Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK TRIBUNÁLU (pátého senátu)

28. ledna 2016*

„EZOZF — Záruční sekce — EZZF a EZFRV — Výdaje vyloučené z financování — Ověřování malých pozemků — Nedostatek důkazu vážné a rozumné pochybnosti — Extrapolace výsledků kontrol na místě“

Ve věci T-667/14,

Republika Slovinsko, zastoupená L. Bembičem, jako zmocněncem,

žalobkyně,

proti

Evropské komisi, zastoupené B. Rous Demiri a D. Triantafyllouem, jako zmocněnci,

žalované,

jejímž předmětem je návrh na částečné zrušení prováděcího rozhodnutí Komise 2014/458/EU ze dne 9. července 2014, kterým se z financování Evropskou unií vylučují některé výdaje vynaložené členskými státy v rámci záruční sekce Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu (EZOZF), v rámci Evropského zemědělského záručního fondu (EZZF) a v rámci Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) (Úř. věst. L 205, s. 62) v rozsahu, v němž vylučuje některé výdaje vynaložené Republikou Slovinsko,

TRIBUNÁL (pátý senát),

ve složení A. Dittrich (zpravodaj), předseda, J. Schwarcz a V. Tomljenović, soudci,

vedoucí soudní kanceláře: S. Bukšek Tomac, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 21. října 2015,

vydává tento

* Jednací jazyk: slovinština.

Rozsudek

Skutečnosti předcházející sporu

1 Evropská komise provedla v době od 3. do 7. října 2011 ve Slovinsku kontrolu podle čl. 37 odst. 1 nařízení Rady (ES) č. 1290/2005 ze dne 21. června 2005 o financování společné zemědělské politiky (Úř. věst. L 209, s. 1). Hlavním cílem této kontroly bylo zhodnotit provádění režimů přímé podpory pro roky podání žádosti 2009 až 2011, které odpovídaly účetním obdobím 2010 až 2012.

2 Komise sdělila Republice Slovinsko dopisem ze dne 21. listopadu 2011 výsledek šetření v souladu s čl. 11 odst. 1 prvním pododstavcem nařízení Komise (ES) č. 885/2006 ze dne 21. června 2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1290/2005, pokud jde o akreditaci platebních agentur a dalších subjektů a schválení účetní závěrky EZZF a EZFRV (Úř. věst. L 171, s. 90). Komise měla za to, že výdaje nebyly vynaloženy v souladu s právem Evropské unie.

3 Republika Slovinsko odpověděla na vyjádření Komise dopisem ze dne 20. ledna 2012.

4 Dopisem ze dne 22. května 2013 Komise vyzvala slovinské orgány ke dvoustrannému jednání podle čl. 11 odst. 1 třetího pododstavce nařízení č. 885/2006. Vzhledem k tomu, že Republika Slovinsko sdělila Komisi další informace dopisem ze dne 5. června 2013, konalo se dvoustranné jednání dne 12. června 2013.

5 Dopisem ze dne 16. července 2013 Komise předala slovinským orgánům zápis z dvoustranného jednání a seznam doplňujících informací požadovaných během této schůzky podle čl. 11 odst. 2 prvního pododstavce nařízení č. 885/2006. Republika Slovinsko na něj odpověděla dopisem ze dne 16. září 2013.

6 Dne 3. ledna 2014 Komise sdělila Republice Slovinsko své formální závěry podle čl. 11 odst. 2 třetího pododstavce nařízení č. 885/2006. V tomto sdělení potvrdila svůj postoj, podle kterého provádění podpory na plochu ve Slovinsku nebylo slučitelné s pravidly Unie v letech žádosti 2009 až 2011. Navrhla proto vyloučit z financování Unie částku ve výši 347 661,10 eura. Konkrétně Komise konstatovala:

— nedostatky při ověřování malých pozemků, pokud jde o jejich soulad s definicí zemědělských pozemků, na které byla uplatněna paušální oprava 5 % z přímých plateb, ve výši 85 780,08 eura pro hospodářský rok 2010, ve výši 115 956,46 eura pro hospodářský rok 2011 a ve výši 131 269,23 eura pro hospodářský rok 2012;

— neprovedení extrapolace výsledků kontroly v případě rozdílu menšího než 3 %, na které byla uplatněna jednorázová oprava z přímých plateb ve výši 1 771,90 eura pro hospodářský rok 2010, ve výši 6 376,67 eura pro hospodářský rok 2011 a ve výši 6 506,76 eura pro hospodářský rok 2012.

7 Dopisem ze dne 13. února 2014 Republika Slovinsko požádala o zahájení řízení před smírčím orgánem podle článku 16 nařízení č. 885/2006. Dne 25. března 2014 smírčí orgán tuto žádost odmítl jako nepřípustnou.

8 Komise potvrdila svůj postoj na základě důvodů shrnutých v souhrnné zprávě týkající se výsledků kontrol provedených v rámci schválení účetní závěrky (dále jen „souhrnná zpráva“).

9 Prováděcím rozhodnutím 2014/458/EU ze dne 9. července 2014, kterým se z financování Evropskou unií vylučují některé výdaje vynaložené členskými státy v rámci záruční sekce Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu (EZOZF), v rámci Evropského zemědělského záručního

fondu (EZZF) a v rámci Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) (Úř. věst. L 205, s. 62, dále jen „napadené rozhodnutí“), Komise vyloučila dotčené výdaje z financování Unií z důvodu jejich neslučitelnosti s pravidly Unie.

