Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
ANDREA BIONDI
prednesené 6. marca 2025 [1]

Vec C-294/23 P

Bulharská republika
proti

Európskej komisii

„Odvolanie – EPZF a EPFRV – Nariadenie (EÚ) č. 1306/2013 – Výdavky vynaložené spôsobom, ktorý nie je v súlade s právom Únie – Overenie súladu – Článok 52 – Vykonávacie rozhodnutie Komisie – Článok 54 – Žiadosť o vrátenie prostriedkov – Lehota – Rozhodnutie vylúčiť z financovania Úniou sumy, ktoré sú účtované na ťarchu rozpočtu Únie, v prípade nedodržania lehoty, v ktorej je nutné požiadať o vrátenie prostriedkov – Právo na obranu – Povinnosť odôvodnenia – Všeobecná povinnosť starostlivosti – Zásada lojálnej spolupráce – Zásada riadnej správy vecí verejných – Článok 47 – Kontroly na mieste“

1. Aj keď sa hovorí, že čo je dobre vymyslené, dá sa aj jasne vyjadriť, pre právne predpisy EÚ týkajúce sa európskych fondov to často neplatí.

2. V prejednávanej veci Bulharská republika navrhuje, aby Súdny dvor zrušil rozsudok Všeobecného súdu Európskej únie z 8. marca 2023 [2], Bulharsko/Komisia, ktorým Všeobecný súd zamietol ako nedôvodnú žalobu, ktorú Bulharská republika podala na základe článku 263 ZFEÚ a ktorou sa domáhala zrušenia vykonávacieho rozhodnutia Komisie (EÚ) 2021/261 zo 17. februára 2021, ktorým sa z financovania Európskou úniou vylučujú určité výdavky vynaložené členskými štátmi v rámci Európskeho poľnohospodárskeho záručného fondu (EPZF) a v rámci Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV) [3], a to v rozsahu, v akom sa týka niektorých výdavkov vynaložených Bulharskou republikou.

3. Toto rozhodnutie bolo prijaté z dôvodov týkajúcich sa jednak porušenia povinnosti Bulharskej republiky požiadať o vrátenie príslušných neoprávnených platieb od príjemcov týchto platieb v lehote 18 mesiacov vyplývajúcej z nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1306/2013 zo 17. decembra 2013 o financovaní, riadení a monitorovaní spoločnej poľnohospodárskej politiky a ktorým sa zrušujú nariadenia Rady (EHS) č. 352/78, (ES) č. 165/94, (ES) č. 2799/98, (ES) č. 814/2000, (ES) č. 1290/2005 a č. 485/2008 [4], a jednak toho, že ich nevrátenie predstavuje podľa názoru Európskej komisie nezrovnalosť alebo nedbanlivosť, ktorú možno v zmysle tohto

1 Jazyk prednesu: francúzština.

2 T-235/21 (ďalej len „napadnutý rozsudok“), EU:T:2023:105.

3 Ú. v. EÚ L 59, 2021, s. 10 (ďalej len „sporné rozhodnutie“).

4 Ú. v. EÚ L 347, 2013, s. 549.

nariadenia pripísať bulharským orgánom. Konanie, ktoré viedlo k prijatiu uvedeného rozhodnutia, sa však začalo na inom základe, a to v súvislosti s identifikáciou výdavkov, ktoré neboli uskutočnené v súlade s právom Únie.

4. Vyriešenie tohto odvolania si od Súdneho dvora si vyžiada, aby sa ponoril do zákutí nariadenia č. 1306/2013 a spresnil podmienky, za ktorých môže Komisia prijať vykonávací akt, ktorým sankcionuje zjavný úmysel dotknutého členského štátu nesplniť svoju povinnosť požiadať o vrátenie súm neoprávnene vyplatených z rozpočtu Únie, ak sa takýto úmysel odhalil v priebehu postupu overovania súladu.

I. Právny rámec

A. Nariadenie č. 1306/2013

5. Pre toto odvolanie sú relevantné odôvodnenia 36, 37 a 39 a článok 1, článok 2 ods. 1 písm. g), článok 7 ods. 1, článok 47 a článok 48 ods. 1 a 3 nariadenia č. 1306/2013.

6. Okrem toho kapitola IV oddiel II s názvom „Schvaľovanie“ obsahuje článok 52, ktorý sa zaoberá overovaním súladu a v ktorom sa uvádza:

„1. V prípade, ak Komisia zistí, že výdavky spadajúce do rozsahu pôsobnosti článku 4 ods. 1 a článku 5 neboli vynaložené v súlade s právom Únie, a v prípade EPFRV neboli vynaložené v súlade s uplatniteľným právom Únie a vnútroštátnym právom uvedeným v článku 85 nariadenia (EÚ) č. 1303/2013[5], Komisia prijme vykonávacie akty, ktorými sa určia sumy, ktoré sa majú vylúčiť z financovania Úniou. Uvedené vykonávacie akty sa prijmú v súlade s konzultačným postupom uvedeným v článku 116 ods. 2.

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

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

V prípade, že sa nedospeje k dohode, členský štát môže požiadať o začatie konania s cieľom zosúladiť postoje oboch strán v lehote štyroch mesiacov. Správa o výsledku tohto konania sa predloží Komisii. Komisia zohľadní odporúčania v tejto správe pred vydaním rozhodnutia

[5] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady zo 17. decembra 2013, ktorým sa stanovujú spoločné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde, Európskom poľnohospodárskom fonde pre rozvoj vidieka a Európskom námornom a rybárskom fonde a ktorým sa stanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde a Európskom námornom a rybárskom fonde, a ktorým sa zrušuje nariadenie Rady (ES) č. 1083/2006 (Ú. v. EÚ L 347, 2013, s. 320).

o zamietnutí financovania a odôvodní svoje rozhodnutie, ak sa rozhodne uvedené odporúčania nezohľadniť.

4. Financovanie sa nemôže zamietnuť v prípade:

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

…

5. Odsek 4 sa neuplatňuje v prípade:

a) nezrovnalostí, na ktoré sa vzťahuje oddiel III tejto kapitoly;

…“

7. Podľa článku 53 ods. 1 písm. b) nariadenia č. 1306/2013 „Komisia prijme vykonávacie akty, ktorými ustanoví pravidlá o… overení súladu podľa článku 52, pokiaľ ide o opatrenia, ktoré sa majú prijať v súvislosti s prijatím rozhodnutia a jeho vykonaním, vrátane výmeny informácií medzi Komisiou a členskými štátmi a termínov, ktoré sa majú dodržať, ako aj zmierovacieho konania stanoveného v uvedenom článku vrátane zriadenia, úloh, zloženia a pracovných podmienok zmierovacieho orgánu“.

8. Kapitola IV oddiel III nariadenia č. 1306/2013 s názvom „Nezrovnalosti“ obsahuje článok 54 s názvom „Spoločné ustanovenia“, v ktorom sa v odsekoch 1, 2 a 5 stanovuje toto:

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

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

Ak sa v rámci vymáhacieho konania správnym alebo súdnym rozhodnutím s konečnou platnosťou určí, že nedošlo k nijakej nezrovnalosti, dotknutý členský štát vykáže fondom finančné zaťaženie, ktoré znášal podľa prvého pododseku, ako výdavok.

