Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK VŠEOBECNÉHO SÚDU (prvá komora)

z 8. marca 2023 *

„EPZF a EPFRV – Výdavky vylúčené z financovania – Výdavky vynaložené Bulharskom – Propagačné činnosti – Správa o vyšetrovaní úradu OLAF – Overenie súladu – Povinnosť odôvodnenia“

Vo veci T-235/21,

Bulharská republika, v zastúpení: T. Mitova a L. Zaharieva, splnomocnené zástupkyne,

žalobkyňa,

proti

Európskej komisii, v zastúpení: G. Koleva, J. Aquilina a A. Sauka, splnomocnení zástupcovia,

žalovanej,

VŠEOBECNÝ SÚD (prvá komora),

na poradách v zložení: predseda komory H. Kanninen, sudkyne N. Półtorak (spravodajkyňa) a M. Stancu,

tajomník: G. Mitrev, referent,

so zreteľom na písomnú časť konania,

po pojednávaní z 27. septembra 2022,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Žalobou založenou na článku 263 ZFEÚ Bulharská republika požaduje zrušenie 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) (Ú. v. EÚ L 59, 2021, s. 10, ďalej len „napadnuté rozhodnutie“), v rozsahu, v akom sa týka niektorých ňou vynaložených výdavkov.

* Jazyk konania: bulharčina.

Okolnosti predchádzajúce sporu

Správne konanie

2 Listom Ares(2016) 6881454 zo 4. januára 2017 Generálne riaditeľstvo (GR) Európskej komisie pre poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka požiadalo Bulharskú republiku o predloženie pripomienok k informáciám, ktoré poskytol Európsky úrad pre boj proti podvodom (OLAF) v rámci vyšetrovania INT/2016/101/BG (ďalej len „oznámenie o zisteniach“). Vyšetrovaním sa v podstate zistilo, že podvodné činnosti viedli k neoprávnenému vyplácaniu finančných prostriedkov Európskej únie. GR pre poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka tak Bulharskú republiku informovalo, že oprávnenosť všetkých výdavkov súvisiacich s programami realizovanými [*dôverné*] [1] na financovanie z Európskeho poľnohospodárskeho záručného fondu (EPZF) bola spochybnená. GR pre poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka preto zdôraznilo, že v súlade s článkom 52 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. 1200/2005 a (ES) č. 485/2008 (Ú. v. EÚ L 347, 2013, s. 549) preskúmalo možnosť vylúčenia týchto výdavkov z financovania Únie. Takisto odporučilo, aby bulharské orgány pozastavili platby v rámci všetkých programov a transakcií, na ktorých sa [*dôverné*] podieľal, ak na to mali dostatočný dôvod.

3 Listom Ares(2017) 4323588 z 2. mája 2017 GR pre poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka vyzvalo bulharské orgány, aby sa zúčastnili na bilaterálnom stretnutí v súlade s článkom 34 ods. 2 prvým pododsekom vykonávacieho nariadenia Komisie (EÚ) č. 908/2014 zo 6. augusta 2014, ktorým sa stanovujú pravidlá uplatňovania nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1306/2013 vzhľadom na platobné agentúry a ostatné orgány, finančné hospodárenie, schvaľovanie účtovných závierok, pravidlá kontroly, zábezpeky a transparentnosť (Ú. v. EÚ L 255, 2014, s. 59), a informovalo Bulharskú republiku, že trvá na svojom stanovisku, že zo zistení úradu OLAF vyplýva, že v súvislosti s výdavkami uvedenými v bode 2 vyššie došlo k závažným nezrovnalostiam. Uviedlo, že po predložení záverečnej správy úradu OLAF poskytne, opäť listom, ďalšie informácie o jednotlivých krokoch, ktoré budú nasledovať v rámci začatého postupu overovania súladu. V závere zdôraznilo, že až do predloženia uvedenej správy trvá na svojom stanovisku, že všetky výdavky súvisiace s programami, ktoré realizuje [*dôverné*], sú rizikové. Toto prvé bilaterálne stretnutie sa uskutočnilo 12. júla 2017.

4 Listom Ares(2017) 4417644 z 11. septembra 2017 GR pre poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka zaslalo Bulharskej republike zápisnicu z bilaterálneho stretnutia, ktoré sa konalo 12. júla 2017, a položilo jej dodatočné otázky. Tiež ju informovalo, že pred ďalšími krokmi v rámci postupu overovania súladu by bolo vhodné počkať na záverečnú správu úradu OLAF, najmä pokiaľ ide o kvantitatívne posúdenie rizika pre príslušný fond v súvislosti so zistenými nedostatkami. Podľa článku 34 ods. 9 nariadenia č. 908/2014 sa GR pre poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka rozhodlo predĺžiť šesťmesačnú lehotu na oznámenie svojich záverov Bulharskej republike, stanovenú v článku 34 ods. 3 toho istého nariadenia, o tri mesiace.

