Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
ANDREY BIONDIHO
přednesené dne 6. března 2025 [1]

Věc C-294/23 P

Bulharská republika
proti

Evropské komisi

„Kasační opravný prostředek – EZZF a EZFRV – Nařízení (EU) č. 1306/2013 – Výdaje vynaložené způsobem, který není v souladu s unijním právem – Schvalování souladu – Článek 52 – Prováděcí rozhodnutí Komise – Článek 54 – Žádost o vrácení plateb – Lhůty – Rozhodnutí, kterým se z financování Unie vylučují částky připsané k tíži rozpočtu Unie v případě nedodržení lhůty, v níž je třeba podat žádost o vrácení – Právo na obhajobu – Povinnost uvést odůvodnění – Povinnost řádné péče – Zásada loajální spolupráce – Zásada řádné správy – Článek 47 – Kontroly na místě“

1. Ačkoli přísloví říká, že co se dobře pochopí, jasně se také vysloví, unijní právní předpisy týkající se evropských fondů jsou někdy výjimkou.

2. V projednávané věci Bulharská republika navrhuje, aby Soudní dvůr zrušil rozsudek Tribunálu Evropské unie ze dne 8. března 2023 [2], Bulharsko v. Komise, kterým byla jako neopodstatněná zamítnuta žaloba podaná Bulharskou republikou na základě článku 263 SFEU, která zněla na zrušení prováděcího rozhodnutí Komise (EU) 2021/261, ze dne 17. února 2021, kterým se z financování Evropskou unií vylučují některé výdaje vynaložené členskými státy v rámci Evropského zemědělského záručního fondu (EZZF) a v rámci Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) [3], v rozsahu, v němž se týká některých výdajů vynaložených Bulharskou republikou.

3. Uvedené rozhodnutí bylo přijato zaprvé z důvodu porušení povinnosti Bulharské republiky požádat příjemce dotčených neoprávněných plateb o jejich vrácení ve lhůtě 18 měsíců, vyplývající z nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013 ze dne 17. prosince 2013 o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 352/78, (ES) č. 165/94, (ES) č. 2799/98, (ES) č. 814/2000, (ES) č. 1290/2005 a č. 485/2008 [4] a zadruhé z důvodu, že skutečnost, že nedošlo ke zpětnému získání zakládá podle Evropské

[1] – Původní jazyk: francouzština.

[2] – T-235/21, (dále jen „napadený rozsudek“), EU:T:2023:105.

[3] – Úř. věst. 2021, L 59, s. 10 (dále jen „sporné rozhodnutí“).

[4] – Úř. věst. 2013, L 347, s. 549.

komise nesrovnalost nebo nedbalost přičitatelnou bulharským orgánům ve smyslu uvedeného nařízení. Řízení, které vedlo k přijetí uvedeného rozhodnutí, však bylo zahájeno na jiném základě, a to v souvislosti s identifikací výdajů, které nebyly vynaloženy v souladu s unijním právem.

4. Rozhodnutí o tomto kasačním opravném prostředku bude vyžadovat, aby Soudní dvůr rozklíčoval nařízení č. 1306/2013 a vyjasnil podmínky, za nichž může Komise přijmout prováděcí akt postihující zjevný úmysl dotčeného členského státu nesplnit svou povinnost vyžadovat vrácení částek neoprávněně připsaných k tíži rozpočtu Unie, pokud byl tento úmysl odhalen v průběhu postupu schvalování souladu.

I. Právní rámec

A. Nařízení č. 1306/2013

5. V rámci projednávaného kasačního opravného prostředku jsou relevantní body 36, 37 a 39 odůvodnění, jakož i článek 1, čl. 2 odst. 1 písm. g), čl. 7 odst. 1, článek 47 a čl. 48 odst. 1 a 3 nařízení č. 1306/2013.

6. Kromě toho oddíl II kapitoly IV, nadepsaný „Schvalování“, obsahuje článek 52 věnovaný schvalování souladu, který stanoví:

„1. Pokud výdaje uvedené v čl. 4 odst. 1 a v článku 5 nebyly uskutečněny v souladu s právem Unie a v případě EZFRV nebyly uskutečněny v souladu s platným právem Unie a vnitrostátním právem podle článku 85 nařízení (EU) č. 1303/2013[5] přijme Komise prováděcí akty, kterými stanoví částky, které mají být vyloučeny z financování Unií. Tyto prováděcí akty se přijímají poradním postupem podle čl. 116 odst. 2.

2. Komise posuzuje částky, které mají být vyloučeny z financování, s ohledem na závažnost zjištěného nesouladu. Komise náležitě zohlední povahu porušení pravidel a finanční újmu způsobenou Unii. Vyloučení částek z financování provede na základě určení neoprávněně vynaložených částek, a pokud tyto částky nelze přiměřeným úsilím určit, může použít opravy na základě extrapolace či paušální částky. Opravy na základě paušální částky se použijí pouze v těch případech, kde vzhledem k povaze případu nebo z důvodu neposkytnutí potřebných informací Komisi ze strany členských států není možné přiměřeným úsilím přesněji určit finanční újmu způsobenou Unii.

3. Před přijetím rozhodnutí o zamítnutí financování jsou výsledky kontroly Komise i odpovědi dotyčného členského státu písemně oznámeny, a poté se obě strany pokusí dosáhnout dohody o opatřeních, která je třeba přijmout. V této fázi řízení musí být členským státům poskytnuta možnost prokázat, že skutečný rozsah nedodržení požadavků je menší, než uvádí Komise.

Není-li dohody dosaženo, může členský stát požádat o zahájení řízení, jehož účelem je ve lhůtě čtyř měsíců smířit stanoviska obou stran. Zpráva o výsledcích řízení se předloží Komisi. Komise před vydáním rozhodnutí o případném zamítnutí financování zohlední doporučení uvedená ve zprávě a rozhodne-li, že se od těchto doporučení odchýlí, uvede důvody, které ji k tomu vedly.

[5] – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 (Úř. věst. 2013, L 347, s. 320).

4. Financování nelze zamítnout, pokud jde o:

a) výdaje uvedené v čl. 4 odst. 1 uskutečněné více než 24 měsíců předtím, než Komise dotyčnému členskému státu písemně oznámí výsledky kontrol;

[…]

5. Ustanovení odstavce 4 se nepoužije v případě:

a) nesrovnalostí uvedených v oddíle III této kapitoly;

[…]“.

7. Podle čl. 53 odst. 1 písm. b) nařízení č. 1306/2013 „Komise přijme prováděcí akty, kterými stanoví prováděcí pravidla týkající se schvalování souladu podle článku 52, pokud jde o opatření, jež je třeba přijmout v souvislosti s přijetím rozhodnutí a jeho prováděním, včetně výměny informací mezi Komisí a členskými státy a příslušných lhůt, jakož i smírčí řízení stanovené v uvedeném článku, včetně zřízení smírčího orgánu, jeho úkolů, složení a pracovního režimu“.

8. Oddíl III kapitoly IV nařízení č. 1306/2013, nadepsaný „Nesrovnalosti“, obsahuje článek 54, nazvaný „Společná ustanovení“, který v odstavcích 1, 2 a 5 stanoví:

„1. V případě neoprávněných plateb v důsledku nesrovnalosti nebo nedbalosti požádají členské státy u příjemce o vrácení těchto plateb do 18 měsíců poté, co byla schválena kontrolní zpráva nebo podobný doklad konstatující, že došlo k nesrovnalosti, popřípadě poté, co tuto zprávu nebo podobný dokument obdržela platební agentura či subjekt odpovědný za zpětné získávání daných plateb. Odpovídající částky se v okamžiku podání žádosti o vrácení plateb zaznamenají do knihy dlužníků platební agentury.

2. Nedojde-li ke zpětnému získání plateb do čtyř let od data žádosti o vrácení plateb, nebo do osmi let v případě, že zpětné získání je vymáháno u vnitrostátních soudů, pak finanční důsledky toho, že platby nebyly získány zpět, nese z 50 % dotyčný členský stát a z 50 % jsou kryty z rozpočtu Unie, aniž je dotčen požadavek, že dotyčný členský stát musí v souladu s článkem 58 pokračovat ve vymáhání neoprávněně vyplacených částek.