…

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

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

…

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

…“

B. Vykonávacie nariadenie (EÚ) č. 908/2014

9. V článku 34 vykonávacieho nariadenia Komisie (EÚ) č. 908/2014 zo 6. augusta 2014, ktorým sa stanovujú pravidlá uplatňovania nariadenia [č. 1306/2013] vzhľadom na platobné agentúry a ostatné orgány, finančné hospodárenie, schvaľovanie účtovných závierok, pravidlá kontroly, zábezpeky a transparentnosť[6], s názvom „Overenie súladu“ sa stanovuje toto:

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

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

…

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

…

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

…

[6] Ú. v. EÚ L 255, 2014, s. 59. Znenie článku 34 tohto nariadenia bolo predmetom viacerých zmien [pozri okrem iného korigendum z roku 2015 (Ú. v. EÚ L 114, 2015, s. 25), ako aj článok 1 ods. 6 vykonávacieho nariadenia Komisie (EÚ) 2018/56 z 12. januára 2018, ktorým sa mení nariadenie č. 908/2014 (Ú. v. EÚ L 10, 2018, s. 9)]

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

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

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

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

…

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

…“

10. V článku 40 vykonávacieho nariadenia č. 908/2014 s názvom „Zmierovací postup“ sa v odseku 1 prvom pododseku stanovuje toto [7]:

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

II. Okolnosti predchádzajúce sporu a sporné rozhodnutie

11. Na tomto mieste odkazujem na body 2 až 14 napadnutého rozsudku.

III. Konanie na Všeobecnom súde, napadnutý rozsudok, konanie na Súdnom dvore a návrhy účastníkov konania

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

13. Napadnutým rozsudkom Všeobecný súd zamietol päť žalobných dôvodov, ktoré mu predložila Bulharská republika, [8] a v dôsledku toho aj jej žalobu.

[7] Znenie článku 40 ods. 1 vykonávacieho nariadenia č. 908/2014 bolo predmetom korigenda z roku 2015 (pozri Ú. v. EÚ L 114, 2015, s. 25).

[8] Tieto dôvody sú predstavené v bode 23 napadnutého rozsudku.

14. Bulharská republika podala 8. mája 2023 proti napadnutému rozsudku odvolanie. Vo svojich návrhoch navrhuje, aby Súdny dvor zrušil napadnutý rozsudok v celom rozsahu, aby vo veci vydal konečné rozhodnutie alebo subsidiárne vrátil vec Všeobecnému súdu a aby Komisii uložil povinnosť nahradiť trovy konania.

15. Komisia navrhuje, aby Súdny dvor odvolanie zamietol a uložil Bulharskej republike povinnosť nahradiť trovy konania.

16. Bulharská republika a Komisia boli vypočuté na pojednávaní, ktoré sa pred Súdnym dvorom konalo 4. decembra 2024.

IV. Analýza

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

18. Prvý vychádza z nesprávneho právneho posúdenia pri výklade článku 52 ods. 3 nariadenia (EÚ) č. 1306/2013 a článku 34 nariadenia (EÚ) č. 908/2014 v spojení s článkom 52 ods. 1 a článkom 54 ods. 5 nariadenia (EÚ) č. 1306/2013, ako aj porušenia povinnosti odôvodnenia stanovenej v článku 296 ZFEÚ, zásady riadnej správy vecí verejných a zásady lojálnej spolupráce, na základe ktorého Všeobecný súd dospel k nesprávnemu záveru, že právo Bulharskej republiky na obranu a jej procesné záruky, povinnosť odôvodnenia rozhodnutí Komisie, ako aj zásady riadnej správy vecí verejných a lojálnej spolupráce boli dodržané. Bulharská republika Všeobecnému súdu v rámci tohto prvého odvolacieho dôvodu ďalej vytýka, že napadnutý rozsudok nebol dostatočne a primerane odôvodnený, keďže Všeobecný súd neposúdil všetky relevantné skutkové a právne otázky, ktoré mu predložila.

19. Druhý odvolací dôvod vychádza z nesprávneho právneho posúdenia, ktorého sa Všeobecný súd dopustil pri výklade článku 54 ods. 5 písm. a) a c) v spojení s článkom 54 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013 tým, že rozhodol, že lehota 18 mesiacov začala plynúť odo dňa, keď boli odvolateľke poskytnuté správy Európskeho úradu pre boj proti podvodom (OLAF).

20. V súlade so žiadosťou Súdneho dvora sa tieto cielené návrhy budú týkať len prvého odvolacieho dôvodu.

A. O prvom odvolacom dôvode

21. Tvrdenia Bulharskej republiky v tomto prvom odvolacom dôvode sa javia ako bohaté, ale málo štruktúrované. Zrejme ich však možno chápať tak, že sa delia na šesť námietok, ktoré je potrebné inak usporiadať.

22. Prvá námietka sa týka nesprávneho výkladu článku 52 ods. 3 nariadenia č. 1306/2013 a článku 34 vykonávacieho nariadenia č. 908/2014 na jednej strane a článku 52 ods. 1 a článku 54 ods. 5 nariadenia č. 1306/2013 na druhej strane.

23. Druhá námietka sa týka nesprávneho právneho posúdenia pri výklade článku 47 nariadenia č. 1306/2013 spočívajúceho v tom, že Všeobecný súd rozhodol, že Komisia nebola povinná vykonávať kontroly na mieste.

24. Tretia námietka sa týka nesprávneho právneho posúdenia, pokiaľ ide o dodržiavanie práva na obranu Komisiou.

25. Štvrtá námietka je založená na nesprávnom právnom posúdení pri výklade povinnosti Komisie odôvodňovať svoje rozhodnutia.

26. Piata námietka je založená na tom, že Všeobecný súd porušil svoju povinnosť odvodnenia tým, že nepreskúmal tvrdenie o porušení všeobecnej povinnosti starostlivosti.

27. Šiesta námietka je takisto založená na tom, že Všeobecný súd porušil svoju povinnosť odôvodnenia tým, že neposúdil dôkazy na podporu tvrdenia, že Komisia porušila zásady lojálnej spolupráce a riadnej správy vecí verejných, ktoré boli predložené pred pojednávaním, ani sa k nim nevyjadril.

28. Podľa poradia dôležitosti najprv preskúmam spoločne prvú a tretiu námietku, potom samostatne druhú, štvrtú a piatu námietku, a napokon šiestu námietku.

1. O prvej a tretej námietke založených na nesprávnom právnom posúdení pri výklade článkov 52 a 54 nariadenia č. 1306/2013 a nesprávnom právnom posúdení pri výklade práva na obhajobu počas správneho konania

a) Zhrnutie tvrdení účastníkov konania

29. Pokiaľ ide o prvú námietku, Bulharská republika tvrdí, že Všeobecný súd sa v bodoch 40 až 42 a 47 až 49 napadnutého rozsudku dopustil nesprávneho právneho posúdenia a zlúčil kontradiktórne konanie podľa článku 52 ods. 3 nariadenia č. 1306/2013 v spojení s článkom 34 nariadenia č. 908/2014 s oddeleným materiálnym dôvodom uvedeným v článku 54 ods. 5 nariadenia č. 1306/2013. Všeobecný súd tak v bodoch 47 až 49 napadnutého rozsudku nesprávne rozhodol, že vzhľadom na zaslanie listu a uskutočnenie druhého bilaterálneho stretnutia boli procesné nedostatky týkajúce sa zmeny právneho základu spornej finančnej opravy Komisiou odstránené.

30. Bulharská republika tvrdí, že uloženie finančnej opravy podľa článku 52 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013 a uloženie takejto opravy podľa článku 54 ods. 5 tohto nariadenia sa zakladajú na rôznych právnych základoch, hoci tieto dve konania podliehajú rovnakému kontradiktórnemu konaniu, ktoré sa upravuje v článku 52 ods. 3 nariadenia č. 1306/2013 v spojení s článkom 34 nariadenia č. 908/2014.

31. Napadnuté rozhodnutie Komisie o vylúčení sa preto malo zakladať na tých istých dôvodoch, na základe ktorých sa konanie začalo.

32. Všeobecný súd tak v bode 42 napadnutého rozsudku nesprávne rozhodol, že druhým pozvaním na bilaterálne stretnutie sa mohlo upraviť oznámenie o zisteniach vo vzťahu k novému právnemu základu, na ktorý sa odkazuje, keďže v článku 54 ods. 5 sa jasne stanovuje, že sa má dodržať postup stanovený v článku 52 ods. 3 nariadenia č. 1306/2013.