Řízení a návrhová žádání účastnic řízení

10 Návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 12. září 2014 podala Republika Slovinsko projednávanou žalobu.

11 Na základě zprávy soudce zpravodaje rozhodl Tribunál (pátý senát) o zahájení ústní části řízení.

12 V rámci organizačních procesních opatření stanovených v článku 89 svého jednacího řádu vyzval Tribunál Republiku Slovinsko, aby předložila konkrétní dokument. Republika Slovinsko této výzvě ve stanovené lhůtě vyhověla.

13 Řeči účastnic řízení a jejich odpovědi na otázky Tribunálu byly vyslechnuty na jednání konaném dne 21. října 2015. V průběhu tohoto jednání předložily účastnice řízení některé fotografie, které byly založeny do spisu. Podle čl. 85 odst. 4 jednacího řádu poskytl předseda účastnicím řízení příležitost vyjádřit se k důkazům.

14 Republika Slovinsko navrhuje, aby Tribunál:

— zrušil napadené rozhodnutí v rozsahu, v němž, pokud jde o Slovinsko, vylučuje z financování Unie částku ve výši 347 661,10 eura odpovídající výdajům vykázaným za hospodářské roky 2010 až 2012;

— podpůrně přijal paušální opravu ve výši 5 % z přímých plateb z důvodu nedostatků při ověřování malých pozemků na částku pouze 172 876,39 eura odpovídající výdajům vykázaným za hospodářské roky 2010 až 2012;

— uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

15 Komise navrhuje, aby Tribunál:

— zamítl žalobu jako neopodstatněnou;

— uložil Republice Slovinsko náhradu nákladů řízení.

Právní otázky

K přípustnosti důkazů předložených na jednání

16 Vzhledem k tomu, že důkazy v podobě fotografií byly účastnicemi řízení předloženy až ve stadiu ústní části řízení, aniž toto opoždění bylo odůvodněno, musejí být podle čl. 85 odst. 3 jednacího řádu odmítnuty jako nepřípustné.

K věci samé

17 Na podporu své žaloby Republika Slovinsko vznáší dva žalobní důvody. První žalobní důvod, který vychází ze zjevně nesprávného posouzení, nedostatečného odůvodnění a z porušení zásady legality, se týká ověřování malých pozemků, pokud jde o dodržení definice zemědělských pozemků. Druhý žalobní důvod, který se týká velikosti vzorku pozemků a extrapolace výsledků kontrol na místě, vychází z nedostatečného odůvodnění a z porušení zásady legality.

K prvnímu žalobnímu důvodu, který se týká ověřování malých pozemků a vychází ze zjevně nesprávného posouzení, z nedostatečného odůvodnění a z porušení zásady legality

18 Republika Slovinsko uplatňuje argument, že Komise se dopustila nesprávného právního posouzení a porušila svou povinnost uvést odůvodnění, jakož i zásadu legality tím, že provedla finanční opravu na základě skutečnosti, že nedisponovala účinným systémem ověřování minimální způsobilé výměry. Slovinsko má četné svažité a krasové plochy a zemědělci vždy kultivovali každou půdní plochu, jakkoli byla malá. Unijní právní předpisy nestanoví meze formě a zúžení zemědělské půdy a sporné plochy určené během dotčené kontroly splňovaly veškeré podmínky definice zemědělského pozemku. Tyto plochy navíc nebyly vytvořeny uměle za účelem splnění podmínek obdržení plateb v režimech podpory. Republika Slovinsko má za to, že prokázala, že všechny s konečnou platností nezpůsobilé plochy byly vyloučeny z celkové vykázané plochy a že slovinský systém referenčních pozemků zaručuje účinnost systému aktualizace a monitorování ploch. Komise nenalezla během svých kontrol žádný konkrétní důkaz tvrzeného porušení.

19 V bodě 12.9.1 souhrnné zprávy Komise uvedla, že slovinský systém umožňuje zemědělcům zahrnout do ohlášení půdy dlouhé a úzké pásy luk, které v zásadě lemují ornou půdu, takže se plochy využitelných graficky znázorněných zemědělských pozemků stávají způsobilými. Podle této zprávy by to mohlo vést k anomáliím při měřeních a dále k zohlednění pozemků, které nedosahují minimální rozlohy, kterou musí mít zemědělský pozemek a která činí ve Slovinsku 0,1 ha na základě čl. 14 odst. 4 nařízení Komise (ES) č. 796/2004 ze dne 21. dubna 2004, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro podmíněnost, odlišení a integrovaný administrativní a kontrolní systém podle nařízení Rady (ES) č. 1782/2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce (Úř. věst. L 141, s. 18; Zvl. vyd. 03/04, s. 243), a čl. 13 odst. 9 nařízení Komise (ES) č. 1122/2009 ze dne 30. listopadu 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 73/2009, pokud jde o podmíněnost, modulaci a integrovaný administrativní a kontrolní systém v rámci režimů přímých podpor pro zemědělce stanovených v uvedeném nařízení, a k nařízení Rady (ES) č. 1234/2007, pokud jde o podmíněnost v rámci režimu přímé podpory pro odvětví vína (Úř. věst. L 316, s. 65). Pro ilustraci umělé formy graficky znázorněného zemědělského pozemku Komise odkázala na pozemek č. 127810 nazvaný „Medja“ (dále jen „pozemek Medja“). Kromě toho uvedla, že problém nespočívá v samotných malých pozemcích, ale v tom, že jsou nevhodné pro postup, jehož cílem je určit zemědělce, kteří do svého prohlášení zahrnuli určité plochy, aby zajistili způsobilost pozemků, které nedosahují požadované minimální výměry. Podle souhrnné zprávy s přihlédnutím k požadavkům článku 30 nařízení Rady (ES) č. 73/2009 ze dne 19. ledna 2009, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce a kterým se mění nařízení (ES) č. 1290/2005, (ES) č. 247/2006, (ES) č. 378/2007 a zrušuje nařízení (ES) č. 1782/2003 (Úř. věst. L 30, s. 16), a při neexistenci vhodného kontrolního postupu s cílem nalézt a vyloučit uvedené zemědělské pozemky, Komise konstatovala, že u dotčených zemědělských fondů existuje riziko. Konečně v bodě 12.9.3 souhrnné zprávy měla Komise za to, že vzhledem k tomu, že slovinské orgány neprokázaly své tvrzení, podle kterého dlouhé a úzké pruhy existují pouze v rámci stálých pastvin, představují veškeré graficky znázorněné zemědělské pozemky s plochou o výměře od 0,10 ha do 0,15 ha riziko.