5 Listom Ares(2018) 329836 z 19. januára 2018 GR pre poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka zaslalo záverečnú správu úradu OLAF s referenčným číslom OF/2012/0565/B (ďalej len „prvá správa úradu OLAF“) Bulharskej republike. Informovalo bulharské orgány, že s nimi zorganizuje druhé bilaterálne stretnutie s cieľom prediskutovať uvedenú správu.

[1] Vynechané dôverné údaje.

6 Listom Ares(2018) 2319201 zo 7. mája 2018 GR pre poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka pozvalo Bulharskú republiku na druhé bilaterálne stretnutie s cieľom prediskutovať prvú správu úradu OLAF (ďalej len „druhé pozvanie na bilaterálne stretnutie“). Uviedlo tiež, že po analýze uvedenej správy trvá na svojom stanovisku, že všetky výdavky na propagačné programy, na ktorých sa podieľal [*dôverné*], sú ohrozené. Preto bulharským orgánom odporučilo, aby platby na všetky programy, na ktorých sa podieľal [*dôverné*], neobnovili a aby od ich príjemcov neoprávnené platby vymáhali, v súlade s článkom 54 nariadenia č. 1306/2013. Toto druhé bilaterálne stretnutie sa uskutočnilo 23. mája 2018.

7 Listom Ares(2018) 3168772 z 29. júna 2018 GR pre poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka zaslalo Bulharskej republike zápisnicu z druhého bilaterálneho stretnutia. Pripomenulo jej tiež, že počas stretnutia boli vyžiadané dodatočné informácie.

8 Listom Ares(2018) 451290 z 3. septembra 2018 GR pre poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka zaslalo bulharským orgánom správu úradu OLAF s referenčným číslom OF/2016/0390/B5 (ďalej len „druhá správa úradu OLAF“). Správa sa týkala nezrovnalostí, ktorých sa dopustil [*dôverné*] v rámci propagačných programov financovaných z EPZF.

9 Listom Ares(2019) 1300497 z 1. marca 2019 GR pre poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka požiadalo bulharské orgány, aby v súlade s článkom 34 ods. 5 písm. a) nariadenia č. 908/2014 poskytli doplňujúce informácie o vymáhaní súm súvisiacich s výdavkami EPZF v rámci deviatich propagačných programov, ktoré boli identifikované ako rizikové pre daný fond, ako aj o zápise príslušných súm do účtovnej knihy dlžníkov v súlade s článkom 54 nariadenia č. 1306/2013. Uviedlo tiež, že podľa uvedeného článku žiadosť o vymáhanie súm súvisiacich s programami vykonávanými [*dôverné*] musela byť predložená najneskôr 18 mesiacov po 19. januári 2018, zatiaľ čo žiadosť o vymáhanie súm súvisiacich s programom vykonávaným [*dôverné*] musela byť predložená najneskôr 18 mesiacov po 3. septembri 2018, t. j. po dátumoch, keď prvá a druhá správa úradu OLAF (ďalej spolu len „záverečné správy úradu OLAF“) boli postúpené bulharskej platobnej agentúre.

10 Listom Ares(2019) 7043430 z 19. novembra 2019 GR pre poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka zaslalo Bulharskej republike oznámenie podľa článku 34 ods. 3 tretieho pododseku nariadenia č. 908/2014 (ďalej len „úradné oznámenie“), v ktorom najmä analyzovalo informácie poskytnuté bulharskými orgánmi v liste č. 99-129 z 20. júla 2018, v liste č. 99-162 z 21. septembra 2018 a v liste č. 53-1-116 z 24. apríla 2019. V podstate dospelo, po bilaterálnej diskusii z 29. mája 2018 a na základe doplňujúcich informácií, ktoré následne poskytla Bulharská republika, a záverečných správ úradu OLAF, k záveru, že financovanie deviatich propagačných programov realizovaných [*dôverné*] a [*dôverné*] nebolo v súlade s príslušnými pravidlami. Okrem toho uviedlo, že keďže Bulharská republika nezačala žiadne vymáhanie a nevytvorila žiadny záznam v účtovnej knihe dlžníkov platobnej agentúry, jej systém riadenia a kontroly nebol v súlade s požiadavkami stanovenými právom Únie, a preto existovalo riziko pre dotknutý fond. Navrhlo preto vylúčenie sumy 7 656 848,97 eura z financovania z EPZF.

11 Listom č. 99-170 z 18. decembra 2019 Bulharská republika vec postúpila zmierovaciemu orgánu podľa článku 40 ods. 1 nariadenia č. 908/2014. Zmierovací orgán vydal stanovisko 25. februára 2020.