33. Pokiaľ ide o tretiu námietku, odvolateľka tvrdí, že v rámci druhého dôvodu na prijatie vykonávacích aktov, ktorými sa sumy vylučujú z financovania Úniou stanoveného v článku 54 nariadenia č. 1306/2013, Komisia bola povinná vykonať kontroly uvedené v odseku 4 uvedeného

ustanovenia s cieľom zabezpečiť správne uplatňovanie článku 54 ods. 2 uvedeného nariadenia. Článkom 54 sa Komisii udeľuje oprávnenie prijímať vykonávacie akty, ktorými sa sumy vylučujú z financovania Úniou, a to aj v prípade nevykonania kontrol na mieste, za predpokladu dodržania kontradiktórneho konania stanoveného v článku 52 ods. 3 tohto nariadenia, ktorým sa zaručuje, aby členský štát mal možnosť uplatniť svoje právo na obranu pred prijatím rozhodnutia o vylúčení.

34. Bulharská republika vo svojej replike vysvetľuje, čím bolo jej právo na obranu počas správneho konania porušené. Hoci teda oznámenie o zisteniach, ako je stanovené v článku 34 nariadenia č. 908/2014, malo poskytnúť úplné informácie o výhradách Komisie, aby mohlo plniť svoju varovnú funkciu, Bulharská republika sa údajne musela začať obhajovať „naslepo“. Komisia neuviedla ustanovenia štrukturálnych právnych predpisov, ktoré podľa jej názoru mohli byť porušené prešetrovanými platbami, čo by viedlo k tomu, že by vnútroštátne súdy zrušili príkazy na pozastavenie platieb prijaté platobnou agentúrou. Lehota 18 mesiacov na podanie žiadosti o vymáhanie mala začať plynúť až odo dňa vydania vykonávacieho rozhodnutia, v ktorom Komisia presne určí platby, ktoré sa majú vylúčiť z financovania Úniou, aby mal dotknutý členský štát čas reagovať pri plnej znalosti veci. Retroaktívne uplatnenie článku 54 nariadenia č. 1306/2013 neumožnilo žalobkyni splniť si svoje povinnosti, keďže vykonávacie rozhodnutie bolo vydané, keď už lehota 18 mesiacov takmer uplynula. Neumožnilo jej ani využiť pravidlo 50/50.

35. Komisia sa domnieva, že tieto námietky sú nedôvodné.

b) Posúdenie

36. Predmetné námietky sa týkajú jednak otázky možného vzťahu medzi konaním začatým na základe článku 52 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013 a konaním začatým na základe článku 54 ods. 5 tohto nariadenia a jednak otázky dodržiavania práva žalobkyne na obranu počas konania, ktoré viedlo k prijatiu sporného rozhodnutia.

1) O vzťahu medzi konaním začatým na základe článku 52 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013 a konaním začatým na základe článku 54 ods. 5 tohto nariadenia

37. Nariadením č. 1306/2013 sa zavádzajú dva druhy schvaľovania a overovania. Prvým je schvaľovanie účtovných závierok. Riadi sa článkom 51 a koná sa každý rok. Druhým je overenie súladu, ktoré sa riadi článkom 52. Podľa prvého odseku tohto ustanovenia sa vykonáva, ak Komisia „zistí, že výdavky spadajúce do rozsahu pôsobnosti článku 4 ods. 1 a článku 5 *neboli vynaložené v súlade s právom Únie*“ [9]. Komisia potom môže prijať vykonávacie opatrenia, ktorými rozhodne o vylúčení súm, *ktoré nie sú v súlade s predpismi*, z financovania Úniou. [10] V článku 52 ods. 3 nariadenia č. 1306/2013 sa stanovuje postup, ktorý sa má dodržať pred prijatím „akéhokoľvek rozhodnutia o zamietnutí financovania“.

38. Okrem toho sa v článku 54 nariadenia č. 1306/2013 stanovuje, že v prípade akýchkoľvek neoprávnených platieb v dôsledku nezrovnalosti alebo nedbanlivosti požiadajú prijímateľa o ich vrátenie do 18 mesiacov po tom, ako platobná agentúra alebo orgán zodpovedný za vymáhanie

[9] Článok 52 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013. Kurzívou zvýraznil generálny advokát. V článku 4 ods. 1 tohto nariadenia sa uvádzajú výdavky oprávnené na financovanie z EPZF za predpokladu, že boli vynaložené v súlade s právom Únie. Článok 5 tohto nariadenia sa týka EPFRV. Keďže z bodu 2 napadnutého rozsudku vyplýva, že konanie začaté Komisiou sa týkalo len výdavkov súvisiacich s EPZF, zameriam sa na ustanovenia týkajúce sa tohto fondu, resp. na tie, ktoré naň možno uplatňovať.

[10] Podľa článku 52 ods. 2 nariadenia č. 1306/2013.

schváli, prípadne dostane správu o kontrole alebo podobný dokument, v ktorom sa uvádza, že došlo k nezrovnalosti,[11] a že súčasne s týmto „požiadaním“[12] sa príslušné sumy zaznamenajú v účtovnej knihe dlžníkov platobnej agentúry.

39. Tieto dve fázy (žiadosť o vrátenie/zaznamenanie v účtovnej knihe dlžníkov) predchádzajú fáze vymáhania ako takej.[13] Od členských štátov sa preto jednoznačne vyžaduje, aby požiadali o vrátenie do 18 mesiacov *od okamihu* prijatia informácie, že boli vykonané neoprávnené platby.[14]

40. Okrem toho zo znenia článku 54 ods. 5 nariadenia č. 1306/2013 rovnako jasne vyplýva, že normotvorca Únie neurčil existenciu vykonávacieho rozhodnutia podľa článku 52 ods. 1 tohto nariadenia ako podmienku žiadosti o vrátenie. V tomto článku sa uvádza, že Komisia môže „za predpokladu, že dodržala postup stanovený v článku 52 ods. 3“, prijať vykonávacie akty, ktorými vylúči z financovania Úniou sumy, o ktorých vrátenie príslušný členský štát nepožiadal, alebo ak sa domnieva, že ich nevymoženie vyplýva z nezrovnalostí alebo nedbanlivosti vnútroštátnych orgánov.[15] V článku 54 nariadenia č. 1306/2013 sa tak vyžaduje, aby Komisia prijala vykonávací akt, ktorým vylúči sumy z financovania Úniou z dôvodu, že vnútroštátne orgány nepožiadali o ich vrátenie v stanovenej lehote postupom podľa článku 52 ods. 3 tohto nariadenia, pričom vôbec nevyžaduje, aby sa tento postup začal až po úplnom ukončení konania, ktorého výsledkom je vykonávacie rozhodnutie o vylúčení neoprávnených platieb z financovania Úniou. Keďže povinnosť požiadať o vrátenie vzniká hneď po získaní informácií o správe o kontrole alebo podobnom dokumente, v ktorom sa uvádza, že došlo k nezrovnalosti[16] zo strany príslušných hospodárskych subjektov, postup, ktorý môže viesť k prijatiu vykonávacieho aktu o vylúčení súm zistených z dôvodu nepožiadania o vrátenie z financovania Úniou, nemusí mať nevyhnutne rovnaký vecný základ ako postup identifikácie dotknutých hospodárskych subjektov a podozrivých platieb ani naň nadväzovať.

[11] Začiatku plynutia tejto lehoty 18 mesiacov sa týka druhý odvolací dôvod tohto odvolania, ktorý nie je predmetom týchto cielených návrhov. Bez toho, aby tým bola dotknutá kvalifikácia dvoch správ OLAF-u, ktoré Bulharská republika dostala (pozri body 5 a 8 napadnutého rozsudku), zo strany Súdneho dvora, na účely analýzy tohto odvolacieho dôvodu sa obmedzím na konštatovanie, že zo znenia článku 54 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013 vyplýva, že lehota 18 mesiacov začína plynúť od okamihu, keď bulharské orgány dostali „správu o kontrole alebo podobný dokument, v ktorom sa uvádza, že došlo k nezrovnalosti“.