20 Je třeba podotknout, že podle čl. 31 odst. 1 nařízení č. 1290/2005 – pokud Komise zjistí, že výdaje z Evropského zemědělského záručního fondu (EZZF) uvedené v čl. 3 odst. 1 tohoto nařízení a z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) uvedené v článku 4 téhož nařízení, nebyly uskutečněny v souladu s pravidly Unie – rozhodne, které částky mají být vyloučeny z financování Unie. Podle čl. 38 odst. 2 nařízení č. 1290/2005 se výdaje ze záruční sekce Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu (EZOZF) s výjimkou výdajů na rozvoj venkova, uskutečněné členskými státy od 16. října 2006 řídí pravidly stanovenými v tomto nařízení.

21 Je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury evropské zemědělské fondy financují pouze intervence prováděné v souladu s unijními předpisy v rámci společné organizace zemědělských trhů (rozsudky ze dne 24. února 2005, Řecko v. Komise, C-300/02, Sb. rozh. EU:C:2005:103, bod 32, a ze dne 27. února 2013, Polsko v. Komise, T-241/10, EU:T:2013:96, bod 20).

22 Kromě toho není Komise povinna za účelem osvědčení porušení pravidel společné organizace zemědělských trhů prokázat vyčerpávajícím způsobem nedostatečnost kontrol provedených vnitrostátními správními orgány nebo nesprávnost hodnot jimi předaných, ale musí předložit důkaz vážné a rozumné pochybnosti, kterou má ohledně těchto kontrol nebo těchto hodnot. Toto zmírnění důkazního požadavku kladeného na Komisi lze vysvětlit skutečností, že tím, kdo má nejlepší předpoklady ke shromáždění a ověření údajů nezbytných pro schválení účetních závěrek evropských zemědělských fondů, je členský stát, takže je na něm, aby předložil co nejpodrobnější a nejúplnější důkaz o tom, že kontroly byly skutečně provedeny nebo že jeho číselné údaje skutečně existují, a případně, že tvrzení Komise jsou nesprávná (viz rozsudky Řecko v. Komise, bod 21 výše, EU:C:2005:103, body 33 až 36 a citovaná judikatura, a ze dne 12. července 2011, Slovinsko v. Komise, T-197/09, EU:T:2011:348, bod 39 a citovaná judikatura).

23 Dotyčný členský stát nemůže vyvrátit zjištění Komise, aniž podloží svá vlastní tvrzení skutečnostmi, které dokládají existenci spolehlivého a provozuschopného kontrolního systému. Nepodaří-li se mu tedy prokázat, že zjištění Komise jsou nesprávná, pak tato zjištění představují indicie způsobilé vzbudit závažné pochybnosti ohledně zavedení systému odpovídajících a účinných opatření dozoru a kontroly (viz rozsudky ze dne 28. října 1999, Itálie v. Komise, C-253/97, Recueil, EU:C:1999:527, bod 7 a citovaná judikatura, a Slovinsko v. Komise, bod 22 výše, EU:T:2011:348, bod 40 a citovaná judikatura).

24 Na rozdíl od toho, co tvrdí Republika Slovinsko, není pro uplatnění finanční opravy vyžadováno, aby byly konstatovány významné nedostatky při použití výslovných unijních právních předpisů. Je totiž zajisté pravda, že podle pokynů pro paušální opravy definovaných v příloze 2 dokumentu Komise VI/5330/97 ze dne 23. prosince 1997, nazvaného „Pokyny týkající se výpočtu finančních důsledků při přípravě rozhodnutí o schválení účetní závěrky záruční sekce EZOZF“ (dále jen „dokument VI/5330/97“), předpokládá paušální finanční oprava existenci významných nedostatků při použití výslovných unijních právních předpisů. Bylo již nicméně rozhodnuto, že definice důkazního břemene, vyplývající z judikatury a uvedená výše v bodech 22 a 23, není dotčena touto podmínkou stanovenou dokumentem VI/5330/97, neboť uvedená podmínka musí být vykládána ve svém kontextu a kromě toho byla tato definice vyplývající z judikatury zachována i po přijetí dokumentu VI/5330/97 (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. července 2006, Belgie v. Komise, T-221/04, EU:T:2006:223, bod 33 a citovaná judikatura).

