikové pre dotknutý fond, neobnovili a aby sa jednak vymáhali neoprávnené platby od ich príslušných príjemcov v súlade s článkom 54 nariadenia č. 1306/2013. Okrem toho Všeobecný súd konštatoval, že táto výzva obsahovala v prvom rade odkaz na článok 34 vykonávacieho nariadenia č. 908/2014, v druhom rade presné označenie nezrovnalostí, ktoré by v tejto fáze mohli odôvodniť finančnú opravu, a v treťom rade uvedenie nápravných opatrení, ktoré by sa mali zvážiť.

61 Všeobecný súd teda mohol bez toho, aby sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia, vyvodiť, že druhá výzva na dvojstranné stretnutie spĺňala požiadavky stanovené v článku 34 ods. 2 prvom pododseku vykonávacieho nariadenia č. 908/2014, a teda dospieť k záveru, že táto výzva v podstate upravila oznámenie o zisteniach zaslané Bulharskej republike 4. januára 2017.

62 Okrem toho v rozsahu, v akom Bulharská republika touto výhradou tvrdí, že v prejednávanej veci Komisia konala predčasne, keď začala konanie podľa článku 54 ods. 5 písm. a) a c) nariadenia č. 1306/2013, z dôvodu, že jej mala najprv zaslať záverečné správy OLAF-u spolu s jednoduchým odporúčaním prijať nápravné opatrenia, a následne overiť, či si splnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 54 ods. 1 tohto nariadenia, a až potom jej oznámiť svoje závery podľa článku 34 ods. 2 vykonávacieho nariadenia č. 908/2014, treba uviesť, že tento výklad nie je v nijakom prípade podporený znením týchto ustanovení.

63 Okrem toho uvedený výklad by bol ťažko zlučiteľný s cieľom ochrany finančných záujmov rozpočtu Únie pripomenutým v bode 55 tohto rozsudku.

64 Takýto výklad by totiž viedol k tomu, že Komisia by bola nútená čakať na koniec lehoty 18 mesiacov stanovenej v článku 54 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013, aby mohla začať kontradiktórne konanie stanovené v článku 34 vykonávacieho nariadenia č. 908/2014, a najmä oznámiť dotknutému členskému štátu nápravné opatrenia, ktoré by podľa nej mali byť vykonané, čím by hrozilo, že sa zníži pravdepodobnosť účinného vymáhania neoprávnených platieb vyplývajúcich z nezrovnalostí alebo nedbanlivosti.

65 Treba dodať, že výklad, ktorý zastáva Bulharská republika, nie je odôvodnený požiadavkou ochrany práva na obranu, keďže, ako navyše overil Všeobecný súd v bode 49 napadnutého rozsudku, výklad, ktorý prijal, nezbavuje dotknutý členský štát možnosti účinne vyjadriť svoje stanovisko, pokiaľ ide o vymáhanie výdavkov vystavených riziku a uplatnenie článku 54 nariadenia č. 1306/2013.

66 Z predchádzajúcich úvah vyplýva, že táto výhrada je založená na nesprávnom výklade článku 52 ods. 1 a článku 54 ods. 5 nariadenia č. 1306/2013, v dôsledku čoho ju treba zamietnuť ako nedôvodnú.

67 Pokiaľ ide v druhom rade o argumentáciu uvedenú v bodoch 41 až 44 tohto rozsudku, ktorou Bulharská republika v podstate tvrdí, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď v bodoch 61 a 62 napadnutého rozsudku konštatoval, že Komisia dodržala svoju povinnosť odôvodnenia, hoci sporné rozhodnutie vôbec neodkazuje na článok 54 ods. 5 nariadenia č. 1306/2013, ktorý predstavuje skutočný právny základ tohto rozhodnutia, treba uviesť, že Všeobecný súd najprv v bode 57 napadnutého rozsudku správne pripomenul ustálenú judikatúru týkajúcu sa článku 296 ZFEÚ, podľa ktorej odôvodnenie právnych aktov musí byť prispôsobené povahe dotknutého aktu a musia z neho jasne a jednoznačne vyplývať úvahy inštitúcie, ktorá akt prijala, umožňujúce dotknutým osobám pochopiť dôvody prijatia opatrenia a príslušnému súdu preskúmať ho.