[12] V článku 54 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013 sa preto od členských štátov vyžaduje len to, aby požiadali o vrátenie. Lehoty, v ktorých sa vrátenie musí skutočne uskutočniť, sú stanovené v článku 54 ods. 2 nariadenia č. 1306/2013.

[13] Potvrdzuje sa to v článku 54 ods. 2 prvom pododseku nariadenia č. 1306/2013, v ktorom sa stanovuje, že vymoženie sa musí uskutočniť v lehote ôsmich rokov, ak je napadnuté na vnútroštátnom súde, a druhý pododsek tohto ustanovenia, v ktorom sa zasa stanovuje možnosť, že v správnom alebo súdnom rozhodnutí s konečnou platnosťou sa môže nakoniec konštatovať, že k nijakej nezrovnalosti nedošlo. Podľa nariadenia č. 1306/2013 sa žiadosť o vrátenie musí odoslať okamžite, pričom overenie jej opodstatnenosti sa odkladá na neskoršiu fázu.

[14] K odôvodneniu tejto lehoty 18 mesiacov pozri odôvodnenie 37 nariadenia č. 1306/2013.

[15] Pozri článok 54 ods. 5 prvý pododsek písm. a) a c) nariadenia č. 1306/2013. Tri situácie opísané v článku 54 ods. 5 prvom pododseku nariadenia sa týkajú rôznych podmienok (neexistencia žiadosti o vrátenie/rozhodnutie o nevymáhaní neodôvodnené článkom 54 ods. 3/nezrovnalosti a nedbanlivosť vnútroštátnych orgánov) a sú alternatívne. Keďže Bulharská republika nepopiera, že nepožiadala o vrátenie v stanovenej lehote, jej situácia patrí do pôsobnosti písmena a) tohto ustanovenia.
Zamýšľam sa však nad odkazom na článok 54 ods. 3 nariadenia č. 1306/2013, ktorý sa uvádza v článku 54 ods. 5 druhom pododseku tohto nariadenia, keďže tento článok 54 ods. 3 sa postupom, ktorý sa má dodržať, nezaoberá. Nechápem, prečo by sa v druhom pododseku článku 54 ods. 5, ktorý sa má týkať troch situácií uvedených v jeho prvom pododseku, ukladali kontroly len podľa toho článku 54 ods. 3, ktoré sa zasa týkajú len podmienky uvedenej v písmene c) tohto prvého pododseku. Kladiem si preto otázku, či nejde o pisársku chybu normotvorcu Únie, ktorý možno chcel skôr opäť odkázať na článok 52 ods. 3 nariadenia č. 1306/2013, ktorého obsah je jednoznačne procesný.

[16] Ako je tento pojem vymedzený v článku 2 ods. 1 písm. g) nariadenia č. 1306/2013, teda „akékoľvek porušenie ustanovenia práva [Únie] vyplývajúce z konania alebo opomenutia hospodárskeho subjektu, dôsledkom čoho je alebo by bolo poškodenie všeobecného rozpočtu [Únie] alebo rozpočtov nimi spravovaných, buď zmenšením, alebo stratou výnosov plynúcich z vlastných zdrojov vyberaných priamo v mene [Únie] alebo neoprávnenou výdajovou položkou“ [pozri článok 1 ods. 2 nariadenia Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 z 18. decembra1995 o ochrane finančných záujmov Európskych spoločenstiev (Ú. v. ES L 312, 1995, s. 1; Mim. vyd. 01/001, s. 340)].

41. Z uvedeného vyplýva, že postup, ktorý vedie k prijatiu vykonávacieho aktu na základe článku 54 ods. 5 nariadenia č. 1306/2013, je samostatný postup, ktorému nemusí nevyhnutne predchádzať úplný postup vedúci k prijatiu vykonávacieho aktu na základe článku 52 ods. 1 tohto nariadenia. So zreteľom na cieľ urýchlenia postupu sledovaný článkom 54 nariadenia č. 1306/2013, pripomenutý v bode 34 napadnutého rozsudku – ktorý, ako upozorňuje Komisia, odvolateľka nespochybňuje – môže Komisia kedykoľvek po zistení porušenia povinnosti vymáhania prijať z tohto dôvodu vykonávacie opatrenie, a to pod podmienkou dodržania postupu stanoveného v článku 52 ods. 3 daného nariadenia. Úzke prepojenie medzi postupmi overovania súladu a povinnosťou stíhať a vymáhať finančné dôsledky nezrovnalostí zistených členskými štátmi už Súdny dvor zdôraznil [17] a takisto rozhodol, že neexistencia vymáhania pohľadávok alebo opakované oneskorenie pri ňom môže oprávnene odôvodniť prijatie opravy. [18]

42. Zo zistení Všeobecného súdu vyplýva, že postup podľa článku 52 ods. 3 nariadenia č. 1306/2013 v spojení s článkom 34 nariadenia č. 908/2014 sa skladá zo šiestich etáp. [19] Komisia všetky tieto etapy dodržala.

43. Iba oznámenie počiatočných zistení sa týkalo výlučne dôvodu podľa článku 52 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013. V bode 41 napadnutého rozsudku Všeobecný súd napokon uznal, že „dôvody spornej finančnej opravy, ako sú uvedené v súhrnnej správe a v [spornom] rozhodnutí, sa len čiastočne zhodujú s dôvodmi, ktoré odôvodňovali začatie sporného postupu overovania súladu, ako ich Komisia vysvetlila vo svojom oznámení o zisteniach“. Dôvody tejto zmeny odôvodnenia sú každopádne uvedené v bodoch 43 až 46 uvedeného rozsudku, proti ktorým Bulharská republika v prvom odvolacom dôvode nenamieta. Z týchto bodov v podstate vyplýva, že Komisia tomuto členskému štátu jeho povinnosť vymáhať pohľadávky pripomenula až vo chvíli, keď sa oboznámila s prvou správou OLAF-u, a že zmena postoja Komisie bola určená reakciou samotnej Bulharskej republiky na pripomenutie tejto povinnosti.

44. Bulharská republika v podstate tvrdí, že Komisia bola povinná znovu začať konanie *ab initio*, ak sa v priebehu konania zmenil jej zámer a ak v konečnom dôsledku zamýšľala prijať vykonávacie rozhodnutie na základe článku 54 ods. 5 nariadenia č. 1306/2013.

45. Takýto výklad, ktorý navyše nemá oporu v samotnom texte uvedeného ustanovenia, sa javí ako príliš formalistický a zdá sa, že sa pri ňom prehliada potreba urýchleného konania [20] – Komisie aj vnútroštátnych orgánov – v prípade, že sumy neoprávnene zaťažili rozpočet Únie. Ako Komisia pripomenula na pojednávaní, z judikatúry Súdneho dvora pritom vyplýva, že zatiaľ čo Komisia je povinná vo vzťahoch s členskými štátmi dodržiavať podmienky, ktoré si sama stanovila prostredníctvom vykonávacích nariadení, členské štáty nemôžu vo vzťahoch s Komisiou zaujímať čisto formalistické stanoviská, ak je z okolností zrejmé, že ich práva boli plne chránené. [21]

[17] Pozri rozsudok z 31. januára 2019, Grécko/Komisia (C-6/18 P, EU:C:2019:83, bod 55).

[18] Pozri rozsudok z 31. januára 2019, Grécko/Komisia (C-6/18 P, EU:C:2019:83, bod 57).

[19] Pozri bod 36 napadnutého rozsudku.

[20] Pripomína sa v bode 34 napadnutého rozsudku. Pripomínam aj, že riadenie financovania EPUZF je podľa judikatúry Súdneho dvora založené na vzťahu vzájomnej dôvery medzi Komisiou a vnútroštátnymi správnymi a inými orgánmi [pozri najmä rozsudok zo 7. októbra 2004, Španielsko/Komisia (C-153/01, EU:C:2004:589, bod 133)].