12 Listom Ares(2020) 4231484 z 12. augusta 2020 GR pre poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka zaslalo Bulharskej republike svoje záverečné stanovisko (ďalej len „záverečné stanovisko“), v ktorom Bulharskú republiku informovalo, že trvá na svojom stanovisku vyjadrenom v liste Ares(2019) 7043430 z 19. novembra 2019, a preto navrhlo vylúčiť sumu 7 656 848,97 eura z financovania z EPZF.

Napadnuté rozhodnutie

13 Komisia 17. februára 2021 prijala napadnuté rozhodnutie, ktorým na základe článku 52 nariadenia č. 1306/2013 uplatnila presnú opravu tým, že z financovania Únie vylúčila určité výdavky, ktoré Bulharská republika vynaložila v rámci operačných programov spolufinancovaných z EPZF a Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV). V podstate sa vzhľadom na vykonané overenia, bilaterálne diskusie a zmierovacie konanie zistilo, že časť výdavkov vykázaných Bulharskou republikou nespĺňala podmienky na financovanie z EPZF z dôvodu nevymáhania.

14 V dôsledku toho bola napadnutým rozhodnutím z financovania Únie vylúčená suma 7 656 848,97 eura.

Návrhy účastníkov konania

15 Bulharská republika navrhuje, aby Všeobecný súd:

– zrušil napadnuté rozhodnutie v rozsahu, v akom sa jej týmto rozhodnutím ukladá finančná oprava týkajúca sa vyšetrovania INT/2016/101/BG v celkovej výške 7 656 848,97 eura,

– uložil Komisii povinnosť nahradiť trovy konania.

16 Komisia navrhuje, aby Všeobecný súd:

– zamietol žalobu,

– uložiť Bulharskej republike povinnosť nahradiť trovy konania.

Právny stav

O prípustnosti dôkazu predloženého 26. septembra 2022

17 Bulharská republika 26. septembra 2022, teda deň pred ústnym pojednávaním, predložila nový dôkaz, a to list Komisie, ktorým jej Komisia postúpila správu úradu OLAF, o ktorej sa Bulharská republika domnieva, že má podobný predmet ako záverečné správy úradu OLAF, o ktoré ide v prejednávanej veci.

18 Počas ústneho pojednávania Bulharská republika tvrdila, že tento dôkaz nemohla predložiť v písomnej fáze konania, keďže jej bol doručený až po jej skončení, konkrétne 12. mája 2022, čo Komisia nespochybňuje.

19 Komisia tvrdí, že tento dôkaz by sa mal považovať za neprípustný, pretože bol predložený neskoro.

20 V tomto smere je potrebné pripomenúť, že podľa článku 85 ods. 3 Rokovacieho poriadku Všeobecného súdu môžu hlavní účastníci konania výnimočne predložiť dôkazy alebo označiť dôkazy, ktoré navrhujú vykonať, aj pred skončením ústnej časti konania alebo pred rozhodnutím Všeobecného súdu, že vec prejedná bez ústnej časti konania, za predpokladu, že omeškanie s ich predložením je odôvodnené.

21 V tomto prípade dôkaz predložený 26. septembra 2022 pozostáva z listu Komisie, ktorý Bulharská republika dostala 12. mája 2022. Replika však bola podaná 6. októbra 2021 a písomná fáza konania bola ukončená 30. novembra 2021.

22 Bulharská republika preto tento dôkaz nemohla predložiť pred skončením písomnej fázy konania. V dôsledku toho ho treba považovať za prípustný.

O veci samej

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

24 Na úvod je potrebné pripomenúť, že z poľnohospodárskych fondov Únie sa financujú len intervencie vykonávané v súlade s ustanoveniami Únie v rámci spoločnej organizácie poľnohospodárskych trhov (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 6. novembra 2014, Holandsko/Komisia, C-610/13 P, neuverejnený, EU:C:2014:2349, bod 59 a citovanú judikatúru).

25 Riadenie financovania z fondov Únie okrem toho spočíva predovšetkým na vnútroštátnych správnych orgánoch, ktoré sú poverené dohľadom nad prísnym dodržiavaním pravidiel Únie, a je založené na dôvere medzi vnútroštátnymi orgánmi a orgánmi Únie. Jedine členský štát môže poznať a s presnosťou určiť, ktoré údaje sú potrebné na zostavenie účtov fondov, keďže Komisia nie je dostatočne blízko na to, aby mohla od hospodárskych subjektov získať potrebné informácie (pozri v tomto zmysle rozsudky zo 7. októbra 2004, Španielsko/Komisia, C-153/01, EU:C:2004:589, bod 133 a citovanú judikatúru, a zo 4. septembra 2009, Rakúsko/Komisia, T-368/05, neuverejnený, EU:T:2009:305, bod 182 a citovanú judikatúru).