25 V projednávaném případě vyplývá z bodu 12.9.1 souhrnné zprávy, že Komise se na podporu svého zjištění týkajícího se existence nedostatků při ověřování malých pozemků – pokud jde o dodržení definice zemědělských pozemků – opírala o výsledky kontroly pozemku Medja, který byl podle Komise vytvořen uměle. Podle Komise zahrnovala vykázaná plocha 0,12 ha louky pás půdy o délce přibližně 50 m a šířce nepřesahující 1,9 m. Díky tomuto pásu půdy byl tento pozemek způsobilý, což by nebylo možné, pokud by pás půdy nebyl zohledněn. Kromě toho část této plochy, a to 0,02 ha, odpovídala svahu, který nebyl využíván k zemědělské výrobě a byl zarostlý kopřivami a keři. Podle

souhrnné zprávy by vyloučení této části mohlo rovněž vést k odmítnutí tohoto pozemku jako celku, neboť by nebylo dosaženo minimální plochy zemědělského pozemku tak, jak je definována Republikou Slovinsko podle čl. 13 odst. 9 nařízení č. 1122/2009.

26 Vzhledem k tomu, že dotčenými roky podání žádosti v projednávaném případě jsou roky 2009 až 2011, je třeba úvodem podotknout, že podle čl. 86 odst. 1 nařízení č. 1122/2009 bylo nařízení č. 796/2004 zrušeno s platností od 1. ledna 2010, avšak použije se nadále na žádosti o podporu, které se vztahují k hospodářským rokům nebo prémiovým obdobím počínajícím před 1. lednem 2010. Podle čl. 87 druhého pododstavce nařízení č. 1122/2009 se toto nařízení použije na žádosti o podporu, které se týkají hospodářských roků nebo prémiových období počínajících dnem 1. ledna 2010.

27 Jak tvrdí Republika Slovinsko, zjištění Komise týkající se pozemku Medja, nepředstavují důkaz vážné a rozumné pochybnosti, kterým lze prokázat existenci porušení pravidel společné organizace zemědělských trhů v souladu s judikaturou uvedenou výše v bodě 22.

28 Zaprvé je nepochybné, že podle dopisu ze dne 21. listopadu 2011, kterým Komise sdělila Republice Slovinsko výsledek své kontroly, Komise konstatovala skutečnosti uvedené v bodě 12.9.1 souhrnné zprávy týkající se pozemku Medja. Slovinské orgány nicméně dopisem ze dne 20. ledna 2012 tato zjištění zpochybnily. Z bodu 1.2.1 dopisu Komise ze dne 16. července 2013 vyplývá, že vzhledem k tomu, že slovinské orgány uskutečnily návštěvu tohoto pozemku po kontrole provedené Komisí a konstatovaly, že celá plocha byla využívána pro zemědělskou výrobu, Komise uzavřela otázku způsobilosti dotčeného pozemku. Z toho vyplývá, že Komise nekonstatovala, že pozemek Medja byl nezpůsobilý. Vzhledem k výše uvedenému nemůže mít Komise právoplatně za to, že stav tohoto pozemku představuje důkaz prokazující nedostatky v systému slovinské kontroly způsobilosti zemědělských ploch.

29 Zadruhé, pokud jde konkrétně o tvrzení Komise uvedené v bodě 12.9.1 souhrnné zprávy, podle kterého měl být pozemek Medja zamítnut jako celek rovněž z důvodu skutečnosti, že nebylo dosaženo minimální plochy zemědělského pozemku tak, jak je definována Republikou Slovinsko podle čl. 14 odst. 4 nařízení č. 796/2004 a čl. 13 odst. 9 nařízení č. 1122/2009, nemůže být ani toto tvrzení přijato. Z uvedeného bodu souhrnné zprávy totiž vyplývá, že nezpůsobilá část dotčeného pozemku činila pouze 0,02 ha. Vzhledem k tomu, že vykázaná plocha tohoto pozemku činila podle zjištění Komise 0,12 ha a minimální plocha zemědělského pozemku ve Slovinsku je 0,1 ha, nelze dospět k závěru, že nebylo dosaženo minimální plochy 0,1 ha ani za předpokladu, že část o výměře 0,02 ha nebyla způsobilá.

30 Pokud jde zatřetí o úvahy Komise týkající se údajné umělé formy pozemku Medja, zahrnujícího pás půdy o délce přibližně 50 m a šířce nepřesahující 1,9 m, je nutno konstatovat, že Komise neuvádí, že zemědělská plocha má mít k tomu, aby mohla být způsobilá, určitý konkrétní tvar. Jak kromě toho uvádí Republika Slovinsko, definice pojmů „zemědělská plocha“ a „zemědělský pozemek“ v unijním právu nevyžaduje konkrétní tvar plochy nebo pozemku. Podle čl. 2 písm. h) nařízení č. 73/2009 je totiž pojem „zemědělská plocha“ definován jako jakákoli plocha orné půdy, stálých pastvin nebo trvalých kultur. Podle čl. 2 bodu 1a nařízení č. 796/2004 ve znění nařízení Komise (ES) č. 972/2007 ze dne 20. srpna 2007 (Úř. věst. L 216, s. 3) a podle čl. 2 bodu 1 nařízení č. 1122/2009 je zemědělský pozemek definován v podstatě jako souvislý díl půdy. Ačkoli podle definice uvedené v čl. 2 bodu 1 nařízení č. 1122/2009 členské státy mohou stanovit doplňková kritéria pro další vymezení zemědělského pozemku, nic neumožňuje dovodit, že ve Slovinsku byl předepsán zvláštní tvar zemědělské plochy. Kromě toho je nutno konstatovat, že dlouhé a široké pásy půdy jsou podle Komise nepochybně způsobilé, pokud jsou nedílnou součástí pozemku o výměře více než 0,15 ha. Z bodu 12.9.3 souhrnné zprávy totiž vyplývá, že podle Komise představují riziko pouze graficky znázorněné zemědělské pozemky s plochou od 0,10 ha do 0,15 ha (viz výše, bod 19).