[21] Pozri rozsudky z 24. januára 2002, Fínsko/Komisia (C-170/00, EU:C:2002:51, bod 34), a zo 7. októbra 2004, Španielsko/Komisia (C-153/01, EU:C:2004:589, bod 93). Pokiaľ ide o dodržiavanie práva žalobkyne na obranu počas správneho konania, pozri body 50 vyššie a nasl.

46. Okrem toho pripomínam, že sporné rozhodnutie bolo prijaté po uplynutí lehoty 18 mesiacov, počas ktorej mala Bulharská republika po oznámení správy o kontrole alebo podobného dokumentu, v ktorom sa uvádza, že došlo k nezrovnalosti,[22] požiadať príjemcov o vrátenie finančných prostriedkov a o zápis do účtovnej knihy dlžníkov platobnej agentúry, a že odmietnutie Bulharskej republiky bolo počas konania, ktoré viedlo k prijatiu sporného rozhodnutia, niekoľkokrát písomne formalizované. Za týchto okolností treba zamietnuť tvrdenie, že článok 54 nariadenia č. 1306/2013 bol uplatnený retroaktívne a že sporné rozhodnutie bolo prijaté pred uplynutím lehoty stanovenej v prvom odseku daného ustanovenia.

47. Pokiaľ ide o ťažkosti vyplývajúce z vnútroštátneho práva, na ktoré sa Bulharská republika odvoláva a ktoré boli podrobne opísané najmä počas pojednávania pred Súdnym dvorom, konštatujem, že normotvorca Únie sa nedomnieval, že by tieto ťažkosti mohli vnútroštátne orgány viesť k tomu, aby *nepožiadali o vrátenie finančných prostriedkov* čo najskôr. Naopak, v článku 54 ods. 2 nariadenia č. 1306/2013 sa stanovuje možnosť predĺženia lehoty, v ktorej *sa vymoženie musí skutočne uskutočniť*, ak sa začne súdne konanie o jeho napadnutí.

48. Hoci teda Bulharská republika správne tvrdí, že nebola povinná požiadať o vrátenie bezprostredne po oznámení alebo prijatí vyššie uvedených dokumentov,[23] zdá sa, že si zamieňa *povinnosť požiadať o vrátenie* s *účinnosťou vymáhania*.

49. Z týchto úvah vyplýva, že treba zamietnuť námietku založenú na tom, že sa Všeobecný súd dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď v bode 42 napadnutého rozsudku rozhodol, že pozvanie na druhé bilaterálne stretnutie znamenalo úpravu zistení v zmysle článku 52 ods. 3 nariadenia č. 1306/2013 v spojení s článkom 34 vykonávacieho nariadenia č. 908/2014.

2) O práve žalobkyne na obranu počas konania vedúceho k prijatiu sporného rozhodnutia

50. Pokiaľ ide o tvrdenie o porušení práva na obranu, konštatujem, že Všeobecný súd v bode 31 napadnutého rozsudku správne pripomenul relevantnú judikatúru, a najmä to, že v kontexte postupov, ktoré sa týkajú EPUZF, si dodržiavanie práva na obranu vyžaduje, aby sa konečné a definitívne rozhodnutie o schválení účtovných závierok prijalo na základe osobitného kontradiktórneho konania, v rámci ktorého musia mať dotknuté členské štáty všetky potrebné záruky na prezentáciu svojho stanoviska.

51. Konštatujem ďalej, že z vecného opisu konania vedúceho k prijatiu sporného rozhodnutia[24] vyplýva, že prvá správa OLAF-u bola Bulharskej republike poskytnutá 19. januára 2018. Povinnosť požiadať o vrátenie finančných prostriedkov v lehote 18 mesiacov Komisia prvýkrát uviedla vo svojej pozvánke na druhé bilaterálne stretnutie zo 7. mája 2018, v ktorej sa spomína článok 54 nariadenia č. 1306/2013, a potom v každej nasledujúcej etape, a to aj v rámci zmierovacieho konania. Konkrétne, už v úradnom oznámení z 19. novembra 2019[25] sa konštatovalo, že Bulharská republika ani nepožiadala o vrátenie finančných prostriedkov, ani nezaznamenala príslušné sumy v účtovnej knihe dlžníkov, a navrhovalo sa vylúčiť sumu 7 656 848,97 eura z financovania z EPZF, keďže vnútroštátny systém riadenia a kontroly nebol v súlade s požiadavkami práva Únie.

[22] Konkrétne ide o dve správy OLAF-u zaslané 19. januára 2018, resp. 3. septembra 2018. Sporné rozhodnutie je zo 17. februára 2021.

[23] Pretože táto žiadosť musí byť odoslaná do 18 mesiacov: pozri článok 54 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013.

[24] Pozri body 2 až 14 napadnutého rozsudku.

[25] Pozri bod 10 napadnutého rozsudku.

52. Bulharská republika tvrdí, ako potvrdila na pojednávaní v odpovedi na otázku Súdneho dvora, že konanie, ktoré viedlo k prijatiu sporného rozhodnutia, a jeho výklad prijatý Všeobecným súdom boli založené na porušení jej práva na obranu, keďže jej neumožnili využiť pravidlo 50/50[26]. Treba však konštatovať, že žalobkyňa chápe význam článku 54 ods. 2 nariadenia č. 1306/2013 nesprávne; ten totiž, ako jednoznačne vyplýva z jeho znenia a ako Komisia pripomenula na pojednávaní, nemožno uplatniť, ak dotknutý členský štát nepožiadal o vrátenie finančných prostriedkov.

53. To isté platí, pokiaľ ide o tvrdenie Bulharskej republiky, že v rámci konania založeného na článku 54 nariadenia č. 1306/2013 by Komisia bola povinná vykonať overenia uvedené v článku 54 ods. 4 tohto nariadenia a že nevykonaním takýchto overení Komisia porušila jej právo na obranu. Okrem toho, že v bodoch napadnutého rozsudku, na ktoré sa odvolateľka vo svojich tvrdeniach odvoláva, sa toto ustanovenie neuvádza, konštatujem, že v tomto odseku 4 sa odkazuje na článok 54 ods. 2 nariadenia č. 1306/2013 a týka sa finančných dôsledkov pre členský štát vyplývajúcich z vymáhania, ktoré sa neuskutočnilo do štyroch alebo ôsmich rokov *od vytvorenia žiadosti o vrátenie prostriedkov*. Opakujem pritom, že takáto žiadosť tu jednoducho neexistuje.

54. Pokiaľ ide o tvrdenie, že zmena právneho základu v priebehu konania prinútila Bulharskú republiku obhajovať sa „naslepo“, poukazujem na podrobný opis konania, ktoré viedlo k prijatiu sporného rozhodnutia, ako je uvedený v bodoch 2 až 14 napadnutého rozsudku, z ktorého vyplýva najmä to, že otázka vrátenia prostriedkov bola jadrom všetkej komunikácie s Komisiou, ktorá nasledovala po pozvaní na druhé bilaterálne stretnutie.

55. Všeobecný súd preto v bode 49 napadnutého rozsudku takisto správne dospel k záveru, že nedošlo k porušeniu práva na obranu, keď implicitne, ale nevyhnutne vzhľadom na odkaz na judikatúru uvedený v bode 31 napadnutého rozsudku konštatoval, že sporné rozhodnutie bolo prijaté po osobitnom kontradiktórnom konaní, v rámci ktorého mala žalobkyňa k dispozícii všetky záruky na to, aby mohla prezentovať svoje stanovisko k otázke neexistencie žiadosti o vrátenie prostriedkov.