Pokud v souvislosti s vymáháním neoprávněně vyplacených částek stanoví pravomocný správní nebo soudní akt, že k žádné nesrovnalosti nedošlo, dotyčný členský stát vykáže finanční zátěž, kterou nesl podle prvního pododstavce, jako výdaj vůči fondům.

[…]

5. Za předpokladu, že byl použit postup podle čl. 52 odst. 3, může Komise přijmout prováděcí akty, kterými z financování Unií vyloučí částky připsané k tíži rozpočtu Unie v těchto případech:

a) pokud členský stát nedodržel lhůty uvedené v odstavci 1;

[…]

c) pokud má za to, že nesrovnalost nebo neexistence zpětně získaných částek jsou důsledkem nesrovnalosti nebo nedbalosti, které lze přičíst správním orgánům nebo jinému úřednímu subjektu členského státu.

[…]“

B. Prováděcí nařízení (EU) č. 908/2014

9. Článek 34 prováděcího nařízení Komise (EU) č. 908/2014 ze dne 6. srpna 2014, kterým se stanoví pravidla pro uplatňování nařízení [č. 1306/2013], pokud jde o platební agentury a další subjekty, finanční řízení, schvalování účetní závěrky, pravidla pro kontroly, jistoty a transparentnost[6], nadepsaný „Schválení souladu“, stanoví:

„1. Za účelem stanovení částek, které mají být vyloučeny z financování Unií v případě zjištění, že výdaje nebyly uskutečněny v souladu s předpisy Unie, využije Komise svých vlastních zjištění a zohlední informace poskytnuté členskými státy, pokud byly tyto informace poskytnuty ve lhůtách stanovených Komisí v rámci postupu pro schvalování souladu provedeného v souladu s článkem 52 nařízení [č. 1306/2013] a s tímto článkem.

2. Pokud se Komise v důsledku šetření domnívá, že výdaje nebyly uskutečněny v souladu s předpisy Unie, sdělí svá zjištění dotčenému členskému státu, upřesní nápravná opatření nezbytná k zajištění budoucího souladu s těmito předpisy a uvede předběžnou výši finanční opravy, kterou považuje v této fázi postupu za odpovídající svým zjištěním. Součástí uvedeného sdělení bude rovněž návrh na uskutečnění dvoustranného jednání do pěti měsíců od uplynutí lhůty pro odpověď členského státu. Sdělení bude odkazovat na tento článek.

[…]

3. Při dvoustranném jednání se obě strany snaží o nalezení dohody, pokud jde o opatření, která je nezbytné přijmout, jakož i o hodnocení závažnosti protiprávního jednání a finanční škody vzniklé rozpočtu Unie.

[…]

Do šesti měsíců od zaslání zápisu z dvoustranného jednání Komise formálně sdělí členskému státu své závěry na základě informací, které získala v rámci postupu pro schvalování souladu. Toto sdělení obsahuje hodnocení výdajů, jež mají být vyloučeny z financování Unií podle článku 52 nařízení [č. 1306/2013] a článku 12 nařízení v přenesené pravomoci (EU) č. 907/2014, kterým se doplňuje nařízení [č. 1306/2013], pokud jde o platební agentury a další subjekty, finanční řízení, schválení účetní závěrky, jistoty a použití eura (Úř. věst. 2014, L 255, s. 18)]. Sdělení obsahuje odkaz na čl. 40 odst. 1 tohoto nařízení.

[…]

[6] – Úř. věst. 2014, L 255, s. 59. Znění článku 34 tohoto nařízení bylo několikrát změněno [viz zejména oprava z roku 2015 (Úř. věst. 2015, L 114, s. 25), jakož i čl. 1 odst. 6 prováděcího nařízení Komise (EU) 2018/56 ze dne 12. ledna 2018, kterým se mění nařízení č. 908/2014 (Úř. věst. 2018, L 10, s. 9)].

5. Komise musí mít k dispozici všechny informace, jež jsou relevantní v této konkrétní fázi postupu, aby odstavce 3 a 4 mohla použít v rámci příslušných lhůt. Pokud se Komise domnívá, že nemá dostatek informací, může kdykoli během lhůt stanovených v odstavcích 3 a 4:

a) požádat členský stát o doplňující informace, které jí členský stát předá do dvou měsíců od obdržení sdělení; a/nebo

b) sdělit členskému státu, že hodlá provést dodatečný audit za účelem provedení nezbytných ověření.

Lhůty uvedené v odstavcích 3 a 4 začínají v tomto případě běžet opět buď ode dne, kdy Komise obdrží požadované dodatečné informace, nebo od posledního dne dodatečného auditu.

[…]

7. Poté, co Komise členským státům sdělila své závěry v souladu s čl. 34 odst. 3 nebo 4 tohoto nařízení, přijme případně jedno nebo více rozhodnutí podle článku 52 nařízení [č. 1306/2013] s cílem vyloučit z financování Unií výdaje, které nejsou v souladu předpisy Unie. Komise může opakovaně přistoupit k postupu pro schvalování souladu, dokud členský stát skutečně neprovede nápravná opatření.

[…]“

10. Článek 40 prováděcího nařízení č. 908/2014, nadepsaný „Smírčí řízení“, v odst. 1 prvním pododstavci [7] stanoví:

„Členský stát se může obrátit na smírčí orgán ve lhůtě nejvýše 30 pracovních dnů od obdržení sdělení Komise podle čl. 34 odst. 3 třetího pododstavce s odůvodněným návrhem na zahájení smírčího řízení zaslaným sekretariátu smírčího orgánu.“

II. Skutečnosti předcházející sporu a sporné rozhodnutí

11. V tomto ohledu odkazuji na body 2 až 14 napadeného rozsudku.

III. Řízení před Tribunálem, napadený rozsudek, řízení před Soudním dvorem a návrhová žádání účastnic řízení

12. Návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 28. dubna 2021 podala Bulharská republika žalobu znějící na zrušení sporného rozhodnutí v rozsahu, v němž jí byla uložena finanční oprava ve výši 7 656 848,97 eur.

13. Napadeným rozsudkem Tribunál zamítl pět žalobních důvodů vznesených Bulharskou republikou [8], a proto i její žalobu.

[7] – Znění čl. 40 odst. 1 prováděcího nařízení č. 908/2014 bylo opraveno v roce 2015 (viz Úř. věst. 2015, L 114, s. 25).

[8] – Pro vyjádření těchto žalobních důvodů viz bod 23 napadeného rozsudku.

14. Dne 8. května 2023 podala Bulharská republika proti napadenému rozsudku kasační opravný prostředek. Ve svých návrhových žádáních Bulharská republika navrhuje, aby Soudní dvůr zrušil napadený rozsudek v plném rozsahu, rozhodl v posledním stupni o sporu nebo podpůrně vrátil věc Tribunálu a uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

15. Komise navrhuje, aby Soudní dvůr zamítl kasační opravný prostředek a uložil Bulharské republice náhradu nákladů řízení.

16. Bulharská republika a Komise přednesly vyjádření na jednání konaném před Soudním dvorem dne 4. prosince 2024.

IV. Analýza

17. Na podporu svého kasačního opravného prostředku uplatňuje Bulharská republika dva důvody.

18. První důvod kasačního opravného prostředku vychází z nesprávného právního posouzení při výkladu čl. 52 odst. 3 nařízení č. 1306/2013 a článku 34 nařízení č. 908/2014 ve spojení s čl. 52 odst. 1 a čl. 54 odst. 5 nařízení č. 1306/2013, jakož i povinnosti uvést odůvodnění stanovené v článku 296 SFEU, zásady řádné správy a zásady loajální spolupráce, což údajně vedlo Tribunál k nesprávnému závěru, že právo Bulharské republiky na obhajobu a její procesní záruky, povinnost uvést odůvodnění rozhodnutí Komise, jakož i zásady řádné správy a loajální spolupráce byly dodrženy. Bulharská republika Tribunálu v rámci tohoto prvního důvodu kasačního opravného prostředku rovněž vytýká nedostatečné a nepřiměřené odůvodnění napadeného rozsudku, jelikož Tribunál údajně neposoudil všechny relevantní skutkové a právní okolnosti, které mu předložila.