26 Práve v duchu týchto úvah treba skúmať žalobné dôvody predložené Bulharskou republikou na podporu jej žaloby.

O prvom žalobnom dôvode založenom na porušení procesných práv Bulharskej republiky pri vedení správneho konania, na konci ktorého bolo prijaté napadnuté rozhodnutie

27 Bulharská republika tvrdí, že Komisia v oznámení o zisteniach začala sporný postup overovania súladu na základe článku 52 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013, čo sa následne potvrdilo v priebehu rôznych výmen, ktoré nasledovali. V tejto súvislosti spresňuje, že ak podľa článku 34 ods. 2 nariadenia č. 908/2014 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 dodržiavania predpisov v budúcnosti. Výhrady Komisie teda mali byť vyjadrené úplne jasne. Bulharská republika však v tejto súvislosti uvádza, že až v druhom pozvaní na bilaterálne stretnutie Komisia po prvýkrát spomenula možné nedodržanie článku 54 ods. 5 písm. a) a c) nariadenia č. 1306/2013, pričom sa zároveň naďalej odvolávala na článok 52 uvedeného nariadenia. Konštatuje, že na konci správneho konania bola sporná finančná oprava v konečnom dôsledku založená na pochybení platobnej agentúry spojenom s tým, že od príjemcov nevymáhala dotknuté výdavky podľa článku 54 ods. 5 písm. a) a c) nariadenia č. 1306/2013 a nezapísala ich do registra dlžníkov v lehote stanovenej v článku 54 ods. 1 uvedeného nariadenia.

28 Vzhľadom na uvedené Bulharská republika tvrdí, že vývoj pozície Komisie, pokiaľ ide o právny základ spornej finančnej opravy, uviedol platobnú agentúru do omylu, keďže sa pôvodne domnievala, že postup overovania súladu sa začal podľa článku 52 nariadenia č. 1306/2013 z dôvodu nedostatkov v systémoch riadenia a kontroly správnosti transakcií financovaných z EPZF. Zdôrazňuje, že v počiatočných fázach uvedeného konania neboli zistené žiadne takéto nedostatky a neuvádzali sa teda žiadne problémy so systémom vymáhania pohľadávok. Preto tvrdí, že vysvetlenia, ktoré Komisia poskytla vo fáze, keď platobná agentúra dostala žiadosť o dodatočné informácie stanovenú v článku 34 ods. 5 písm. a) nariadenia č. 908/2014, prišli príliš neskoro. Komisia v nej po prvýkrát uviedla svoj výklad článku 54 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013, podľa ktorého lehota 18 mesiacov na vymáhanie sporných pohľadávok začala v tomto prípade plynúť v okamihu, keď platobná agentúra dostala záverečné správy úradu OLAF, t. j. 19. januára 2018 v prípade prvej správy a 3. septembra 2018 v prípade druhej správy. Okrem toho sa domnieva, že údaje, ktoré Komisia zaslala prostredníctvom oznámenia o zisteniach, mohli byť zaslané v skoršej fáze. Z uvedeného vyplýva, že sa Bulharská republika domnieva, že jej neboli poskytnuté procesné záruky stanovené v článku 52 ods. 3 nariadenia č. 1306/2013 a článku 34 ods. 2 nariadenia č. 908/2014.

29 Komisia túto argumentáciu spochybňuje.

30 Na úvod treba uviesť, že Bulharská republika prostredníctvom tohto žalobného dôvodu v podstate tvrdí, že postup overovania súladu realizovaný v prejednávanej veci je postihnutý chybami, ktoré jej neumožnili využiť procesné záruky vyplývajúce z článku 52 ods. 3 nariadenia č. 1306/2013 a článku 34 ods. 2 nariadenia č. 908/2014. Podľa nej toto nedodržanie uvedených záruk predstavuje porušenie práva na obhajobu, ako aj zásady lojálnej spolupráce, zásady kontradiktórnosti a zásady riadnej správy vecí verejných, a preto by malo viesť k zrušeniu napadnutého rozhodnutia. V tomto ohľade sa tento žalobný dôvod delí na dve samostatné časti, z ktorých prvá sa týka toho, že Komisia nebola oprávnená počas správneho konania zmeniť právny základ, na ktorom bolo napokon založené napadnuté rozhodnutie, počas správneho konania, a druhá toho, že Komisia ju takýmto postupom uviedla do omylu tým, že uvádzala, že zistené nedostatky sa týkali jej systému riadenia a kontroly, čo sú jediné dôvody uvedené v článku 52 nariadenia č. 1306/2013, a nie vymáhania predmetných finančných prostriedkov, ktorého sa zase týka článok 54 uvedeného nariadenia.