31 Vzhledem k tomu, že Komise nepředložila jiné důkazy týkající se vážné a důvodné pochybnosti, nelze dospět k závěru, že prokázala existenci porušení pravidel společné organizace zemědělských trhů z důvodu existence nedostatků při ověřování malých pozemků ve Slovinsku, pokud jde o dodržení

definice zemědělských pozemků stanovené v čl. 14 odst. 4 nařízení č. 796/2004 a v čl. 13 odst. 9 nařízení č. 1122/2009. Komise tak nesprávně uplatnila finanční opravu na základě takového porušení pravidel unijního práva.

32 Pokud jde o tvrzení Komise v bodě 12.9.1 souhrnné zprávy, podle kterého existovalo rovněž riziko pro dotčené zemědělské fondy s přihlédnutím k požadavkům článku 30 nařízení č. 73/2009, je třeba uvést, že – jak uvádí Komise a jak vyplývá z bodu 12.9.1 souhrnné zprávy – uplatněná finanční oprava nebyla přijata na základě tohoto ustanovení. Kromě toho vyplývá z dopisu Komise ze dne 16. července 2013, že Komise zmínila článek 30 nařízení č. 73/2009 pouze za účelem uvedení jeho obsahu, podle něhož toto ustanovení zakazuje umělé vytváření podmínek požadovaných pro obdržení plateb.

33 S ohledem na výše uvedené, aniž by bylo nezbytné, aby se Tribunál vyslovil k žalobnímu důvodu vycházejícímu z porušení povinnosti uvést odůvodnění, musí být vzhledem k tomu, že Komise uplatnila finanční opravu při nedostatku důkazu porušení pravidel unijního práva, první žalobní důvod přijat.

Ke druhému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z nedostatku odůvodnění a porušení zásady legality, pokud jde o měření vzorku pozemků a extrapolaci výsledků kontrol na místě.

34 Republika Slovinsko uplatňuje argument, že Komise porušila svou povinnost uvést odůvodnění, jakož i zásadu legality tím, že provedla finanční opravu na základě skutečnosti, že neextrapolovala výsledky kontrol na místě, byl-li zjištěn rozdíl menší než 3 %. Pozemky vybrané během kontroly nebyly vybrány náhodně. Při výběru vzorku graficky znázorněných zemědělských pozemků byly splněny požadavky spolehlivosti a reprezentativnosti podle nařízení č. 1122/2009. Pokud byly podle Republiky Slovinsko shledány nedostatky ve vzorku graficky znázorněných zemědělských pozemků vybraných za účelem kontroly na místě, slovinské orgány rozšířily vzorek, přičemž zohlednily pokyny společného výzkumného střediska Komise. Tyto pokyny zavedly hranici 3 % pro zjištění anomálie a vyžadovaly na základě článků 33 a 58 nařízení č. 1122/2009 rozšíření vzorku pouze při překročení této hranice. Oproti těmto pokynům nicméně extrapolace omylu zjištěného ve vzorku na celou skupinu kultur nemá žádný právní základ v nařízení č. 796/2004 pro rok žádosti 2009 ani v nařízení č. 1122/2009 pro roky žádosti 2010 a 2011. Kromě toho je napadené rozhodnutí stiženo nedostatkem odůvodnění v rozsahu, v němž Komise konstatovala porušení povinnosti extrapolace na základě bodu 44 odůvodnění nařízení č. 1122/2009 pro rok žádosti 2009. Navíc podle Republiky Slovinsko jakýkoli požadavek extrapolace omylu porušuje zásadu kontradiktornosti a právo dotčeného zemědělce být slyšen. Kromě toho by extrapolace při dodržení základních práv měla za následek povinné měření celkové plochy, což by bylo v rozporu s cílem zjednodušení stanoveným v bodě 44 odůvodnění nařízení č. 1122/2009, jakož i s cílem snížení zbytečné administrativní zátěže. Každopádně pokud slovinské orgány jednaly v souladu s pokyny společného výzkumného střediska, měla Komise zcela upustit od finanční opravy podle dokumentu VI/5330/97.