19. Druhý důvod kasačního opravného prostředku vychází z nesprávného právního posouzení, kterého se měl Tribunál dopustit při výkladu čl. 54 odst. 5 písm. a) a c) ve spojení s čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013, když rozhodl, že lhůta 18 měsíců začala běžet od předání zpráv Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF) navrhovatelce.

20. V souladu s žádostí Soudního dvora se toto stanovisko zaměří pouze na první důvod kasačního opravného prostředku.

A. K prvnímu důvodu

21. Argumentace Bulharské republiky rozvinutá v rámci tohoto prvního důvodu kasačního opravného prostředku se zdá být bohatá, ale málo strukturovaná. Podle všeho ji lze chápat tak, že se dělí na šest výtek, které je třeba shrnout.

22. První výtka vychází z nesprávného výkladu čl. 52 odst. 3 nařízení č. 1306/2013 a článku 34 prováděcího nařízení č. 908/2014 na straně jedné a čl. 52 odst. 1 a čl. 54 odst. 5 nařízení č. 1306/2013 na straně druhé.

23. Druhá výtka vychází z nesprávného právního posouzení při výkladu článku 47 nařízení č. 1306/2013 v rozsahu, v němž Tribunál rozhodl, že Komise nebyla povinna provádět kontroly na místě.

24. Třetí výtka vychází z nesprávného právního posouzení, pokud jde o dodržení práva na obhajobu ze strany Komise.

25. Čtvrtá výtka vychází z nesprávného právního posouzení při výkladu povinnosti Komise uvést odůvodnění.

26. Pátá výtka vychází z toho, že Tribunál porušil svou povinnost uvést odůvodnění, jelikož nepřezkoumal tvrzení o porušení obecné povinnosti řádné péče.

27. Šestá výtka rovněž vychází z toho, že Tribunál porušil svou povinnost uvést odůvodnění tím, že neposoudil důkazy předložené před jednáním na podporu tvrzení, že Komise porušila zásady loajální spolupráce a řádné správy, ani se k nim nevyjádřil.

28. Podle jejich významu nejprve přezkoumám první a třetí výtku společně, a poté se budu samostatně zabývat druhou, čtvrtou a pátou a nakonec šestou výtkou.

1. K první a třetí výtce, vycházejícím z nesprávného právního posouzení při výkladu článků 52 a 54 nařízení č. 1306/2013 a z nesprávného právního posouzení při výkladu práva na obhajobu v průběhu správního řízení

a) Shrnutí argumentů účastnic řízení

29. Pokud jde o první výtku, Bulharská republika tvrdí, že se Tribunál v bodech 40 až 42 a 47 až 49 napadeného rozsudku dopustil nesprávného právního posouzení a zaměnil kontradiktorní řízení podle čl. 52 odst. 3 nařízení č. 1306/2013 ve spojení s článkem 34 nařízení č. 908/2014 s odlišným hmotněprávním důvodem uvedeným v čl. 54 odst. 5 nařízení č. 1306/2013. Tribunál měl tedy v bodech 47 až 49 napadeného rozsudku údajně nesprávně za to, že vzhledem k zaslání dopisu a konání druhého dvoustranného jednání byly procesní vady týkající se změny právního základu sporné finanční opravy ze strany Komise odstraněny.

30. Bulharská republika tvrdí, že uložení finanční opravy podle čl. 52 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 a uložení takové opravy podle čl. 54 odst. 5 tohoto nařízení se zakládají na různých právních důvodech, ačkoli tyto dva postupy podléhají stejnému kontradiktornímu řízení, které upravuje čl. 52 odst. 3 uvedeného nařízení ve spojení s článkem 34 nařízení č. 908/2014.

31. Sporné rozhodnutí o vyloučení Komise se tedy mělo zakládat na stejných důvodech, na jejichž základě bylo řízení zahájeno.

32. Tribunál tedy v bodě 42 napadeného rozsudku nesprávně rozhodl, že druhá pozvánka na dvoustranné jednání mohla upravit sdělení zjištění podle nového dovolávaného právního základu, jelikož čl. 54 odst. 5 jasně stanoví použití postupu zakotveného v čl. 52 odst. 3 nařízení č. 1306/2013.

33. Pokud jde o třetí výtku, navrhovatelka tvrdí, že v rámci druhého důvodu pro přijetí prováděcích aktů vylučujících částky z financování Unií, stanoveného v článku 54 nařízení č. 1306/2013, byla Komise povinna provést kontroly uvedené v odstavci 4 tohoto ustanovení, aby zajistila správné použití čl. 54 odst. 2 uvedeného nařízení. Článek 54 zmocňuje Komisi k přijetí prováděcích aktů vylučujících částky z financování Unií, a to i v případě neprovedení kontrol na

místě, za předpokladu, že bylo dodrženo kontradiktorní řízení stanovené v čl. 52 odst. 3 tohoto nařízení, jež zaručuje, že členský stát má možnost uplatnit své právo na obhajobu před přijetím rozhodnutí o vyloučení.

34. Bulharská republika ve své replice vysvětluje porušení jejího práva na obhajobu v průběhu správního řízení. Ačkoli tedy sdělení zjištění, jak je stanoveno v článku 34 nařízení č. 908/2014, mělo poskytnout úplnou znalost výhrad Komise, aby mohlo plnit svou varovnou funkci, Bulharská republika se místo toho musela začít bránit „naslepo“. Komise se nezmínila o ustanoveních strukturálních právních předpisů, která podle jejího názoru mohla být porušena šetřenými platbami, což by navíc vedlo k tomu, že by vnitrostátní soudy zrušily příkazy k zastavení plateb přijaté platební agenturou. Lhůta 18 měsíců pro podání žádosti o vrácení plateb měla začít běžet až ode dne vydání prováděcího rozhodnutí, v němž Komise přesně označí platby, které mají být vyloučeny z financování Unií, aby měl dotčený členský stát čas reagovat při plné znalosti věci. Uplatnění článku 54 nařízení č. 1306/2013 se zpětným účinkem neumožnilo navrhovatelce splnit její povinnosti, neboť prováděcí rozhodnutí bylo přijato až v okamžiku, kdy lhůta 18 měsíců již téměř uplynula. Rovněž jí neumožnilo využít pravidla 50/50.

35. Komise konstatovala, že tyto výtky jsou neopodstatněné.

b) Posouzení

36. Tyto výtky nastolují zaprvé otázku případného vztahu mezi řízeními zahájenými na základě čl. 52 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 a řízeními zahájenými na základě čl. 54 odst. 5 tohoto nařízení a zadruhé otázku dodržení práva navrhovatelky na obhajobu v průběhu řízení, které vedlo k přijetí sporného rozhodnutí.

1) Ke vztahu mezi řízeními zahájenými na základě čl. 52 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 a řízeními zahájenými na základě čl. 54 odst. 5 tohoto nařízení

37. Nařízení č. 1306/2013 zavádí dva druhy schvalování. První je schvalování účetní závěrky. Řídí se článkem 51 a probíhá každoročně. Druhým je schvalování souladu, které se řídí článkem 52. Podle prvního odstavce tohoto ustanovení se provádí, pokud se Komise domnívá, že „výdaje uvedené v čl. 4 odst. 1 a v článku 5 *nebyly uskutečněny v souladu s právem Unie*“ [9]. Komise pak může přijmout prováděcí akty, kterými rozhodne o vyloučení *nevyhovujících* částek z financování Unií [10]. Článek 52 odst. 3 nařízení č. 1306/2013 stanoví postup, který je třeba dodržet před „přijetím rozhodnutí o zamítnutí financování“.