3) Návrh

56. Prvú a tretiu námietku treba zamietnuť ako nedôvodné.

2. O druhej námietke založenej na nesprávnom právnom posúdení pri výklade článku 47 nariadenia č. 1306/2013, pokiaľ ide o absenciu kontrol na mieste

57. Bulharská republika tvrdí, že aby Komisia mohla prijať rozhodnutie podľa článku 52 nariadenia č. 1306/2013, bola povinná vykonať kontroly na mieste a v dostatočnom predstihu na ne upozorniť dotknutý členský štát, v súlade s tým, čo sa stanovuje v článku 47 tohto nariadenia.[27] Bulharská republika vytýka Všeobecnému súdu to, že nepreskúmal predložené

[26] Podľa tohto ustanovenia platí, že ak k vymoženiu neoprávnených platieb nedošlo do štyroch rokov od dátumu žiadosti o vrátenie prostriedkov alebo do ôsmich rokov, ak je uvedená žiadosť napadnutá na vnútroštátnom súde, znáša 50 % finančných dôsledkov spojených s nevymožením príslušný členský štát a 50 % sa hradí z rozpočtu Únie.

[27] V článku 47 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013 sa uvádza, že „bez toho, aby boli dotknuté kontroly vykonávané členskými štátmi podľa vnútroštátnych [pravidiel], môže Komisia v členských štátoch organizovať kontroly na mieste“. V prvom pododseku druhého odseku daného ustanovenia sa uvádza, že „Komisia v dostatočnom predstihu pred vykonaním kontroly na mieste upozorní príslušný členský štát“.

dôkazy s cieľom posúdiť, či ju Komisia upozornila v dostatočnom predstihu pred kontrolou na mieste pri začatí konania podľa článku 52 ods. 3 nariadenia č. 1306/2013 v spojení s jeho článkom 52 ods. 1, ako sa to vyžaduje v článku 47 ods. 2 tohto nariadenia.

58. Komisia navrhuje, aby sa táto druhá námietka zamietla.

59. Z bodu 33 odvolania vyplýva, že Bulharská republika „zastáva názor, že v prejednávanej veci mala Komisia na účely prijatia rozhodnutia podľa článku 52 [nariadenia č. 1306/2013] vykonať overenie na mieste… v členskom štáte na základe článku 47 a po tejto misii mala na základe článku 52 ods. 1 [tohto nariadenia] na základe vlastných zistení prijať vykonávacie rozhodnutie, v ktorom sa určujú sumy, ktoré sa majú vylúčiť z financovania Úniou, alebo oznámiť členskému štátu ukončenie prešetrovania“.

60. Bulharská republika neuvádza pasáže napadnutého rozsudku, v ktorých Všeobecný súd vyložil článok 47 nariadenia č. 1306/2013 nesprávne. Napadnutý rozsudok neobsahuje žiadnu zmienku o diskusii týkajúcej sa tohto ustanovenia. Zároveň konštatujem, že Bulharská republika nespochybňuje bod 23 napadnutého rozsudku, v ktorom Všeobecný súd uviedol žalobné dôvody, ktoré mu boli predložené, a v ktorom nie je uvedený žiaden odkaz na tento článok 47. Súhlasím preto s postojom Komisie, že Bulharská republika nemôže v rámci odvolania vytýkať Všeobecnému súdu, že sa touto otázkou nezaoberal. So zreteľom na hranice spojené s právomocou Súdneho dvora v rámci konania o odvolaní, ktorú viažu hranice právneho riešenia dôvodov a námietok prerokovaných pred Všeobecným súdom,[28] nemôže odvolateľka až pred Súdnym dvorom prvýkrát uplatniť námietku, ktorú neuplatnila pred Všeobecným súdom.

61. Pokiaľ ide o výhradu, že Všeobecný súd nepreskúmal dôkazy, ktoré by mu umožnili posúdiť, či bola splnená podmienka týkajúca sa kontroly na mieste, Bulharská republika svoje tvrdenie nepodporila žiadnou presnou identifikáciou uvedených dôkazov, ktoré boli predložené Všeobecnému súdu a ten ich nezohľadnil.

62. *Prima facie* by sa preto táto námietka mohla zamietnuť ako neprípustná.

63. Bulharská republika však vo svojej replike vysvetľuje, že táto námietka sa musí chápať v širšom kontexte jej tvrdení, ktorých cieľom je preukázať rozdiel v povahe konaní založených na článku 52 nariadenia č. 1306/2013 a konaní založených na článku 54 tohto nariadenia. Prijatie vykonávacieho rozhodnutia podľa prvého z týchto ustanovení by si vyžadovalo kontroly na mieste, ktoré Bulharská republika oprávnene očakávala.

64. Aj keby sa Súdny dvor rozhodol túto námietku vecne preskúmať – pričom by konštatoval, ako tvrdí odvolateľka, že ide o nové tvrdenie vypracované v súvislosti so stanoviskom prijatým Všeobecným súdom[29] – Bulharská republika by z neho nemohla vyvodiť žiaden záver užitočný na účely tohto odvolania, keďže konanie, ktoré viedlo k prijatiu sporného rozhodnutia, treba od pozvania na druhé bilaterálne stretnutie považovať za konanie založené na článku 54 ods. 5 nariadenia č. 1306/2013.

[28] Táto známa požiadavka bola naposledy vyjadrená napríklad v rozsudkoch z 26. septembra 2024, JCDecaux Street Furniture Belgium/Komisia (C-710/22 P, EU:C:2024:787, bod 33), ako aj zo 4. októbra 2024, Aeris Invest/Komisia a CRU (C-535/22 P, EU:C:2024:819, bod 253), a thyssenkrupp/Komisia (C-581/22 P, EU:C:2024:821, bod 123).

[29] Pozri rozsudok z 19. decembra 2019, HK/Komisia (C-460/18 P, EU:C:2019:1119, bod 27), citovaný Bulharskou republikou. V prejednávanej veci by išlo o tvrdenie Všeobecného súdu, že oznámenie zistení mohlo byť upravené (pozri bod 42 napadnutého rozsudku). Preto odkazujem aj na bod 43 vyššie a nasl.

65. Pokiaľ ide navyše o tvrdenie o povinnosti vykonať kontroly na mieste, keď sa Komisia rozhodne začať konanie podľa článku 52 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013 s cieľom prijať vykonávacie rozhodnutie ako také, stotožňujem sa so stanoviskom Komisie a obmedzím sa na konštatovanie, a to po prvé, že zo znenia článku 47 nariadenia č. 1306/2013 [30] jednoznačne vyplýva, že kontroly na mieste sú len možnosťou; [31] po druhé, že začatie konania podľa článku 52 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013 sa vôbec nejaví ako podmienené vykonaním takýchto kontrol, a po tretie, že takéto konštatovanie nie je spochybnené ani výkladom článku 52 ods. 3 nariadenia č. 1306/2013, v ktorom sa odkazuje na „výsledky kontrol Komisie“ bez toho, aby sa stanovila systematická súvislosť medzi týmito kontrolami a zorganizovaním kontrol na mieste. [32]

66. V dôsledku toho treba túto námietku za predpokladu, že je prípustná, zamietnuť ako nedôvodnú.

3. O štvrtej námietke založenej na nesprávnom právnom posúdení pri výklade povinnosti odôvodnenia Komisie

67. Pokiaľ ide o štvrtú námietku, Bulharská republika tvrdí, že Všeobecný súd v bodoch 61 a 62 napadnutého rozsudku nesprávne rozhodol, že povinnosť odôvodnenia bola splnená z dôvodu účasti Bulharskej republiky na kontradiktórnom konaní podľa článku 52 ods. 3 nariadenia č. 1306/2013.

68. V rozpore s tým, čo sa vyžadovalo podľa článku 34 vykonávacieho nariadenia č. 908/2014, Komisia nezaslala žiadne oznámenie, v ktorom by informovala členský štát o svojich záveroch podľa článku 54 ods. 5 nariadenia č. 1306/2013, vypracovaných na základe kontrol uvedených v odseku 4 uvedeného článku. Komisia nemohla počas konania zmeniť právny základ. Týmto postupom žalobkyni znemožnila pochopiť skutočné dôvody, pre ktoré bolo konanie začaté a ktoré sa neuvádzajú ani v spornom rozhodnutí.