68 Všeobecný súd tiež v bode 60 napadnutého rozsudku správne pripomenul judikatúru, podľa ktorej v osobitnom kontexte vypracovania rozhodnutí týkajúcich sa schvaľovania účtovných závierok v oblasti poľnohospodárskych fondov Únie sa odôvodnenie rozhodnutia, ktorým sa odmieta účtovanie časti deklarovaných výdavkov na ťarchu takéhoto fondu, musí považovať za dostatočné, keďže členský štát, ktorému je určené, bol úzko zapojený do konania, ktoré viedlo k prijatiu tohto rozhodnutia, a poznal dôvody, pre ktoré sa Komisia domnievala, že tieto výdavky sa nemôžu zúčtovať na ťarchu dotknutého fondu.

69 V prejednávanej veci pritom Bulharská republika nespochybňuje konštatovania Všeobecného súdu uvedené v bode 61 napadnutého rozsudku, podľa ktorých bol tento členský štát zapojený do procesu vypracovania sporného rozhodnutia a že otázka vymáhania sporných pohľadávok v súvislosti s článkom 54 nariadenia č. 1306/2013 bola medzi účastníkmi konania viackrát prediskutovaná.

70 Bulharská republika preto nemôže Všeobecnému súdu vytýkať, že z uvedeného v bode 62 napadnutého rozsudku vyvodil, že nemohla tvrdiť, že nebola upozornená na dôvody, pre ktoré jej Komisia zamýšľala uložiť finančnú opravu týkajúcu sa výdavkov vystavených riziku ani že nemohla v tejto súvislosti pochopiť dôvody sporného rozhodnutia.

71 Vzhľadom na judikatúru pripomenutú Všeobecným súdom a bez toho, aby sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia, mohol teda Všeobecný súd konštatovať, že Komisia neporušila svoju povinnosť odôvodnenia.

72 Druhá výhrada sa preto musí zamietnuť ako nedôvodná.

73 V treťom rade v rozsahu, v akom sa Bulharská republika v argumentácii zhrnutej v bodoch 45 a 46 tohto rozsudku domnieva, že Všeobecný súd nepreskúmal, či Komisia dodržala povinnosť náležitej starostlivosti stanovenú v článku 4 ods. 3 ZEÚ, stačí uviesť, ako uviedol generálny advokát v bodoch 82 až 85 svojich návrhov, že jednak argumentácia, ktorú v tejto súvislosti uviedla Bulharská republika pred Všeobecným súdom, nemá samostatnú povahu, ale javí sa ako dôsledok údajného porušenia postupu, ktoré malo podľa tohto členského štátu viesť k prijatiu sporného rozhodnutia, a že jednak táto argumentácia bola osobitne stručná a že na rozdiel od toho, čo tvrdí tento členský štát, z bodu 49 napadnutého rozsudku vyplýva, že Všeobecný súd preskúmal a rovnako stručne odpovedal na uvedenú argumentáciu.

74 Tretia výhrada sa preto musí zamietnuť ako nedôvodná.

75 Vo štvrtom rade, pokiaľ ide o výhradu zhrnutú v bodoch 47 a 48 tohto rozsudku, podľa ktorej Všeobecný súd nepreskúmal niektoré dôkazy, ktoré preukazujú, že Komisia nedodržala zásady lojálnej spolupráce a riadnej správy vecí verejných, keď začala postup stanovený v článku 52 nariadenia č. 1306/2013, hoci v iných podobných prípadoch, ku ktorým došlo neskôr, sa tento postup nezačal, treba pripomenúť, že v rámci odvolania je cieľom preskúmania Súdnym dvorom najmä overiť, či Všeobecný súd z právneho hľadiska dostatočne odpovedal na všetky tvrdenia uvedené odvolateľom, a že dôvod založený na tom, že Všeobecný súd neodpovedal na tvrdenia uvedené v prvostupňovom konaní, v podstate znamená poukázať na porušenie povinnosti odôvodnenia, ktorá vyplýva z článku 36 Štatútu Súdneho dvora Európskej únie, uplatniteľného na Všeobecný súd na základe článku 53 prvého odseku tohto Štatútu a článku 117 Rokovacieho poriadku Všeobecného súdu (pozri v tomto zmysle rozsudok z 27. februára 2025, OA/Parlament, C-32/24 P, EU:C:2025:118, bod 24 a citovanú judikatúru).