38. Článek 54 nařízení č. 1306/2013 dále stanoví, že v případě neoprávněných plateb v důsledku nesrovnalosti nebo nedbalosti jsou členské státy povinny požádat příjemce o vrácení těchto plateb do 18 měsíců poté, co byla schválena kontrolní zpráva nebo podobný doklad konstatující,

[9] – Článek 52 odst. 1 nařízení č. 1306/2013. Kurzivou zvýraznil autor stanoviska. Článek 4 odst. 1 tohoto nařízení vyjmenovává výdaje způsobilé pro financování z EZZF za předpokladu, že jsou vynaloženy v souladu s unijním právem. Článek 5 uvedeného nařízení se týká EZFRV. Vzhledem k tomu, že z bodu 2 napadeného rozsudku vyplývá, že řízení zahájené Komisí se týkalo pouze výdajů souvisejících s EZZF, zaměřím se na ustanovení týkající se tohoto fondu nebo na ustanovení, která jsou na něj použitelná.

[10] – Podle čl. 52 odst. 2 nařízení č. 1306/2013.

že došlo k nesrovnalosti, nebo poté, co tuto zprávu nebo podobný dokument obdržela platební agentura či subjekt odpovědný za zpětné získávání daných plateb [11], a současně s touto „žádostí“ [12] jsou odpovídající částky zapsány do knihy dlužníků platební agentury.

39. Tyto dvě fáze (žádost o vrácení plateb/zaznamenání do knihy dlužníků) předcházejí samotné fázi zpětného získání [13]. Členské státy jsou proto jednoznačně povinny podat žádost o vrácení plateb do 18 měsíců *od okamžiku*, kdy obdržely informace, že byly uskutečněny neoprávněné platby [14].

40. Kromě toho je ze znění čl. 54 odst. 5 nařízení č. 1306/2013 rovněž zřejmé, že unijní normotvůrce nepodmínil podání žádosti o vrácení existencí prováděcího rozhodnutí podle čl. 52 odst. 1 uvedeného nařízení. Tento článek stanoví, že Komise může „[z]a předpokladu, že byl použit postup podle čl. 52 odst. 3“, přijmout prováděcí akty, kterými z financování Unií vyloučí částky, u nichž dotčený členský stát nepožádal o jejich vrácení, nebo pokud se má za to, že k vrácení nedošlo v důsledku nesrovnalostí nebo nedbalosti, které lze přičíst vnitrostátním orgánům [15]. Článek 54 nařízení č. 1306/2013 proto vyžaduje, aby Komise přijala prováděcí akt, kterým vyloučí částky z financování Unií z důvodu, že vnitrostátní orgány nepožádaly o jejich vrácení ve lhůtě stanovené postupem podle čl. 52 odst. 3 uvedeného nařízení, aniž by kdy vyžadoval, aby byl tento postup zahájen až po ukončení úplného řízení, jehož výsledkem je prováděcí rozhodnutí o vyloučení neoprávněných plateb z financování Unií. Vzhledem k tomu, že povinnost požádat o vrácení vzniká od okamžiku, kdy je známa zpráva o kontrole nebo jakýkoli podobný doklad, v nichž je konstatováno, že došlo k nesrovnalosti [16] na straně dotčených hospodářských subjektů, řízením, které může vést k přijetí prováděcího aktu vylučujícího z financování Unií částky identifikované z důvodu, že nebylo požádáno o vrácení, nemusí být nutně nedílnou ani navazující součástí postupu, jež se týká identifikace dotčených hospodářských subjektů a podezřelých plateb.

[11] – Počátek běhu této lhůty 18 měsíců je předmětem diskuse v rámci druhého důvodu projednávaného kasačního opravného prostředku, kterého se toto stanovisko netýká. Aniž by byla dotčena kvalifikace Soudního dvora ohledně dvou zpráv úřadu OLAF, které obdržela Bulharská republika (viz body 5 a 8 napadeného rozsudku), omezím se pro účely analýzy tohoto důvodu na úvahu, že ze znění čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 vyplývá, že lhůta 18 měsíců začíná běžet od okamžiku, kdy bulharské orgány obdržely „kontrolní zpráv[u] nebo podobný doklad konstatující, že došlo k nesrovnalosti“.

[12] – Článek 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 tedy ukládá členským státům pouze povinnost podat žádost o vrácení plateb. Lhůty, ve kterých musí skutečně dojít ke zpětnému získání plateb, jsou stanoveny v čl. 54 odst. 2 nařízení č. 1306/2013.

[13] – To potvrzuje i čl. 54 odst. 2 první pododstavec nařízení č. 1306/2013, který stanoví, že ke zpětnému získání plateb musí dojít do osmi let v případě, že zpětné získání je vymáháno u vnitrostátních soudů, jakož i druhý pododstavec téhož ustanovení, který zase předpokládá možnost, že pravomocný správní nebo soudní akt může in fine konstatovat neexistenci nesrovnalosti. Podle nařízení č. 1306/2013 musí být žádost o zpětné získání částek podána okamžitě, přičemž kontrola její opodstatněnosti je odložena na pozdější fázi.

[14] – K odůvodnění této lhůty 18 měsíců viz bod 37 odůvodnění nařízení č. 1306/2013.

[15] – Viz čl. 54 odst. 5 první pododstavec písm. a) a c) nařízení č. 1306/2013. Tři situace popsané v čl. 54 odst. 5 prvním pododstavci uvedeného nařízení se týkají různých situací (neexistence žádosti o vrácení částek/rozhodnutí o nevymáhání neodůvodněné čl. 54 odst. 3/nesrovnalosti a nedbalost přičitatelné vnitrostátním orgánům) a jsou alternativní. Vzhledem k tomu, že Bulharská republika nezpochybňuje, že ve stanovené lhůtě nepožádala o vrácení, spadá její situace do působnosti písmene a) tohoto ustanovení.
Kladu si však otázku ohledně odkazu na čl. 54 odst. 3 nařízení č. 1306/2013 provedeného v čl. 54 odst. 5 druhém pododstavci uvedeného nařízení, jelikož se tento čl. 54 odst. 3 netýká postupu, který je třeba dodržet. Považuji za těžko pochopitelné, proč by čl. 54 odst. 5 druhý pododstavec, který se má týkat tří situací uvedených v jeho prvním pododstavci, ukládal kontroly pouze podle čl. 54 odst. 3, které se týkají pouze situace uvedené v písmenu c) tohoto prvního pododstavce. Kladu si proto otázku, zda se nejedná o písařskou chybu unijního normotvůrce, který měl spíše v úmyslu znovu odkázat na čl. 52 odst. 3 nařízení č. 1306/2013, jehož obsah je jednoznačně procesní.

[16] – Jak je definována v čl. 2 odst. 1 písm. g) nařízení č. 1306/2013, tj. „jakékoli porušení právního předpisu Společenství vyplývající z jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu, v důsledku kterého je nebo by mohl být poškozen souhrnný rozpočet [Unie] nebo rozpočty [Unií] spravované, a to buď snížením nebo ztrátou příjmů z vlastních zdrojů vybíraných přímo ve prospěch [Unie], nebo formou neoprávněného výdaje“ [viz čl. 1 odst. 2 nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 ze dne 18. prosince 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství (Úř. věst. 1995, L 312, s. 1; Zvl. vyd. 01/01, s. 340)].

41. Z výše uvedených úvah vyplývá, že řízení vedoucí k přijetí prováděcího aktu na základě čl. 54 odst. 5 nařízení č. 1306/2013 je samostatným řízením, kterému nemusí nutně předcházet úplné řízení vedoucí k přijetí prováděcího aktu na základě čl. 52 odst. 1 uvedeného nařízení. S ohledem na cíl rychlosti sledovaný článkem 54 nařízení č. 1306/2013, připomenutý v bodě 34 napadeného rozsudku – který, jak uvedla Komise, navrhovatelka v kasačním opravném prostředku nezpochybňuje – může Komise kdykoli, jakmile je zjištěno porušení povinnosti zpětného získání, přijmout na tomto základě prováděcí akt, pokud dodrží postup stanovený v čl. 52 odst. 3 uvedeného nařízení. Úzkou souvislost mezi postupy schvalování souladu a povinností pokračovat a vymáhat finanční důsledky nesrovnalostí zjištěných členskými státy již Soudní dvůr zdůraznil [17], stejně jako již rozhodl, že neexistence nebo opakované prodlení při vymáhání pohledávek může být oprávněným důvodem k přijetí opravy [18].