31 V tomto smere treba v súvislosti s údajným porušením práva na obhajobu a práva byť vypočutý pripomenúť, že podľa judikatúry je dodržiavanie práva na obhajobu základnou zásadou práva Únie, ktorá musí byť zabezpečená aj v prípade neexistencie akýchkoľvek procesných pravidiel. V rámci tejto zásady sa vyžaduje, aby adresáti rozhodnutí, ktoré sa citeľne dotýkajú ich záujmov, mali možnosť vyjadriť svoje stanoviská zmysluplným spôsobom (pozri rozsudok z 19. januára 2006, Comunità montana della Valnerina/Komisia, C-240/03 P, EU:C:2006:44, bod 129 a citovanú judikatúru). V kontexte postupov týkajúcich sa EPZF už súdy rozhodli, že táto zásada si vyžaduje, aby sa konečné a definitívne rozhodnutie o schválení účtov prijalo po osobitnom kontradiktórnom konaní, v ktorom musia mať dotknuté členské štáty všetky potrebné záruky na prezentáciu svojho stanoviska (pozri v tomto zmysle rozsudok z 9. októbra 2012, Taliansko/Komisia, T-426/08, neuverejnený, EU:T:2012:526, bod 141 a citovanú judikatúru).

32 Pokiaľ ide o dodržiavanie práva byť vypočutý, vyžaduje sa najmä, aby Komisia zohľadnila všetky informácie poskytnuté členským štátom počas kontradiktórneho konania pred konečným rozhodnutím o sume, ktorá sa má vylúčiť (pozri v tomto zmysle rozsudky z 18. septembra 2003, Spojené kráľovstvo/Komisia, C-346/00, EU:C:2003:474, bod 70, a z 26. novembra 2008, Grécko/Komisia, T-263/06, neuverejnený, EU:T:2008:529, bod 136).

33 Okrem toho je potrebné pripomenúť, že na základe článku 52 nariadenia č. 1306/2013 Komisia prijíma vykonávacie akty, v ktorých určí sumy, ktoré sa majú vylúčiť z financovania Únie, ak sa domnieva, že výdavky, ktoré patria do pôsobnosti článku 4 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013, t. j. výdavky EPZF, neboli vynaložené v súlade s právom Únie. V tomto článku sa tak stanovuje postup, ktorý sa má dodržiavať pri uplatňovaní opráv v rámci overovania súladu. Tento postup sa okrem toho spresňuje v článku 34 nariadenia č. 908/2014.

34 Článok 54 nariadenia č. 1306/2013 je zameraný na splnenie všeobecného cieľa ochrany finančných záujmov Únie tým, že sa členským štátom uloží osobitná povinnosť urýchlene začať postup vymáhania pohľadávok, ak nezrovnalosti alebo nedbanlivosť majú vplyv na výdavky v rámci príslušného fondu. V tejto súvislosti sa v článku 54 ods. 5 uvedeného nariadenia okrem iného stanovuje, že Komisia môže niektoré z týchto výdavkov vylúčiť z financovania Únie za predpokladu, že bol dodržaný postup stanovený v článku 52 nariadenia č. 1306/2013.

35 Prvý žalobný dôvod je teda potrebné skúmať vzhľadom na vyššie uvedené úvahy.

36 Podľa článku 34 nariadenia č. 908/2014 musí postup overovania súladu v podstate pozostávať zo šiestich etáp. Po prvé Komisia oznámi svoje zistenia dotknutému členskému štátu, pričom uvedie nápravné opatrenia, ktoré by sa podľa nej mali prijať, a predbežnú výšku finančnej opravy, ktorú považuje za primeranú. Uvedený členský štát je povinný odpovedať do dvoch mesiacov od prijatia tohto oznámenia. Po druhé Komisia zorganizuje bilaterálne stretnutie s cieľom pokúsiť sa dosiahnuť dohodu o opatreniach, ktoré sa majú prijať vzhľadom na zistenia uvedené v oznámení o zisteniach, a posúdiť závažnosť porušenia a finančnej ujmy spôsobenej Únii. Je povinná zaslať zápisnicu z tohto stretnutia do 30 pracovných dní príslušnému členskému štátu, ktorý zasa môže v tomto smere predložiť pripomienky. Po tretie do šiestich mesiacov od zaslania uvedenej zápisnice Komisia oznámi svoje závery. Po štvrté dotknutý členský štát môže požiadať o zmierovacie konanie, ktoré je upravené v článku 40 nariadenia č. 908/2014. Po piate, ak zmierovacie konanie nie je úspešné, Komisia oznámi dotknutému členskému štátu svoje závery. A napokon po šieste môže Komisia prijať jedno alebo viacero rozhodnutí podľa článku 52 nariadenia č. 1306/2013 s cieľom vylúčiť z financovania Únie výdavky, ktorých sa týka nedodržanie príslušných pravidiel.