76 Táto povinnosť odôvodniť rozsudky teda neukladá Všeobecnému súdu povinnosť vypracovať také odôvodnenie, ktoré by vyčerpávajúcim spôsobom a jednotlivo rozoberalo všetky tvrdenia účastníkov sporu. Odôvodnenie teda môže byť implicitné, ak umožní dotknutým osobám oboznámiť sa s dôvodmi, z ktorých Všeobecný súd vychádzal, a Súdnemu dvoru poskytne dostatok podkladov potrebných na uskutočnenie preskúmania v rámci odvolania (rozsudok z 27. februára 2025, OA/Parlament, C-32/24 P, EU:C:2025:118, bod 25 a citovaná judikatúra).

77 V prejednávanej veci, pokiaľ ide na jednej strane o list Komisie doručený Bulharskej republike 12. mája 2022, treba uviesť, že v bode 22 napadnutého rozsudku Všeobecný súd rozhodol, že tento dôkaz, ktorý tento členský štát predložil deň pred pojednávaním pred Všeobecným súdom, je prípustný. Všeobecný súd ho následne preskúmal v bode 53 tohto rozsudku, v ktorom usúdil, že uvedený členský štát nevysvetlil, v čom tento list mohol podporiť jeho argumentáciu, v dôsledku čoho tvrdenie, podľa ktorého Všeobecný súd nezohľadnil uvedený dôkaz, nie je dôvodné.

78 Na druhej strane v rozsahu, v akom sa Bulharská republika touto výhradou domnieva, že Všeobecný súd sa nevyjadril k jej pripomienkam založeným na odôvodnení 29 a článku 2 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) 2020/2223 z 23. decembra 2020, ktorým sa mení nariadenie (EÚ, Euratom) č. 883/2013, pokiaľ ide o spoluprácu s Európskou prokuratúrou a účinnosť Európskeho úradu pre boj proti podvodom (Ú. v. EÚ L 437, 2020, s. 49), treba pripomenúť ustálenú judikatúru Súdneho dvora, podľa ktorej podľa článku 256 ZFEÚ, článku 58 prvého odseku Štatútu Súdneho dvora Európskej únie, ako aj článku 168 ods. 1 písm. d) Rokovacieho poriadku Súdneho dvora musí odvolanie presne označovať napádané časti rozsudku, ktorého zrušenie sa navrhuje, ako aj právne tvrdenia, ktoré osobitným spôsobom podporujú tento návrh (rozsudok z 22. mája 2025, Trasta Komercbanka/ECB, C-90/23 P, EU:C:2025:369, bod 53 a citovaná judikatúra).

79 V prejednávanej veci však treba uviesť, že tvrdenia Bulharskej republiky založené na tomto odôvodnení 29 a tomto článku 2, uvedené v bode 48 odvolania, sa vyznačujú úplným nedostatkom jasnosti a súvislosti s odôvodnením napadnutého rozsudku, a preto sú zjavne neprípustné.

80 Vzhľadom na prechádzajúce úvahy treba prvý odvolací dôvod zamietnuť ako čiastočne neprípustný a čiastočne nedôvodný.

O druhom odvolacom dôvode

Argumentácia účastníkov konania

81 Druhý odvolací dôvod je založený na nesprávnom právnom posúdení, ktorého sa mal Všeobecný súd dopustiť tým, že podal výklad článku 54 ods. 5 písm. a) a c) nariadenia č. 1306/2013 v spojení s článkom 54 ods. 1 tohto nariadenia v tom zmysle, že v prejednávanej veci lehota 18 mesiacov stanovená v tomto článku 54 ods. 1 začala plynúť od okamihu, keď platobná agentúra dostala záverečné správy OLAF-u.