42. Ze zjištění Tribunálu vyplývá, že postup vyplývající z čl. 52 odst. 3 nařízení č. 1306/2013 ve spojení s článkem 34 nařízení č. 908/2014 sestává ze šesti fází [19]. Komise všechny tyto fáze dodržela.

43. Pouze sdělení prvotních zjištění se týkalo jediného důvodu podle čl. 52 odst. 1 nařízení č. 1306/2013. V bodě 41 napadeného rozsudku Tribunál ostatně uznal, že „důvody sporné finanční opravy, jak byly uvedeny v souhrnné zprávě a [ve sporném] rozhodnutí, odpovídají pouze částečně důvodům, které odůvodňovaly zahájení sporného postupu schvalování, jak byly vysvětleny Komisí ve sdělení zjištění“. Důvody této změny odůvodnění jsou však uvedeny v bodech 43 až 46 napadeného rozsudku, které Bulharská republika nezpochybňuje v rámci prvního důvodu svého kasačního opravného prostředku. Z těchto bodů v podstatě vyplývá, že Komise připomněla tomuto členskému státu jeho povinnost zpětně vymáhat platby až od okamžiku, kdy mu byla oznámena první zpráva úřadu OLAF, a změna v postoji Komise byla způsobena reakcí samotné Bulharské republiky na upozornění na tuto povinnost.

44. Bulharská republika v podstatě tvrdí, že Komise byla povinna znovu zahájit řízení *ab initio*, pokud se její záměr v průběhu řízení změnil a pokud nakonec zamýšlela přijmout prováděcí rozhodnutí na základě čl. 54 odst. 5 nařízení č. 1306/2013.

45. Takový výklad, který navíc nemá oporu v samotném znění tohoto ustanovení, se zdá být příliš formalistický a zřejmě nebere v úvahu potřebu rychlého zásahu [20] – jak ze strany Komise, tak ze strany vnitrostátních orgánů – v případě, že byly částky neoprávněně připsány k tíži rozpočtu Unie. Z judikatury Soudního dvora, jak byla připomenuta Komisí na jednání, totiž vyplývá, že i když je Komise povinna dodržovat ve vztazích s členskými státy podmínky, které sama sobě stanovila v prováděcích nařízeních, nemohou členské státy ve svých vztazích s Komisí zastávat názory čistě formalistické, pokud z okolností vyplývá, že jejich práva byla plně ochráněna [21].

[17] – Viz rozsudek ze dne 31. ledna 2019, Řecko v. Komise (C-6/18 P, EU:C:2019:83, bod 55).

[18] – Viz rozsudek ze dne 31. ledna 2019, Řecko v. Komise (C-6/18 P, EU:C:2019:83, bod 57).

[19] – Viz bod 36 napadeného rozsudku.

[20] – Připomenutou v bodě 34 napadeného rozsudku. Připomínám rovněž, že řízení financování EZOZF je podle judikatury Soudního dvora založeno na vztahu vzájemné důvěry mezi Komisí a vnitrostátními správními orgány a úřady (viz zejména rozsudek ze dne 7. října 2004, Španělsko v. Komise (C-153/01, EU:C:2004:589, bod 133).

[21] – Viz rozsudky ze dne 24. ledna 2002, Finsko v. Komise (C-170/00, EU:C:2002:51, bod 34), a ze dne 7. října 2004, Španělsko v. Komise (C-153/01, EU:C:2004:589, bod 93). K dodržení práva navrhovatelky na obhajobu v průběhu správního řízení viz body 50 a násl. tohoto stanoviska.

46. Dále připomínám, že sporné rozhodnutí bylo přijato až po uplynutí lhůty 18 měsíců, během níž měla Bulharská republika v návaznosti na sdělení kontrolní zprávy nebo podobného dokladu konstatujícího, že došlo k nesrovnalosti [22], požádat příjemce o vrácení plateb a provést záznam do knihy dlužníků platební agentury, a odmítnutí Bulharské republiky bylo v průběhu řízení vedoucího k přijetí sporného rozhodnutí několikrát zaznamenáno písemně. Za těchto okolností je třeba zamítnout tvrzení, že článek 54 nařízení č. 1306/2013 byl použit se zpětným účinkem a sporné rozhodnutí bylo přijato před uplynutím lhůty stanovené v prvním pododstavci tohoto ustanovení.

47. Pokud jde o obtíže vyplývající z vnitrostátního práva, na které se Bulharská republika odvolává a které byly podrobně popsány zejména během jednání před Soudním dvorem, konstatuji, že unijní normotvůrce neměl za to, že by takové obtíže mohly vést k tomu, že by vnitrostátní orgány *nepožádaly o vrácení částek* v nejkratší možné době. Naproti tomu čl. 54 odst. 2 nařízení č. 1306/2013 stanoví možné prodloužení lhůty, ve které *musí být zpětné získání účinně provedeno*, bylo-li zahájeno soudní řízení s cílem toto zpětné získání napadnout.

48. Bulharská republika má sice pravdu, když tvrdí, že nebyla povinna požádat o vrácení plateb ihned po sdělení nebo obdržení výše uvedených dokumentů [23], nicméně podle všeho zaměňuje *povinnost požádat o vrácení plateb* a *účinnost zpětného získání*.

49. Z těchto úvah vyplývá, že výtka vycházející z nesprávného právního posouzení, kterého se měl dopustit Tribunál, když v bodě 42 napadeného rozsudku rozhodl, že pozvání na druhé dvoustranné jednání vedlo k úpravě zjištění ve smyslu čl. 52 odst. 3 nařízení č. 1306/2013 ve spojení s článkem 34 prováděcího nařízení č. 908/2014, musí být zamítnuta.

2) K právu navrhovatelky na obhajobu v průběhu řízení, které vedlo k přijetí sporného rozhodnutí

50. Pokud jde o údajné porušení práva na obhajobu, konstatuji, že Tribunál v bodě 31 napadeného rozsudku správně připomněl relevantní judikaturu, a zejména to, že v souvislosti s řízeními týkajícími se EZZF dodržování práva na obhajobu ukládá, aby konečné rozhodnutí o schválení účetní závěrky bylo přijato po ukončení zvláštního kontradiktorního řízení, v jehož průběhu musí dotyčný členský stát disponovat všemi zárukami požadovanými pro předložení svého stanoviska.

51. Dále konstatuji, že z popisu skutkového stavu postupu vedoucího k přijetí sporného rozhodnutí [24] vyplývá, že první zpráva OLAF byla Bulharské republice předána dne 19. ledna 2018. Povinnost požádat o vrácení plateb do 18 měsíců byla poprvé zmíněna Komisí v pozvánce na druhé dvoustranné jednání ze dne 7. května 2018, v níž je uveden článek 54 nařízení č. 1306/2013, a poté v každé z následujících fází, včetně smírčího řízení. Zejména v oficiálním sdělení ze dne 19. listopadu 2019 [25] již bylo uvedeno, že Bulharská republika nepodala žádost o vrácení plateb ani nezaznamenala odpovídající částky do knihy dlužníků, a již bylo navrženo vyloučit částku 7 656 848,97 eur z financování z EZZF, jelikož vnitrostátní systém řízení a kontroly nesplňoval požadavky unijního práva.

[22] – Konkrétně se jedná o dvě zprávy OLAF předané dne 19. ledna 2018 a dne 3. září 2018. Sporné rozhodnutí je ze dne 17. února 2021.

[23] – Protože tato žádost musí být podána do 18 měsíců: viz čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013.

[24] – Viz body 2 až 14 napadeného rozsudku.

[25] – Viz bod 10 napadeného rozsudku.

52. Bulharská republika tvrdí, jak potvrdila na jednání v odpovědi na otázku položenou Soudním dvorem, že v rámci řízení, které vedlo k přijetí sporného rozhodnutí, a jeho výklad přijatý Tribunálem bylo porušeno její právo na obhajobu, neboť jí neumožnily využít pravidla 50/50[26]. Je však třeba konstatovat, že navrhovatelka nechápe správně smysl ustanovení čl. 54 odst. 2 nařízení č. 1306/2013, které, jak vyplývá z jeho znění a jak zdůraznila Komise na jednání, nelze použít, pokud dotyčný členský stát nepodal žádost o vrácení plateb.