37 Pokiaľ ide o prvú etapu opísanú v bode 36 vyššie, z judikatúry vyplýva, že v oznámení svojich zistení v zmysle článku 34 ods. 2 nariadenia č. 908/2014 musí Komisia dostatočne presným spôsobom pomenovať všetky nezrovnalosti vytýkané príslušnému členskému štátu, na ktorých je v konečnom dôsledku založená vykonaná finančná oprava. Len takéto oznámenie môže zaručiť úplnú znalosť výhrad Komisie (pozri analogicky rozsudok z 3. mája 2012, Španielsko/Komisia, C-24/11 P, EU:C:2012:266, bod 31). Okrem toho sa v ňom musí určiť predmet a výsledok vyšetrovania Komisie a musia sa v ňom uviesť nápravné opatrenia, ktoré by sa mali prijať v budúcnosti (pozri v tomto zmysle a analogicky rozsudok z 26. septembra 2018, Portugalsko/Komisia, T-463/16, neuverejnený, EU:T:2018:606, bod 68).

38 V tomto prípade Komisia začala postup overovania súladu zaslaním oznámenia o zisteniach Bulharskej republike 4. januára 2017. V tomto dokumente, ako je zhrnuté v bode 2 vyššie, sa uvádza, že v súlade s článkom 52 nariadenia č. 1306/2013 a na základe informácií získaných od úradu OLAF Komisia skúmala možnosť vylúčiť z financovania Únie časť výdavkov súvisiacich s programami a transakciami, na ktorých sa podieľal [*dôverné*]. Pred prvým bilaterálnym stretnutím, počas neho a po ňom, sa následne komunikovalo s cieľom prediskutovať problémy, ktoré Komisia identifikovala.

39 Komisia sa po prijatí prvej správy úradu OLAF vo veci vyšetrovania OF/2016/0390/B5, ktorú zaslala Bulharskej republike 19. januára 2018, rozhodla listom zo 7. mája 2018 pozvať Bulharskú republiku na druhé bilaterálne stretnutie. V tejto výzve sa už odkazuje na článok 54 nariadenia č. 1306/2013 a odporúča sa v nej, aby sa na jeho základe pristúpilo k vymáhaniu platieb, ktoré sa podľa prvej správy úradu OLAF považovali za neoprávnene vykonané. Bulharská republika predložila svoje pripomienky k tejto výzve listom z 22. mája 2018. Výslovne informovala Komisiu, že v najbližšej budúcnosti nemieni pristúpiť k vymáhaniu sporných výdavkov, pričom v tejto súvislosti argumentovala tým, že jej vlastné príslušné vyšetrovacie orgány ešte nedospeli k rozhodnutiu v predbežnom konaní, ktoré sa v tejto veci začalo. Svoju pozíciu si zachovala počas ďalšieho postupu overovania súladu až do jeho ukončenia. Listom z 3. septembra 2018 Komisia postúpila žalobkyni druhú správu úradu OLAF venovanú nezrovnalostiam, ktorých sa dopustil [*dôverné*].

40 V záverečnom stanovisku z 12. augusta 2020 Komisia informovala Bulharskú republiku, že trvá na svojom stanovisku vyjadrenom už v oficiálnom oznámení, podľa ktorého Bulharskej republike uložila finančnú opravu na základe článku 54 ods. 5 písm. a) a c) nariadenia č. 1306/2013 z dôvodu, že platobná agentúra nepožiadala o vymáhanie sporných pohľadávok od ich príjemcov, ani o zápis predmetných súm do účtovnej knihy dlžníkov v lehote stanovenej v článku 54 ods. 1 uvedeného nariadenia. V napadnutom rozhodnutí sa najprv všeobecne uvádza, že bolo prijaté najmä so zreteľom na článok 52 nariadenia č. 1306/2013. Pokiaľ ide konkrétne o finančnú opravu uloženú Bulharskej republike, bolo následne uvedené, že vyplýva z nevymáhania prostriedkov na propagačné akcie vykonané v rokoch 2010 až 2017.

41 Vzhľadom na už uvedené skutočnosti treba konštatovať, ako vyplýva z bodov 38 až 40 vyššie, že dôvody spornej finančnej opravy, ako sú uvedené v súhrnnej správe a v napadnutom rozhodnutí, sa len čiastočne zhodujú s dôvodmi, ktoré odôvodňovali začatie sporného postupu overovania súladu, ako ich Komisia vysvetlila vo svojom oznámení o zisteniach.