35 Podle bodu 12.9.1 souhrnné zprávy kontrola prokázala, že slovinské orgány vybraly zemědělské pozemky náhodně pro účely měření, přičemž zajistily zahrnutí nejméně jednoho graficky znázorněného zemědělského pozemku každé skupiny kultur. Pokud byly odhaleny omyly týkající se těchto pozemků, aniž byla překročena hranice 3 % nebo dvou hektarů, byly přijaty jako takové a vycházelo se z předpokladu, že zemědělské pozemky, které nebyly zahrnuty do měření, nejsou stiženy nedostatky. Podle souhrnné zprávy je ve Slovinsku hranice pro nedostatky, které vyžadují rozšíření vzorku, stanovena s odkazem na články 33 a 58 nařízení č. 1122/2009 na 3 %. Jak uváděl bod 44 odůvodnění tohoto nařízení, vzorek by však měl být spolehlivý a reprezentativní a v případě anomálií by se měl rozšířit. Podle tohoto bodu odůvodnění by bylo třeba výsledky vzorku extrapolovat na zbytek souboru. Podle souhrnné zprávy představuje možnost omezit opatření na 50 % pozemků vykázaných podle článku 29 nařízení č. 796/2004 a článku 33 nařízení č. 1122/2009 výjimku z pravidla kontroly

veškerých zemědělských pozemků. Z tohoto důvodu je možné zaručit spolehlivý a reprezentativní výsledek extrapolací výsledků kontroly, zejména pokud by vzorek nebyl rozšířen na úroveň zaručující, že nepřetrvává vykazování nadměrné plochy.

36 Pokud jde na prvním místě o argumentaci, podle které je napadené rozhodnutí stiženo nedostatečným odůvodněním v rozsahu, v němž Komise konstatovala porušení povinnosti extrapolace na základě bodu 44 odůvodnění nařízení č. 1122/2009 pro rok žádosti 2009, a tudíž aniž byl uveden platný právní základ, musí být odmítnuta. Je totiž pravda, že Komise citovala tento bod odůvodnění v bodě 12.9.1 souhrnné zprávy, kde uváděla, že podle tohoto bodu musí být vzorek spolehlivý a reprezentativní a v případě anomálií by se měl rozšířit a že je nutno extrapolovat výsledky vzorku na zbytek souboru. Z téhož bodu souhrnné zprávy nicméně právně dostatečným způsobem vyplývá, že podle Komise je požadavek spolehlivosti a reprezentativnosti kontroly, který může být zajištěn extrapolací výsledků kontroly, stanoven v článku 29 nařízení č. 796/2004 a v článku 33 nařízení č. 1122/2009 a že tato ustanovení představují podle Komise v projednávaném případě platný právní základ.

37 Pokud jde na druhém místě o argument, podle kterého Komise porušila zásadu legality tím, že uplatnila finanční opravu na základě skutečnosti, že výsledky kontrol na místě nebyly extrapolovány, byl-li zjištěný rozdíl nižší než 3 %, je třeba podotknout, že podle článku 29 nařízení č. 796/2004 ve znění nařízení č. 972/2007 a článku 33 nařízení č. 1122/2009 musejí kontroly na místě zahrnovat všechny zemědělské pozemky, pro které byla žádána podpora. Podle těchto ustanovení se však skutečné určení ploch jako součást kontroly na místě může omezit na vzorek, který tvoří alespoň 50 % zemědělských pozemků, pro něž byly podány žádosti o podporu za předpokladu, že daný vzorek zaručuje spolehlivou a reprezentativní úroveň kontroly z hlediska kontrolované plochy i požadované podpory. Pokud podle uvedených ustanovení kontrola vzorku odhalí anomálie, rozšíří se vzorek skutečně kontrolovaných zemědělských pozemků.

38 Zaprvé je nesporné, že slovinské orgány omezily podle článku 29 nařízení č. 796/2004 a článku 33 nařízení č. 1122/2009 skutečné určení ploch v rámci kontroly na místě na vzorek představující nejméně 50 % zemědělských pozemků, ohledně kterých byla podána žádost. Je třeba konstatovat, že Republika Slovinsko nezpochybňuje zjištění Komise, podle kterých – jestliže slovinské orgány v rámci svých kontrol na místě odhalily nesrovnalosti týkající se pozemků, aniž tyto nesrovnalosti přesáhly hranici 3 % nebo dvou hektarů – byly tyto omyly považovány za takové, aniž by byl ve všech případech rozšířen kontrolní vzorek. Z bodu 12.9.2 souhrnné zprávy totiž vyplývá, že – jestliže bylo podle slovinských orgánů procento omylu nižší než 3 % – rozhodl inspektor, zda je třeba rozšířit kontrolu na celý soubor, či nikoli.

39 Pokud jde o argument, podle kterého mohla být hranice nesrovnalostí, která vyžaduje rozšíření vzorku, stanovena na 3 % podle článků 33 a 58 nařízení č. 1122/2009, je třeba na jedné straně konstatovat, že uvedený článek 33 neobsahuje žádnou hranici, pod kterou není vyžadováno rozšíření vzorku. Pokud jde na druhé straně o článek 58 nařízení č. 1122/2009, je pravda, že tento článek stanoví, že pokud plocha skupiny plodin vykázaná pro účely některého z režimů podpory týkající se plochy přesahuje plochu zjištěnou v souladu s článkem 57 uvedeného nařízení, vypočte se podpora na základě zjištěné plochy snížené o dvojnásobek zjištěného rozdílu, pokud tento rozdíl přesahuje 3 % nebo dva hektary, ale ne více než 20 % zjištěné plochy. Z článku 58 nařízení č. 1122/2009, který se nachází v hlavě IV tohoto nařízení nadepsané „Základ pro výpočet podpory, snížení a vyloučení“, nicméně nikterak nevyplývá, že v rámci kontroly na místě nejsou vnitrostátní orgány povinny rozšířit vzorek, jestliže je zjištěno méně než 3 % anomálií. Kromě toho je nutno konstatovat, že Komise správně tvrdí, že jestliže jsou měřeny všechny pozemky, rozdíl v ploše může přesáhnout 3 %, což zavazuje k uplatnění snížení plateb podle článku 58 nařízení č. 1122/2009.