53. Totéž platí, pokud Bulharská republika tvrdí, že v řízení založeném na článku 54 nařízení č. 1306/2013 je Komise povinna provést kontroly uvedené v čl. 54 odst. 4 tohoto nařízení a neprovedením těchto kontrol Komise porušila její právo na obhajobu. Vedle skutečnosti, že body napadeného rozsudku, na které se navrhovatelka v rámci své argumentace odvolává, toto ustanovení nezmiňují, konstatuji, že odstavec 4 odkazuje na čl. 54 odst. 2 nařízení č. 1306/2013 a týká se finančních důsledků pro členský stát vyplývajících ze zpětného získání plateb, k němuž nedošlo ve lhůtě čtyř nebo osmi let *od podání žádosti o vrácení plateb*. Opakuji, že v projednávané věci žádná taková žádost učiněna nebyla.

54. Pokud jde o tvrzení, podle kterého v důsledku změny právního základu v průběhu řízení byla Bulharská republika nucena bránit se „naslepo“, odkazuji na podrobný popis řízení, které vedlo k přijetí sporného rozhodnutí, jak je připomenuto v bodech 2 až 14 napadeného rozsudku, z něhož zejména vyplývá, že otázka zpětného získání plateb byla hlavním tématem veškeré komunikace s Komisí, která následovala po pozvání na druhé dvoustranné jednání.

55. Tribunál tudíž v bodě 49 napadeného rozsudku rovněž správně konstatoval, že nedošlo k porušení práva na obhajobu, když s ohledem na odkaz na judikaturu v bodě 31 napadeného rozsudku implicitně, ale nutně konstatoval, že sporné rozhodnutí bylo přijato po konkrétním kontradiktorním řízení, v jehož průběhu měla navrhovatelka všechny možnosti vyjádřit se k otázce, že nebylo požádáno o vrácení plateb.

3) Závěry

56. První a třetí výtka musí být zamítnuty jako neopodstatněné.

2. Ke druhé výtce, vycházející z nesprávného právního posouzení při výkladu článku 47 nařízení č. 1306/2013, pokud jde o skutečnost, že nebyly provedeny kontroly na místě

57. Bulharská republika tvrdí, že pro přijetí rozhodnutí podle článku 52 nařízení č. 1306/2013 byla Komise povinna provést kontrolu na místě a včas informovat dotčený členský stát, jak stanoví článek 47 uvedeného nařízení[27]. Bulharská republika vytýká Tribunálu, že nezkoumal předložené důkazy za účelem posouzení, zda ji Komise včas informovala před provedením kontroly na místě, když bylo zahájeno řízení podle čl. 52 odst. 3 nařízení č. 1306/2013 ve spojení s čl. 52 odst. 1 téhož nařízení, jak vyžaduje jeho čl. 47 odst. 2.

58. Komise navrhuje zamítnutí této druhé výtky.

[26] – Toto ustanovení stanoví, že nedojde-li ke zpětnému získání plateb do čtyř let od data žádosti o vrácení plateb, nebo do osmi let v případě, že zpětné získání je vymáháno u vnitrostátních soudů, pak finanční důsledky toho, že platby nebyly získány zpět, nese z 50 % dotyčný členský stát a z 50 % jsou kryty z rozpočtu Unie.

[27] – Článek 47 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 stanoví, že „[a]niž jsou dotčeny kontroly prováděné členskými státy na základě vnitrostátních právních […] předpisů, […] může Komise v členských státech organizovat kontroly na místě“. První pododstavec druhého odstavce tohoto ustanovení stanoví, že „Komise s dostatečným předstihem ohlásí kontrolu na místě dotyčnému členskému státu“.

59. Z bodu 33 kasačního opravného prostředku vyplývá, že Bulharská republika „má za to, že v projednávané věci měla Komise za účelem přijetí rozhodnutí podle článku 52 [nařízení č. 1306/2013] provést kontrolu na místě […] v členském státě podle článku 47 a v návaznosti na tuto kontrolu přijmout podle čl. 52 odst. 1 [tohoto nařízení] prováděcí rozhodnutí, v němž jsou stanoveny částky, které mají být vyloučeny z financování Unií na základě svých vlastních zjištění, nebo oznámit členskému státu ukončení šetření“.

60. Bulharská republika neoznačila části napadeného rozsudku, ve kterých Tribunál nesprávně vyložil článek 47 nařízení č. 1306/2013. Napadený rozsudek neobsahuje žádnou zmínku o diskuzi, která by se týkala tohoto ustanovení. Zároveň uvádím, že Bulharská republika nezpochybňuje bod 23 napadeného rozsudku, v němž Tribunál uvedl žalobní důvody, které mu byly předloženy, a který neobsahuje žádnou zmínku o tomto článku 47. Souhlasím tedy s postojem Komise, která dospěla k závěru, že Bulharská republika nemůže v rámci tohoto kasačního opravného prostředku Tribunálu vytýkat, že se touto otázkou nezabýval. S ohledem na omezení pravomoci Soudního dvora, jež je stanoveno prořízení o kasačním opravném prostředku, která je vymezena na právní řešení žalobních důvodů a výtek uplatněných před Tribunálem [28], nemůže navrhovatelka poprvé až v řízení před Soudním dvorem uplatnit výtku, kterou neuplatnila před Tribunálem.

61. Pokud jde o výtku, že Tribunál nepřezkoumal důkazy, které by mu umožnily posoudit, zda byla splněna podmínka týkající se kontrol na místě, Bulharská republika své tvrzení nepodpořila žádným přesným vymezením uvedených důkazů, jež měly být údajně předloženy Tribunálu, aniž by je Tribunál však následně zohlednil.

62. Tato výtka by tedy mohla být *prima facie* odmítnuta jako nepřípustná.

63. Bulharská republika však v rámci své repliky vysvětluje, že tuto výtku je třeba chápat v širším kontextu jejího tvrzení, jehož cílem je prokázat rozdíl v povaze řízení založených na článku 52 nařízení č. 1306/2013 a řízení založených na článku 54 uvedeného nařízení. Přijetí prováděcího rozhodnutí na základě prvního uvedeného ustanovení by vyžadovalo kontroly na místě, což Bulharská republika legitimně očekávala.

64. I kdyby se Soudní dvůr rozhodl přezkoumat tuto výtku meritorně – s tím, že se jedná, jak tvrdí navrhovatelka, o nový argument, který byl rozvinut ve vztahu k postoji přijatému Tribunálem [29] – Bulharská republika by z něj nemohla vyvodit žádný užitečný závěr pro účely tohoto kasačního opravného prostředku, neboť řízení, které vedlo k přijetí sporného rozhodnutí, je třeba považovat od pozvání na druhé dvoustranné jednání za řízení založené na čl. 54 odst. 5 nařízení č. 1306/2013.

65. Pokud jde navíc o tvrzení o povinnosti provádět kontroly na místě v případě, že se Komise rozhodne zahájit řízení podle čl. 52 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 za účelem přijetí prováděcího rozhodnutí jako takového, sdílím názor Komise a omezím se na konstatování, že zaprvé ze znění článku 47 nařízení č. 1306/2013 [30] jednoznačně vyplývá, že kontroly na místě jsou pouhou

[28] – Tento známý požadavek byl v nedávné době vyjádřen například rozsudky ze dne 26. září 2024, JCDecaux Street Furniture Belgium v. Komise (C-710/22 P, EU:C:2024:787, bod 33), a ze dne 4. října 2024, Aeris Invest v. Komise a CRU (C-535/22 P, EU:C:2024:819, bod 253) a thyssenkrupp v. Komise (C-581/22 P, EU:C:2024:821, bod 123).