42 Ako je však uvedené v bode 39, Komisia vyzvala Bulharskú republiku na druhé bilaterálne stretnutie. V tejto druhej výzve bolo predovšetkým uvedené, že niektoré platby by sa mohli považovať za neoprávnené na financovanie z prostriedkov EÚ, a obsahovala odporúčanie jednak neobnoviť platby, ktoré sa považujú za rizikové pre príslušný fond, a jednak vymáhať

neoprávnené platby od ich príslušných príjemcov v súlade s článkom 54 nariadenia č. 1306/2013. Okrem toho druhá výzva na bilaterálne stretnutie obsahovala v prvom rade odkaz na článok 34 nariadenia č. 908/2014; v druhom rade presné označenie nezrovnalostí, ktoré by v tejto fáze mohli odôvodniť finančnú opravu, a v treťom rade uvedenie nápravných opatrení, ktoré by sa mali zvážiť. V tomto rozsahu možno takúto výzvu považovať za výzvu, ktorou sa v podstate upravilo oznámenie o zisteniach zaslané Bulharskej republike 4. januára 2017.

43 V tejto súvislosti treba tiež uviesť, že práve preto, že sa Komisia dozvedela o prvej správe úradu OLAF, ktorá jej bola práve doručená, mohla sa až v tejto fáze rozhodne vyjadriť k potrebe začať konanie o vymáhaní v súlade s požiadavkami článku 54 nariadenia č. 1306/2013.

44 Okrem toho zo spisu vyplýva, že Bulharská republika mala možnosť vyjadriť sa ku všetkým záležitostiam, ktorými sa Komisia zaoberala v druhej výzve na bilaterálne stretnutie, a najmä k záležitosti vymáhania sporných výdavkov a uplatňovania článku 54 nariadenia č. 1306/2013. Bulharská republika tak mohla svoje pripomienky k tejto záležitosti predložiť, a to najprv listom z 22. mája 2018, a teda pred zorganizovaním druhého bilaterálneho stretnutia, ako sa stanovuje v článku 34 nariadenia č. 908/2014, a potom počas druhého bilaterálneho stretnutia, ako aj počas ďalších krokov postupu overovania súladu.

45 Okrem toho až vo fáze komunikácie, ktorá je opísaná v bode 44 vyššie, Bulharská republika Komisii výslovne oznámila, že v tejto fáze nemá v úmysle podniknúť žiadne osobitné kroky na vykonanie takéhoto vymáhania, pričom argumentovala tým, že jej vlastné príslušné vyšetrovacie orgány ešte v predbežnom konaní, ktoré sa v tejto súvislosti začalo, nedospeli k rozhodnutiu. Teda práve preto, že čelila takémuto odmietnutiu, Komisia už na druhom bilaterálnom stretnutí informovala Bulharskú republiku, že od nej očakáva začatie postupov vymáhania, a požiadala ju, aby ju o vykonávaní tohto nápravného opatrenia informovala. Bulharská republika tiež Komisiu informovala, že v najbližších týždňoch dokončí zápis predmetných súm do účtovnej knihy dlžníkov podľa článku 54 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013.

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

47 Účastníci konania však nespochybňujú, že Bulharská republika mala možnosť vyjadriť sa k výkladu článku 54 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013, ktorý prijala Komisia, najmä pokiaľ ide o začiatok lehoty, ktorú bolo potrebné v prejednávanej veci dodržať, na prijatie opatrení na vymáhanie sporných výdavkov od ich príjemcov. Bulharská republika totiž vo svojom liste z 24. apríla 2019 výslovne vyjadrila nesúhlas s uvedeným výkladom, ale bez toho, aby tvrdila, že konanie o vymáhaní sporných výdavkov nie je možné začať. Všetky tieto diskusie boli navyše zmierovaciemu orgánu známe, ako to dokazuje jeho zhrnutie skutočností v správe o zmierovaní.

48 V tomto kontexte Bulharská republika nemôže tvrdiť, že nebola upozornená na to, že jej môže byť uložená finančná oprava, ak nezačne postup vymáhania sporných výdavkov od príjemcu v súlade s článkom 54 nariadenia č. 1306/2013.

49 Okrem toho, 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 v tomto prípade diskutovalo počas celého zvyšku postupu overovania súladu, a to aj pred zmierovacím orgánom, nemožno sa domnievať, že boli porušené procesné práva Bulharskej republiky, ani jej právo na obhajobu, zásada lojálnej spolupráce, zásada kontradiktórnosti alebo zásada riadnej správy vecí verejných.

50 Tento záver nespochybňujú ani argumenty predložené Bulharskou republikou, z ktorých vyplýva po prvé, že Komisia nikdy neuviedla žiadne nezrovnalosti v systéme riadenia a kontroly, ktorý zaviedla Bulharská republika, ani žiadne nedostatky v následných kontrolách platobnej agentúry, a po druhé, že oznámenie námietok, na ktorom Komisia založila napadnuté rozhodnutie, prišlo príliš neskoro na to, aby mohla zodpovedajúcim spôsobom prispôsobiť svoje konanie.