40 V rozsahu, v němž Republika Slovinsko tvrdí, že vycházela z příručky Společného výzkumného střediska Komise tak, jak byla vyložena v e-mailu uvedeného střediska zaslaném slovinským orgánům dne 10. října 2011, která zavedla hranici 3 % pro zjištění anomálie a vyžadovala rozšíření vzorku pouze nad tuto hranici na základě článků 33 a 58 nařízení č. 1122/2009, nemůže být její argumentace přijata.

Na jedné straně je zajisté pravda, že podle této příručky – jestliže je procento omylu zjištěné při kontrole vzorku vyšší než 3 % – musejí být zahrnuty do vzorku všechny pozemky dotčené skupiny plodin. Z této příručky však rovněž vyplývá, že zjištění anomálie nad hranici 3 % představuje pro zemědělské fondy riziko a může odůvodnit celkovou kontrolu. Na druhé straně v rozsahu, v němž vyplývá z e-mailu společného výzkumného střediska ze dne 10. října 2011, že hranice 3 % byla stanovena z toho důvodu, že anomálie ve smyslu článku 33 nařízení č. 1122/2009 existuje pouze v případě, že je schopna vést ke snížení platby, k čemuž dochází v případě, kdy zjištěný rozdíl přesahuje v souladu s článkem 58 tohoto nařízení 3 %, je třeba uvést, že takový výklad článků 33 a 58 nařízení č. 1122/2009 musí být odmítnut z důvodů uvedených výše v bodě 39.

41 Pokud jde zadruhé o úvahu Komise, podle které je možné zaručit spolehlivý a reprezentativní výsledek kontroly extrapolací výsledků kontroly, zejména pokud by vzorek nebyl rozšířen na úroveň zaručující, že vykazování nadměrné plochy nepřetrvává, je pravda, že taková extrapolace není stanovena v článku 29 nařízení č. 796/2004 ani v článku 33 nařízení č. 1122/2009. Pouze bod 44 odůvodnění nařízení č. 1122/2009 stanoví, že je nutno extrapolovat výsledky vzorku na zbytek souboru. Tento bod odůvodnění se použije pouze na kontroly na místě týkající se let žádostí 2010 a 2011, a nikoli na rok žádosti 2009 (viz výše bod 26). Je rovněž pravda, že podle ustálené judikatury může preambule unijního aktu sice upřesnit jeho obsah, nemůže však být uplatňována jako důvod pro odchýlení se od vlastních ustanovení dotyčného aktu (v tomto smyslu viz obdobně rozsudek ze dne 10. ledna 2006, IATA a ELFAA, C-344/04, Sb. rozh. EU:C:2006:10, bod 76 a citovaná judikatura).

42 Z článku 23 odst. 1 nařízení č. 796/2004 a z článku 26 odst. 1 nařízení č. 1122/2009 nicméně vyplývá, že kontroly na místě se provádějí způsobem, který zajistí spolehlivé ověření dodržování podmínek pro poskytnutí podpor a požadavků a norem platných v oblasti podmíněnosti. Jak kromě toho tvrdí Komise, podle článku 29 nařízení č. 796/2004 a článku 33 nařízení č. 1122/2009 představuje možnost omezit skutečné zjištění pozemků na vzorek 50 % pozemků výjimku ze zásady kontroly veškerých zemědělských pozemků. Tato možnost byla stanovena za účelem zjednodušení, jak vyplývá z bodu 44 odůvodnění nařízení č. 1122/2009. Vzhledem k výše uvedenému měla Komise správně za to, že spolehlivého a reprezentativního výsledku kontrol na místě lze dosáhnout extrapolací výsledků vzorku na zbytek souboru. Provedením takové extrapolace je totiž možné získat spolehlivý a reprezentativní výsledek kontrol na místě týkajících se dotčených pozemků jako celku, a nikoli pouze skutečně kontrolovaných pozemků. Je třeba podotknout, že extrapolace je důsledkem možnosti zjednodušit kontroly na místě tím, že jsou omezeny na vzorek 50 % zemědělských pozemků.

43 Pokud jde v tomto ohledu o argumentaci Republiky Slovinsko, podle které extrapolace zjištěného omylu porušuje zásadu kontradiktornosti a právo dotčeného zemědělce být slyšen, a že extrapolace při dodržení základních práv vede k povinnému měření celých ploch, což by bylo v rozporu s cílem zjednodušení stanoveným v bodě 44 odůvodnění nařízení č. 1122/2009, jakož i s cílem snížit nadměrné náklady a administrativní zátěž, je třeba připomenout, že podstatným předmětem rozhodnutí o schválení účetní závěrky je zajistit, aby byly výdaje vnitrostátních orgánů vynaloženy podle pravidel unijního práva (rozsudek ze dne 22. dubna 1999, Nizozemsko v. Komise, C-28/94, Recueil, EU:C:1999:191, bod 49). Kromě toho musí být podle ustálené judikatury konečné rozhodnutí týkající se schválení účetní závěrky přijato po ukončení konkrétního kontradiktorního řízení, v jehož průběhu dotčené členské státy musí disponovat všemi zárukami požadovanými pro předložení jejich stanoviska (viz rozsudek ze dne 14. prosince 2000, Německo v. Komise, C-245/97, Recueil, EU:C:2000:687, bod 47 a citovaná judikatura). Postup schválení účetní závěrky je tedy postupem zahájeným vůči členskému státu, a nikoli vůči dotčenému zemědělci, který nemá právo být během tohoto řízení vyslechnut. Navíc je nutno konstatovat, že extrapolací výsledků vzorku na zbytek souboru není žádný konkrétní zemědělský pozemek určen jako nezpůsobilý. Kromě toho je třeba podotknout, že taková extrapolace slouží ke snížení nákladů a administrativní zátěže pokud jde o to, aby mohl být zajištěn spolehlivý výsledek kontrol na místě při zohlednění cíle zjednodušení těchto kontrol.