[29] – Viz rozsudek ze dne 19. prosince 2019, HK v. Komise (C-460/18 P, EU:C:2019:1119, bod 27), citovaný Bulharskou republikou. V projednávané věci se jedná o tvrzení Tribunálu, podle kterého sdělení zjištění mohlo být upraveno (viz bod 42 napadeného rozsudku). Odkazuji tedy rovněž na bod 43 a násl. tohoto stanoviska.

[30] – Viz poznámka pod čarou 27 tohoto stanoviska.

možností[31]; zadruhé, že zahájení řízení podle čl. 52 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 není nijak podmíněno provedením takových kontrol a zatřetí, že takový závěr není zpochybněn výkladem čl. 52 odst. 3 nařízení č. 1306/2013, který odkazuje na „výsledky kontroly Komise“, aniž by stanovil jakoukoli systematickou vazbu mezi těmito kontrolami a organizací kontrol na místě[32].

66. Proto musí být tato výtka za předpokladu, že je přípustná, zamítnuta jako neopodstatněná.

3. Ke čtvrté výtce vycházející z nesprávného právního posouzení při výkladu povinnosti Komise uvést odůvodnění

67. Pokud jde o čtvrtou výtku, Bulharská republika tvrdí, že Tribunál měl v bodech 61 a 62 napadeného rozsudku nesprávně za to, že povinnost uvést odůvodnění byla dodržena z důvodu účasti Bulharské republiky na kontradiktorním řízení podle čl. 52 odst. 3 nařízení č. 1306/2013.

68. Žádné sdělení, kterým by Komise informovala členský stát o svých závěrech podle čl. 54 odst. 5 nařízení č. 1306/2013, vypracované na základě ověření podle odstavce 4 uvedeného článku, údajně nebylo zasláno, což je v rozporu s tím, co vyžaduje článek 34 prováděcího nařízení č. 908/2014. Komise nemůže v průběhu řízení změnit právní základ. Tímto postupem údajně navrhovatelce znemožnila seznámit se skutečnými důvody, pro které bylo řízení zahájeno, které se údajně neobjevily ani ve sporném rozhodnutí.

69. Komise navrhuje zamítnutí této čtvrté výtky.

70. Z bodů napadeného rozsudku, kterých se týká tato výtka, vyplývá, že Komise poprvé odkázala na čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 až v pozvánce na druhé dvoustranné jednání. Tribunál nicméně konstatoval, že Bulharská republika byla zapojena do procesu přípravy sporného rozhodnutí a měla možnost před přijetím sporného rozhodnutí opakovaně diskutovat o otázce vymáhání pohledávek[33]. Tribunál dospěl k závěru, že žalobkyně nemůže tvrdit, že nebyla informována o důvodech nebo že nemohla porozumět důvodům, pro které jí Komise zamýšlela uložit spornou finanční opravu[34].

71. Těmto bodům napadeného rozsudku předcházelo v bodech 57 až 60 připomenutí relevantní judikatury týkající se povinnosti Komise uvést odůvodnění. Bulharská republika nezpochybňuje rozsah povinnosti uvést odůvodnění, jak je uveden v těchto bodech.

72. Tribunál tak v bodě 60 napadeného rozsudku upřesnil relevantní judikaturu Soudního dvora týkající se konkrétně podmínek, za kterých se rozhodnutí Komise, kterým Komise odmítá uplatnit k tíži dotčeného fondu část vykázaných výdajů, jeví jako dostatečně odůvodněné. Konstatoval zaprvé, že taková rozhodnutí musí být přijata na základě souhrnné zprávy a korespondence mezi Komisí a tímto členským státem, a zadruhé, že povinnost odůvodnění je splněna, pokud je tento členský stát úzce zapojen do procesu přípravy tohoto rozhodnutí a byly mu známy důvody, pro které se Komise domnívala, že nemůže připustit, aby k tíži dotyčného fondu byla účtována sporná částka. Tribunál poté ověřil, že obě tyto podmínky byly v projednávané věci splněny.

31 – „[…] *může* Komise v členských státech organizovat kontroly na místě“ (kurzivou zvýraznil autor stanoviska). Pouze v případě, že se Komise rozhodne provést kontroly na místě, je v souladu s čl. 47 odst. 2 nařízení č. 1306/2013 povinna to s dostatečným předstihem ohlásit dotyčnému členskému státu.

32 – Jak Komise správně uvedla, čl. 48 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 popisuje kontroly na místě prováděné Komisí jako jeden z prostředků – nikoli jediný – které má k dispozici k získání informací nezbytných pro svou kontrolu.

33 – Viz bod 61 napadeného rozsudku.

34 – Viz bod 62 napadeného rozsudku.

73. Tribunál, který konstatoval, že navrhovatelka byla úzce zapojena do procesu přípravy rozhodnutí, přitom odkázal na body 38 až 40 svého rozsudku – které nejsou napadeny [35] – z nichž vyplývá, že zaprvé pozvánka na druhé dvoustranné jednání zaslaná navrhovatelce odkazovala na čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013; zadruhé, že v konečném stanovisku zaslaném Bulharské republice bylo uvedeno, že Komise hodlá trvat na svém postoji uložit finanční opravu na základě čl. 54 odst. 5 písm. a) a c) uvedeného nařízení; a zatřetí, že ač sporné rozhodnutí obecně odkazuje na článek 52 uvedeného nařízení, v tabulce přiložené k tomuto rozhodnutí se v části věnované Bulharsku je ve sloupci nazvaném „Důvod“ jasně uvedeno, že nedošlo ke zpětnému získání [36]. Dodávám, jak Komise správně uvedla, že Bulharská republika podle všeho nezpochybňuje skutečnost, že samotná souhrnná zpráva výslovně odkazuje na čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 [37].

74. Z konstatování Tribunálu tak jasně vyplývá úzké zapojení Bulharské republiky do průběhu celého rozhodovacího procesu, který vedl ke spornému rozhodnutí. Tribunál se tedy nedopustil nesprávného právního posouzení, když rozhodl, že s ohledem na způsob, jakým proběhlo správní řízení, byla Bulharská republika po pozvání na druhé dvoustranné jednání [38] pravidelně informována o úmyslu a poté o rozhodnutí Komise vyloučit některé částky z financování Unií z důvodu, že Bulharská republika trvale odmítala požadovat vrácení dotčených částek [39].

75. Z tohoto odmítnutí logicky vyplývá, že navrhovatelce nelze přisvědčit, když tvrdí, že jí nebyly známy důvody, pro které se Komise rozhodla vyloučit dotčené částky z financování Unií.

76. Tribunál se tedy nedopustil nesprávného právního posouzení, když dospěl k závěru, že Komise neporušila svou povinnost uvést odůvodnění. Tato výtka tudíž musí být zamítnuta jako neopodstatněná.

4. K páté výtce vycházející z nepřezkoumání obecné povinnosti řádné péče stanovené v čl. 4 odst. 3 SEU

77. Pokud jde o pátou výtku, navrhovatelka Tribunálu vytýká, že neověřil, zda Komise dodržela obecnou povinnost řádné péče stanovenou v čl. 4 odst. 3 SEU, neboť sporné rozhodnutí přijala unáhleně. Komise tedy měla po obdržení závěrečných zpráv OLAF tyto zprávy předat členskému státu pouze s doporučením přijmout nápravná opatření a poté ověřit, zda byl dodržen čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013, a teprve poté přijmout prováděcí rozhodnutí na základě čl. 54 odst. 5 písm. a) a c) uvedeného nařízení.

78. Komise navrhuje tuto výtku zamítnout.

79. Především je třeba připomenout, že rozsah povinnosti získat zpět neoprávněně vyplacené částky správně připomněl Tribunál, když rozhodl, že tato povinnost je „vyjádřením obecné povinnosti řádné péče stanovené v čl. 4 odst. 3 SEU, pokud jde o financování společné zemědělské politiky“ a tato povinnost „s sebou nese, že vnitrostátní orgány přistoupí ke zpětnému získání

[35] – Bulharská republika ostatně v bodě 24 svého kasačního opravného prostředku uznává, že tvrzení obsažená v bodě 40 napadeného rozsudku jsou správná.

[36] – Viz body 39, 40 a 41 napadeného rozsudku.