69. Komisia navrhuje, aby sa táto štvrtá námietka zamietla.

70. Z bodov napadnutého rozsudku, proti ktorým smeruje táto námietka, vyplýva, že Komisia sa na článok 54 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013 prvýkrát odvolala až pri príležitosti pozvania na druhé bilaterálne stretnutie. Všeobecný súd však konštatoval, že Bulharská republika bola do procesu vypracovania napadnutého rozhodnutia zapojená a že mala možnosť o otázke vymáhania pohľadávok pred prijatím tohto rozhodnutia viackrát diskutovať. [33] Všeobecný súd dospel k záveru, že žalobkyňa nemôže tvrdiť, že nebola informovaná ani že nemohla pochopiť dôvody, pre ktoré jej Komisia zamýšľala uložiť spornú finančnú opravu. [34]

71. Týmto bodom napadnutého rozsudku predchádzalo, v bodoch 57 až 60 tohto rozsudku, pripomenutie relevantnej judikatúry týkajúcej sa povinnosti odôvodnenia prislúchajúcej Komisii. Bulharská republika nespochybňuje rozsah povinnosti odôvodnenia uvedený v týchto bodoch.

[30] Pozri poznámku pod čiarou 27 vyššie.

[31] „[…] *môže* Komisia v členských štátoch organizovať kontroly na mieste“ (kurzívou zvýraznil generálny advokát). Iba ak sa Komisia rozhodne kontroly na mieste vykonať, je povinná, v súlade s článkom 47 ods. 2 nariadenia č. 1306/2013, v dostatočnom predstihu dotknutý členský štát o nich informovať.

[32] Ako Komisia správne uviedla, v článku 48 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013 sa opisujú kontroly na mieste vykonávané Komisiou ako jeden z prostriedkov – a nie jediný prostriedok –, ktorý má Komisia k dispozícii na získanie informácií potrebných pre jej kontrolu.

[33] Pozri bod 61 napadnutého rozsudku.

[34] Pozri bod 62 napadnutého rozsudku.

72. Všeobecný súd tak v bode 60 napadnutého rozsudku spresnil relevantnú judikatúru Súdneho dvora týkajúcu sa najmä podmienok, za ktorých sa rozhodnutie Komisie, ktorým Komisia odmieta účtovať časť deklarovaných výdavkov na ťarchu dotknutých finančných prostriedkov, javí ako dostatočne odôvodnené. Konštatoval jednak to, že tieto rozhodnutia musia byť prijaté na základe súhrnnej správy a korešpondencie medzi Komisiou a dotknutým členským štátom, a jednak to, že povinnosť odôvodnenia je splnená, ak sa po prvé členský štát úzko podieľal na procese vypracúvania rozhodnutia a ak po druhé poznal dôvody, pre ktoré Komisia rozhodla neúčtovať príslušnú sumu na ťarchu predmetného fondu. Všeobecný súd následne overil, že tieto dve podmienky boli v prejednávanej veci splnené.

73. Aby mohol dospieť k záveru, že žalobkyňa sa úzko podieľala na procese vypracúvania rozhodnutia, Všeobecný súd dokázal na body 38 až 40 svojho rozsudku – ktoré nie sú spochybnené [35] – z ktorých vyplýva po prvé, že v pozvaní na druhé bilaterálne stretnutie zaslanom žalobkyni sa odkazuje na článok 54 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013; po druhé, že v záverečnom stanovisku zaslanom Bulharskej republike sa uvádza, že Komisia má v úmysle trvať na svojom zámere uložiť finančnú opravu na základe článku 54 ods. 5 písm. a) a c) tohto nariadenia, a po tretie, že hoci v spornom rozhodnutí sa vo všeobecnosti odkazuje na článok 52 tohto nariadenia, v tabuľke pripojenej k uvedenému rozhodnutiu je v časti venovanej Bulharsku v stĺpci „Dôvod“ jasne uvedené, že nedošlo k vymáhaniu. [36] Dodávam, ako Komisia správne uviedla, že Bulharská republika podľa všetkého nespochybňuje skutočnosť, že v samotnej súhrnnej správe sa výslovne odkazuje na článok 54 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013. [37]

74. Zo zistení Všeobecného súdu teda jasne vyplýva, že sa Bulharská republika úzko podieľala na celom rozhodovacom procese, ktorý viedol ku spornému rozhodnutiu. Všeobecný súd sa preto nedopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď rozhodol, že vzhľadom na priebeh správneho konania bola Bulharská republika od pozvania na druhé bilaterálne stretnutie [38] riadne informovaná o úmysle Komisie a následne o jej rozhodnutí vylúčiť určité sumy z financovania Úniou z dôvodu, že Bulharská republika trvalo odmieta požiadať o vrátenie dotknutých súm. [39]

75. Z tohto zamietnutia logicky vyplýva aj to, že žalobkyňa nemôže presvedčivo tvrdiť, že nevedela o dôvodoch, pre ktoré sa Komisia rozhodla vylúčiť dotknuté sumy z financovania Úniou.

76. Všeobecný súd sa preto nedopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď dospel k záveru, že Komisia neporušila svoju povinnosť odôvodnenia. Táto námietka sa teda musí zamietnuť ako nedôvodná.

4. O piatej námietke založenej na nepreskúmaní všeobecnej povinnosti starostlivosti stanovenej v článku 4 ods. 3 ZEÚ

77. Pokiaľ ide o piatu námietku, odvolateľka Všeobecnému súdu vytýka, že nepreveril, či Komisia dodržala všeobecnú povinnosť starostlivosti stanovenú v článku 4 ods. 3 ZEÚ, keď Komisia predčasne konala tým, že prijala sporné rozhodnutie. Po prijatí záverečných správ OLAF-u ich

[35] Bulharská republika okrem toho v bode 24 svojho odvolania uznáva, že tvrdenia uvedené v bode 40 napadnutého rozsudku sú presné.

[36] Pozri body 39, 40 a 41 napadnutého rozsudku.

[37] Komisia poskytla túto súhrnnú správu Všeobecnému súdu v rámci svojho vyjadrenia k žalobe (pozri prílohu B.1 k tomuto vyjadreniu). Komisia takisto cituje výňatok z nej v bode 16 svojho vyjadrenia k tomuto odvolaniu. Odkazuje sa na ňu v bode 41 napadnutého rozsudku.

[38] Pozri bod 6 napadnutého rozsudku.

[39] Potvrdzuje to aj opis jednotlivých etáp konania, ako sú opísané najmä v bodoch 9, 10 a 12 napadnutého rozsudku.

teda Komisia mala postúpiť členskému štátu len s odporúčaním prijať nápravné opatrenia a následne overiť, či bol dodržaný článok 54 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013, a až potom prijať vykonávacie rozhodnutie na základe článku 54 ods. 5 písm. a) a c) tohto nariadenia.