44 Zatřetí, pokud jde o argumentaci Republiky Slovinsko, podle které Komise nesprávně dospěla k závěru, že pozemky vyčleněné během kontroly byly vybrány náhodně, je třeba podotknout, že je pravda, že podle bodu 12.9.1 souhrnné zprávy Komise konstatovala, že dotčené zemědělské pozemky byly vybrány náhodně. Jak nicméně připouští Republika Slovinsko, nevyplývá z tohoto bodu, že konstatování nedostatečnosti kontrol na místě bylo založeno na údajné nereprezentativnosti výběru zemědělských pozemků. Tuto argumentaci Republiky Slovinsko tedy nelze přijmout.

45 Na třetím místě Republika Slovinsko tvrdí, že vzhledem k tomu, že slovinské orgány jednaly v souladu s pokyny společného výzkumného střediska Komise, měla Komise zcela upustit od finanční opravy podle dokumentu VI/5330/97.

46 V tomto ohledu je třeba konstatovat, že podle dokumentu VI/5330/97, pokud nedostatky vyplývají z nesprávného výkladu předpisů Unie, s výjimkou případů, kdy by bylo přiměřené mít za to, že členský stát projedná tyto obtíže s Komisí, a pokud vnitrostátní orgány učinily nezbytné kroky k nápravě nedostatků hned poté, co byly odhaleny, mohou tyto ukazatele být zohledněny a vést k uplatnění nižší sazby nebo neprovedení opravy.

47 V projednávaném případě je třeba konstatovat, že – ačkoli slovinské orgány nebyly podle dotčených pokynů povinny rozšířit kontrolní vzorek z důvodu, že nesrovnalosti konstatované těmito orgány nepřesáhly hranici 3 % – pravdou zůstává, že podle těchto pokynů bylo rovněž třeba extrapolovat výsledky vzorku na zbytek souboru. Nezdá se tedy, že Komise nesprávně uplatnila dotčenou finanční opravu.

48 V důsledku toho musí být druhý žalobní důvod zamítnut.

49 Vzhledem k výše uvedenému musí být žalobě částečně vyhověno v rozsahu, v němž Komise uplatnila finanční opravu z důvodu nedostatků v ověřování malých pozemků, pokud jde o dodržení definice zemědělských pozemků. Napadené rozhodnutí musí být tudíž zrušeno v rozsahu, v němž vylučuje z financování Unie – pokud jde o Republiku Slovinsko – částku ve výši 85 780,08 eura za hospodářský rok 2010, ve výši 115 956,46 eura za hospodářský rok 2011 a ve výši 131 269,23 eura za hospodářský rok 2012. Ve zbývající části musí být žaloba zamítnuta.

K nákladům řízení

50 Podle čl. 134 odst. 3 jednacího řádu každý z účastníků řízení ponese vlastní náklady, pokud měl ve věci částečně úspěch i neúspěch. Jeví-li se to však vzhledem k okolnostem v projednávané věci jako odůvodněné, může Tribunál rozhodnout, že účastník řízení ponese vlastní náklady řízení a nahradí část nákladů řízení vynaložených druhým účastníkem řízení.

51 V projednávaném případě je třeba uvést, že je třeba vyhovět návrhovým žádáním Republiky Slovinsko týkajícím se finanční opravy částky ve výši 333 005,77 eura. Žalobu je naopak třeba zamítnout v rozsahu, v němž se týká zbývající finanční opravy částky ve výši 14 655,33 eura. Okolnosti projednávaného případu budou proto správně zohledněny rozhodnutím, že Komise ponese vlastní náklady řízení a nahradí devět desetin nákladů řízení vynaložených Republikou Slovinsko. Republika Slovinsko ponese jednu desetinu vlastních nákladů řízení.

Z těchto důvodů

TRIBUNÁL (pátý senát)

rozhodl takto:

1) **Prováděcí rozhodnutí Komise ze dne 9. července 2014, kterým se z financování Evropskou unií vylučují některé výdaje vynaložené členskými státy v rámci záruční sekce Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu (EZOZF), v rámci Evropského zemědělského záručního fondu (EZZF) a v rámci Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV), se zrušuje v rozsahu, v němž vylučuje z financování Unie – pokud jde o Republiku Slovinsko – částku ve výši 85 780,08 eura za hospodářský rok 2010, ve výši 115 956,46 eura za hospodářský rok 2011 a ve výši 131 269,23 eura za hospodářský rok 2012.**

2) **Ve zbývající části se žaloba zamítá.**

3) **Evropská komise ponese vlastní náklady řízení, jakož i devět desetin nákladů řízení vynaložených Republikou Slovinsko.**

4) **Republika Slovinsko ponese jednu desetinu vlastních nákladů řízení.**

Dittrich Schwarcz Tomljenović

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 28. ledna 2016.

Podpisy.