[37] – Tuto souhrnnou zprávu poskytla Komise Tribunálu v rámci své žalobní odpovědi (viz příloha B.1 žalobní odpovědi). Komise cituje rovněž výňatek v bodě 16 své kasační odpovědi v rámci projednávaného kasačního opravného prostředku. Odkazuje se na něj v bodě 41 napadeného rozsudku.

[38] – Viz bod 6 napadeného rozsudku.

[39] – To potvrzuje i popis jednotlivých fází řízení, jak jsou popsány zejména v bodech 9, 10 a 12 napadeného rozsudku.

bezodkladně a včas a využijí prostředky ověřování a vymáhání, které mají k dispozici, aby zajistily ochranu těchto zájmů“ [40]. Zdá se, že tato výtka musí být vykládána spíše tak, že je v ní vytýkáno Tribunálu, že neodpověděl na argumenty uplatněné v prvním stupni, a směřuje tak na porušení povinnosti Tribunálu uvést odůvodnění [41].

80. Podle ustálené judikatury má povinnost Tribunálu uvést odůvodnění umožnit zúčastněným osobám seznámit se s odůvodněním přijatého rozsudku a Soudnímu dvoru disponovat poznatky dostatečnými k tomu, aby mohl vykonat soudní přezkum [42]. Tribunál není povinen poskytnout vysvětlení, ve kterém by se vyčerpávajícím způsobem postupně zabýval každou z úvah uvedených účastníky sporu, takže odůvodnění Tribunálu může být implicitní za podmínky, že umožní zúčastněným osobám seznámit se s důvody, proč Tribunál nepřijal jejich argumenty, a Soudnímu dvoru disponovat poznatky dostatečnými k tomu, aby provedl přezkum [43].

81. Předně uvádím, že navrhovatelka v rámci kasačního opravného prostředku nezpochybňuje vyjádření žalobních důvodů před Tribunálem, jak je uvedeno v bodě 23 napadeného rozsudku.

82. Argumenty, které Bulharská republika předložila Tribunálu v souvislosti s otázkou porušení zásady loajální spolupráce, neměly samostatnou povahu [44], ale naopak byly vzneseny v reakci na údajné porušení řízení, které mělo vést k přijetí sporného rozhodnutí. Tribunál tedy mohl oprávněně přezkoumat tuto výtku v rámci přezkumu prvního žalobního důvodu tak, jak jej přejmenoval.

83. Argumenty předložené navrhovatelkou se rovněž vyznačovaly značnou stručností [45]. Nelze tedy vytýkat, že na stručnou argumentaci bylo odpovězeno stejně stručně.

84. Jak tedy správně tvrdí Komise, Tribunál mohl v bodě 49 napadeného rozsudku konstatovat, že „vzhledem k tomu, že postoj Komise k nezbytnosti zpětného získání sporných výdajů byl [navrhovatelce] sdělen před druhým dvoustranným jednáním a všechny otázky týkající se použití článku 54 nařízení č. 1306/2013 byly […] projednávány po celou dobu zbývajícího postupu schvalování, a to i před smírčím orgánem, nelze mít za to, že byla porušena procesní práva Bulharské republiky, stejně tak nedošlo k porušení […] zásady loajální spolupráce“.

85. Tribunál tak zjevně odpověděl na podstatu argumentace rozvinuté v bodech 104 až 108 [46] žaloby, jelikož navrhovatelka v nich tvrdila, že byla porušena zásada loajální spolupráce z důvodu porušení jejích procesních práv vyplývajících z článku 54 nařízení č. 1306/2013.

86. Pátá výtka musí být tudíž zamítnuta jako neopodstatněná.

[40] – Viz bod 88 napadeného rozsudku a citovaná judikatura.

[41] – Viz rozsudek ze dne 12. prosince 2024, DD/FRA (C-680/22 P, EU:C:2024:1019, bod 58).

[42] – Viz rozsudek ze dne 7. června 2018, Equipolymers a další v. Rada (C-363/17 P, EU:C:2018:402, bod 45).

[43] – Viz rozsudek ze dne 12. prosince 2024, DD v. FRA (C-130/22 P, EU:C:2024:1018, bod 87 a citovaná judikatura).

[44] – V tomto ohledu odkazuji na název prvního žalobního důvodu, jak vyplývá z žaloby.

[45] – Viz například bod 108 žaloby.

[46] – Jak upřesnila Bulharská republika ve své replice.

5. K šesté výtce vycházející z porušení povinnosti uvést odůvodnění ze strany Tribunálu

87. Bulharská republika vytýká Tribunálu nedostatečné odůvodnění rozsudku, přičemž se opírá v podstatě o tři argumenty. Tribunál tak údajně nezohlednil a neposoudil dopis Komise předložený navrhovatelkou těsně před jednáním před ním. Neodpověděl ani na argument, že Komise změnila svou praxi. V neposlední řadě se Tribunál nevyjádřil k argumentům vycházejícím z nařízení (EU, Euratom) 2020/2223 [47].

88. Komise navrhuje zamítnutí této šesté výtky.

89. Pokud jde o uvedený dopis, z bodů 17 až 22 napadeného rozsudku vyplývá, že tento důkazní návrh předložený Bulharskou republikou den před jednáním před Tribunálem byl shledán přípustným, takže dopis Komise, který navrhovatelka obdržela dne 12. května 2022, byl proveden jako důkaz. Tento dopis je následně zmíněn v bodě 53 v odůvodnění napadeného rozsudku, které se týká analýzy prvního žalobního důvodu předloženého Tribunálu, z níž vyplývá, že podle posouzení Tribunálu Bulharská republika nevysvětlila, v čem by tento dopis mohl podpořit její argumentaci. Tribunál tak tímto navrhovatelce zcela umožnil, aby pochopila důvody, proč její argumentaci nevyhověl.

90. Podle Tribunálu Bulharská republika nevysvětlila relevanci tohoto dopisu pro její žalobu a tak se Tribunál nevyjádřil rovněž ani k otázce údajné změny praxe Komise.

91. Vzhledem k tomu, že – jak jsem již připomněl [48] – Tribunál nebyl povinen se vyjádřit ke každému z argumentů uvedených navrhovatelkou v její žalobě, obsahuje napadený rozsudek veškeré informace nezbytné k tomu, aby Bulharská republika mohla zjistit důvody, proč Tribunál nevyhověl jejím argumentům týkajícím se dopisu a údajné změny praxe Komise. Bulharská republika tedy nemůže důvodně tvrdit, že Tribunál nesplnil svou povinnost uvést odůvodnění.

92. Pokud jde v neposlední řadě o bod 48 kasačního opravného prostředku, je třeba konstatovat, že Bulharská republika jasně nevysvětlila, proč se domnívá, že bod 29 odůvodnění nařízení 2020/2223 jí může pomoci prokázat, že napadený rozsudek má být zrušen. Stejný závěr je třeba učinit, i pokud jde o dovolávání se [49], ze strany Bulharské republiky, článku 2 tohoto nařízení, jehož předmět podle všeho s tímto sporem nijak nesouvisí [50]. Takový argument tedy podle všeho nemůže ovlivnit rozhodnutí o tomto kasačním opravném prostředku.

93. Proto musí být výtka, že Tribunál porušil povinnost uvést odůvodnění, v plném rozsahu zamítnuta.

V. Závěry

94. S ohledem na všechny výše uvedené úvahy, a aniž je dotčen přezkum druhého důvodu kasačního opravného prostředku, navrhuji, aby Soudní dvůr první důvod kasačního opravného prostředku zamítl.

[47] – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2020/2223 ze dne 23. prosince 2020, kterým se mění nařízení (EU, Euratom) č. 883/2013, pokud jde o spolupráci s Úřadem evropského veřejného žalobce a účelnost vyšetřování Evropského úřadu pro boj proti podvodům (Úř. věst. 2020, L 437, s. 49).

[48] – Viz judikatura uvedená v bodě 80 tohoto stanoviska.

[49] – Viz bod 48 kasačního opravného prostředku.

[50] – Tento článek totiž pouze upřesňuje podmínky vstupu nařízení 2020/2223 v platnost.