82 To, ako Všeobecný súd rozhodol v bodoch 76 až 78 napadnutého rozsudku, je v rozpore s jeho ustálenou judikatúrou, podľa ktorej postup overovania súladu v zmysle článku 52 nariadenia (EÚ) č. 1306/2013 je kontradiktórny a jednotlivé dokumenty vymenené v rámci tohto administratívneho postupu sú len prípravnými dokumentmi k prijatiu rozhodnutia.

83 Bulharská republika najmä tvrdí, že Všeobecný súd v bode 76 napadnutého rozsudku usúdil, že ak by však zákonodarca Únie mal v úmysle stanoviť začiatok plynutia lehoty 18 mesiacov stanovenej na to, aby členské štáty od svojich príjemcov vymohli vrátenie neoprávnených platieb v čase formálneho ukončenia postupu overovania súladu, ako sa stanovuje v článku 52 nariadenia č. 1306/2013, výslovne by odkázal na „vykonávacie akty“.

84 Tento členský štát v tejto súvislosti tvrdí, že pokiaľ zákonodarca Únie v článku 54 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013 všeobecne definoval dokumenty, od doručenia ktorých začína plynúť lehota 18 mesiacov, je to z dôvodu rôznorodej povahy kontrol, záverov a správ, ktoré možno prijať v rámci postupu overovania súladu a postupu týkajúceho sa nezrovnalostí.

85 Bulharská republika okrem toho uvádza, že na rozdiel od toho, čo je uvedené v bode 77 napadnutého rozsudku, nespochybňuje, že Komisia je v zásade oprávnená rozhodnúť o začatí postupu overovania súladu a vylúčiť výdavky na základe informácií obsiahnutých v záverečných správach OLAF-u.

86 V prejednávanej veci by však konanie, ktoré už bolo začaté podľa článku 52 nariadenia č. 1306/2013, malo od Komisie vyžadovať, aby prijala rozhodnutie o zamietnutí financovania po skončení všetkých etáp stanovených v článku 34 vykonávacieho nariadenia č. 908/2014.

87 Postup stanovený v článku 52 ods. 3 nariadenia č. 1306/2013, ktorý bol začatý na základe článku 52 ods. 1 tohto nariadenia, totiž ukladá Komisii povinnosť ukončiť tento postup vykonávacím rozhodnutím prijatým na tom istom základe, aby dotknutý členský štát mohol s istotou vedieť, aké opatrenia má prijať.

88 Keďže Komisia takto nekonala, postavila Bulharskú republiku do neistoty, pokiaľ ide o presnú povahu toho, čo sa jej vytýka.

89 Tento členský štát tvrdí, že Všeobecný súd v bodoch 73 až 81 napadnutého rozsudku nesprávne vyložil skutkové okolnosti prejednávanej veci v súvislosti s článkami 52 a 54 nariadenia č. 1306/2013, ktoré sa majú vykladať spoločne, keďže článok 54 tohto nariadenia odkazuje na článok 52 ods. 3 uvedeného nariadenia, pokiaľ ide o právo na obranu, a na informácie v rámci rozhodnutia, ktoré sa má prijať na základe článku 54 ods. 5 toho istého nariadenia.

90 Všeobecný súd nesprávne vyložil kombinované ustanovenia článku 52 ods. 1 a 3 nariadenia č. 1306/2013, keď usúdil, že tieto ustanovenia umožňujú Komisii prijať rozhodnutie podľa článku 54 ods. 5 tohto nariadenia, hoci v skutočnosti toto posledné uvedené ustanovenie ukladá Komisii len povinnosť dodržať kontradiktórne konanie stanovené v článku 52 ods. 3 uvedeného nariadenia na účely vylúčenia výdavkov na základe tohto článku 54 ods. 5 v prípade nedodržania lehoty stanovenej v článku 54 ods. 1 toho istého nariadenia alebo nedbanlivosti zo strany dotknutého členského štátu.