78. Komisia navrhuje, aby sa táto námietka zamietla.

79. Na úvod je nutné uviesť, že rozsah povinnosti vymáhať neoprávnene vyplatené sumy pripomenul Všeobecný súd správne, keď rozhodol, že takáto povinnosť je „v súvislosti s financovaním spoločnej poľnohospodárskej politiky vyjadrením všeobecnej povinnosti starostlivosti stanovenej v článku 4 ods. 3 ZEÚ“ a že z nej „vyplýva, že vnútroštátne orgány pristúpia k vymáhaniu promptne a včas a využijú dostupné prostriedky na overovanie a vymáhanie, aby zabezpečili ochranu týchto záujmov“ [40]. Zdá sa, že táto námietka by sa mala vykladať skôr tak, že sa ňou Všeobecnému súdu vytýka, že nereagoval na tvrdenia uvedené v konaní na prvom stupni, a dovoláva sa tak porušenia povinnosti odôvodnenia zo strany Všeobecného súdu. [41]

80. Podľa dobre známej judikatúry je zámerom povinnosti odôvodnenia uloženej Všeobecnému súdu to, aby sa zainteresovaným stranám umožnilo poznať dôvody, ktoré ho viedli k prijatiu predmetného rozsudku, a poskytnúť Súdnemu dvoru dostatočné informácie, ktoré mu umožnia vykonať súdne preskúmanie. [42] Všeobecný súd nemá povinnosť vypracovať odôvodnenie, v ktorom by sa vyčerpávajúcim spôsobom rozoberali jednotlivo všetky úvahy vyjadrené účastníkmi sporu, a odôvodnenie môže byť implicitné, ale pod podmienkou, že umožní zúčastneným osobám oboznámiť sa s dôvodmi, pre ktoré Všeobecný súd neprijal ich tvrdenia, a poskytne Súdnemu dvoru dostatok podkladov, aby mohol vykonať svoje preskúmanie. [43]

81. Na úvod konštatujem, že prezentáciu žalobných dôvodov pred Všeobecným súdom, ako je uvedená v bode 23 napadnutého rozsudku, odvolateľka v odvolaní nespochybňuje.

82. Tvrdenia, ktoré Bulharská republika uviedla pred Všeobecným súdom v súvislosti s otázkou porušenia zásady lojálnej spolupráce, nemali samostatnú povahu, [44] ale naopak sa javili ako dôsledok údajného porušenia postupu, ktorý mal viesť k prijatiu sporného rozhodnutia. Všeobecný súd preto oprávnene mohol túto námietku preskúmať v rámci preskúmania prvého žalobného dôvodu, ako ho premenoval.

83. Tvrdenia žalobkyne boli navyše zvláštne tým, že boli veľmi stručné. [45] Sotva pritom možno vyčítať, že sa na stručné tvrdenia reaguje stručne.

84. Ako teda správne upozorňuje Komisia, Všeobecný súd mohol v bode 49 napadnutého rozsudku rozhodnúť, že „keďže stanovisko Komisie týkajúce sa potreby vymáhania sporných výdavkov jej bolo oznámené pred druhým bilaterálnym stretnutím a keďže o všetkých otázkach týkajúcich sa uplatňovania článku 54 nariadenia č. 1306/2013 sa… diskutovalo počas celého zvyšku postupu overovania súladu, a to aj pred zmierovacím orgánom, nemožno sa domnievať, že boli porušené procesné práva Bulharskej republiky, ani… zásada lojálnej spolupráce“.

[40] Pozri bod 88 napadnutého rozsudku a citovanú judikatúru.

[41] Pozri rozsudok z 12. decembra 2024, DD/FRA (C-680/22 P, EU:C:2024:1019, bod 58).

[42] Pozri rozsudok zo 7. júna 2018, Equipolymers a i./Rada (C-363/17 P, EU:C:2018:402, bod 45).

[43] Pozri rozsudok z 12. decembra 2024, DD FRA (C-130/22 P, EU:C:2024:1018, bod 87 a citovaná judikatúra).

[44] V tejto súvislosti poukazujem na nadpis prvého žalobného dôvodu, ako je uvedený v návrhu na začatie konania.

[45] Pozri napríklad bod 108 návrhu na začatie konania.

85. Všeobecný súd tak jednoznačne reagoval na podstatu tvrdení rozvedených v bodoch 104 až 108 [46] návrhu na začatie konania, v ktorých žalobkyňa tvrdila, že práve z dôvodu nedodržania jej procesných práv vyplývajúcich z článku 54 nariadenia č. 1306/2013 došlo k porušeniu zásady lojálnej spolupráce.

86. Piatu námietku je preto potrebné zamietnuť ako nedôvodnú.

5. O šiestej námietke založenej na porušení povinnosti odôvodnenia Všeobecným súdom

87. Bulharská republika vytýka Všeobecnému súdu nedostatočné odôvodnenie jeho rozsudku, a to v podstate na základe troch tvrdení. Všeobecný súd tak nezohľadnil ani neposúdil list Komisie, ktorý žalobkyňa predložila pred ním tesne pred pojednávaním. Nereagoval ani na tvrdenie, že Komisia zmenila svoju prax. Napokon Všeobecný súd nezaujal stanovisko k tvrdeniam založeným na nariadení (EÚ, Euratom) 2020/2223 [47].

88. Komisia navrhuje, aby sa táto šiesta námietka zamietla.

89. Pokiaľ ide o tento list, z bodov 17 až 22 napadnutého rozsudku vyplýva, že toto označenie dôkazov predložené Bulharskou republikou v predvečer pojednávania pred Všeobecným súdom bolo uznané za prípustné, v dôsledku čoho bol list Komisie doručený žalobkyni 12. mája 2022 zaradený medzi dôkazy. Na tento list sa následne odvoláva odôvodnenie napadnutého rozsudku týkajúce sa analýzy prvého žalobného dôvodu pred Všeobecným súdom v bode 53, z ktorého vyplýva, že Bulharská republika podľa názoru Všeobecného súdu nevysvetlila, ako mohol tento list podporiť jej tvrdenia. Všeobecný súd tým žalobkyni úplne umožnil pochopiť dôvody, pre ktoré nevyhovel jej tvrdeniu.

90. Všeobecný súd nezaujal stanovisko k otázke údajnej zmeny praxe Komisie aj preto, lebo Bulharská republika podľa neho nevysvetlila relevantnosť tohto listu pre svoju žalobu.

91. Keďže – ako som už pripomenul [48] – Všeobecný súd nebol povinný zaujať stanovisko ku každému z tvrdení, ktoré žalobkyňa uviedla vo svojej žalobe, napadnutý rozsudok obsahuje všetky informácie potrebné na to, aby Bulharská republika mohla poznať dôvody, pre ktoré Všeobecný súd nevyhovel jej tvrdeniam týkajúcim sa listu Komisie a údajnej zmeny jej praxe. Bulharská republika preto nemá dôvod tvrdiť, že Všeobecný súd si nesplnil povinnosť odôvodnenia.

92. Pokiaľ ide napokon o bod 48 odvolania, je nutné konštatovať, že Bulharská republika jasne nevysvetlila, prečo sa domnieva, že odôvodnenie 29 nariadenia 2020/2223 by jej mohlo pomôcť preukázať, že napadnutý rozsudok má byť zrušený. Rovnaký záver treba vyvodiť z odkazu [49] Bulharskej republiky na článok 2 tohto nariadenia, v prípade ktorého sa zdá, že jeho predmet s týmto sporom vôbec nesúvisí. [50] Nezdá sa preto, že by takéto tvrdenie mohlo ovplyvniť výsledok tohto odvolania.

[46] Ako Bulharská republika spresnila vo svojej replike.

[47] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady z 23. decembra 2020, ktorým sa mení nariadenie (EÚ, Euratom) č. 883/2013, pokiaľ ide o spoluprácu s Európskou prokuratúrou a účinnosť vyšetrovaní Európskeho úradu pre boj proti podvodom (Ú. v. EÚ L 437, 2020, s. 49).

[48] Pozri judikatúru uvedenú v bode 80 vyššie.

[49] Pozri bod 48 odvolania.

[50] V tomto článku sa totiž len stanovujú podmienky nadobudnutia účinnosti nariadenia 2020/2223.

93. V dôsledku toho je potrebné námietku, že Všeobecný súd porušil povinnosť odôvodnenia, zamietnuť v celom rozsahu.

V. Návrh

94. So zreteľom na všetky vyššie uvedené úvahy a bez toho, aby tým bolo dotknuté preskúmanie druhého odvolacieho dôvodu, navrhujem, aby Súdny dvor prvý odvolací dôvod zamietol.