91 Komisia túto argumentáciu spochybňuje.

Posúdenie Súdnym dvorom

92 Týmto druhým odvolacím dôvodom Bulharská republika tvrdí, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia pri výklade článku 54 ods. 5 písm. a) a c) nariadenia č. 1306/2013 v spojení s článkom 54 ods. 1 tohto nariadenia, keď v podstate usúdil, že v prejednávanej veci lehota 18 mesiacov stanovená v tomto článku 54 ods. 1 začala plynúť od okamihu, keď platobná agentúra dostala záverečné správy OLAF-u, zatiaľ čo podľa tohto členského štátu v prípade, že sa začalo konanie podľa článku 52 uvedeného nariadenia, toto konanie musí viesť k prijatiu rozhodnutia o zamietnutí financovania po skončení rôznych etáp stanovených v článku 34 vykonávacieho nariadenia č. 908/2014, k čomu v prejednávanej veci nedošlo, keď OLAF zaslal svoje záverečné správy.

93 Všeobecný súd tým nezohľadnil kontradiktórnu povahu rozhodovacieho procesu stanoveného v článku 52 nariadenia č. 1306/2013, ako aj skutočnosť, že dokumenty, ktoré sú oznámené v rámci tohto administratívneho konania, sú prípravnými dokumentmi na prijatie rozhodnutia o zamietnutí financovania.

94 V tejto súvislosti treba uviesť, že druhý odvolací dôvod vychádza z nesprávneho predpokladu, podľa ktorého je Komisia po začatí postupu overenia súladu na základe článku 52 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013 povinná prijať vykonávací akt na základe tohto ustanovenia, aby mohla prípadne následne začať postup na základe článku 54 ods. 5 písm. a) a c) tohto nariadenia.

95 Ako totiž vyplýva z preskúmania prvého odvolacieho dôvodu, a najmä z bodov 53 až 55 tohto rozsudku, povinnosť požadovať vrátenie neoprávnených platieb v dôsledku nezrovnalostí alebo nedbanlivosti vzniká najmä od doručenia „správy o kontrole alebo podobného dokumentu, v ktorom sa uvádza existencia nezrovnalosti“ platobnej agentúre alebo orgánu povereného vymáhaním a postup vedúci k prijatiu vykonávacieho aktu na základe článku 54 ods. 5 nariadenia č. 1306/2013 možno vykonať nezávisle od postupu založeného na článku 52 ods. 1 tohto nariadenia.

96 V dôsledku toho Komisia môže v prípade, že zistí porušenie povinnosti, požadovať vymáhanie a bez toho, aby bola povinná najprv ukončiť konanie začaté na základe tohto posledného uvedeného ustanovenia, prijať vykonávací akt podľa článku 54 ods. 5 uvedeného nariadenia pod podmienkou dodržania postupu stanoveného v článku 52 ods. 3 toho istého nariadenia.

97 Za týchto podmienok nemožno tomuto odvolaciemu dôvodu vyhovieť.

98 Vzhľadom na to, že sa nevyhovelo žiadnemu z odvolacích dôvodov uvedených na podporu odvolania, treba toto odvolanie zamietnuť ako celok.

O trovách

99 V súlade s článkom 184 ods. 2 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora, ak odvolanie nie je dôvodné, Súdny dvor rozhodne o trovách konania.

100 Podľa článku 138 ods. 1 tohto rokovacieho poriadku uplatniteľného na konanie o odvolaní na základe jeho článku 184 ods. 1 účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté.

101 Keďže Komisia navrhla uložiť Bulharskej republike povinnosť nahradiť trovy konania a Bulharská republika nemala úspech vo svojich dôvodoch, je opodstatnené rozhodnúť tak, že Bulharská republika znáša svoje vlastné trovy konania a je povinná nahradiť trovy konania, ktoré vznikli Komisii.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (štvrtá komora) rozhodol takto:

1. **Odvolanie sa zamieta.**

2. **Bulharská republika znáša svoje vlastné trovy konania a je povinná nahradiť trovy konania, ktoré vznikli Európskej komisii.**

Podpisy