51 Pokiaľ ide o prvý argument, ten nemá vplyv na posúdenie zákonnosti napadnutého rozhodnutia, keďže to nie je založené na údajných nedostatkoch v systéme riadenia a kontroly, ktorý zaviedla Bulharská republika, ale na tom, že Bulharská republika nevymohla sporné výdavky od príjemcov v lehotách stanovených v článku 54 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013.

52 Pokiaľ ide o druhý argument, treba na jednej strane poznamenať, že tvrdenie, že oznámenie námietok Komisie mohlo byť menej oneskorené, nie je podložené. Na druhej strane, pokiaľ Bulharská republika tvrdí, že list zaslaný 1. marca 2019 bol zaslaný príliš neskoro na to, aby mohla prijať potrebné opatrenia, keďže lehota 18 mesiacov určená na vymáhanie pohľadávok týkajúcich sa [*dôverné*] už prakticky uplynula, zatiaľ čo v prípade pohľadávok [*dôverné*] už uplynula pred viac ako šiestimi mesiacmi, zhoduje sa to s argumentmi uvedenými v treťom žalobnom dôvode. Bude preto vhodné analyzovať ich v rámci uvedeného žalobného dôvodu.

53 Okrem toho, pokiaľ Bulharská republika tvrdí, že list Komisie, ktorý jej bol doručený 12. mája 2022, pravdepodobne podporuje hypotézy, ktoré v prejednávanej veci presadzuje, treba uviesť, že Bulharská republika nevysvetľuje, na ktoré konkrétne hypotézy by sa takýto záver mal vzťahovať, a nevyplýva to ani z prečítania uvedeného listu.

54 Preto treba prvý žalobný dôvod zamietnuť ako celok.

O druhom žalobnom dôvode založenom na porušení povinnosti odôvodnenia

55 Bulharská republika v podstate tvrdí, že napadnuté rozhodnutie je nedostatočne odôvodnené. V tejto súvislosti odkazuje na niektoré úvahy uvedené v rámci prvého žalobného dôvodu, o ktorých sa domnieva, že sú rovnako relevantné aj na preukázanie nedostatočného odôvodnenia napadnutého rozhodnutia. Okrem toho pripomína, že až vo fáze pozvania na druhé bilaterálne stretnutie Komisia prvýkrát poukázala na článok 54 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013, a dodáva, že Komisia sa nevyjadrila k stanovisku, ktoré platobná agentúra vyjadrila vo svojej odpovedi na uvedené pozvanie, že vzhľadom na prvú záverečnú správu úradu OLAF by sa finančné dôsledky konania [*dôverné*] mali rozdeliť medzi ňu a Úniu. Navyše tvrdí, že Komisia síce pripustila, že skutočnosti uvedené v záverečných správach úradu OLAF predstavujú trestné činy podľa bulharského Trestného zákonníka, odvolala sa však len na svoj výklad článku 54 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013 a na potrebu začať správne konanie na účely zaradenia príjemcov na zoznam dlžníkov a vymáhania neoprávnených výdavkov. V štádiu repliky Bulharská republika tvrdí, že postup vypracovania napadnutého rozhodnutia, ako je opísaný v prvom žalobnom dôvode, jej

neumožnil pochopiť jeho odôvodnenie. V tejto súvislosti tvrdí, že Komisia mala začať nový postup overovania súladu založený na relevantných dôvodoch, ktoré v tomto prípade uplatnila až v priebehu sporného konania.

56 Komisia túto argumentáciu spochybňuje.

57 Na úvod treba pripomenúť, že odôvodnenie vyžadované článkom 296 ZFEÚ musí byť prispôsobené povahe dotknutého aktu a musia z neho jasne a jednoznačne vyplývať dôvody inštitúcie, ktorá akt prijala, umožňujúce dotknutým osobám pochopiť odôvodnenie prijatého opatrenia a príslušnému súdu preskúmať ho (pozri rozsudok z 29. apríla 2004, Holandsko/Komisia, C-159/01, EU:C:2004:246, bod 65 a citovanú judikatúru).

58 Konkrétne povinnosť odôvodnenia aktu spôsobujúceho ujmu vyplýva zo zásady dodržiavania práva na obhajobu a cieľom je jednak poskytnúť dotknutej osobe dostatočné informácie na to, aby zistila, či je akt dôvodný, prípadne či obsahuje chybu, ktorá by umožnila napadnúť jeho platnosť na súde Únie, a jednak umožniť tomuto súdu vykonať preskúmanie zákonnosti tohto aktu (pozri rozsudok zo 16. februára 2017, Rumunsko/Komisia, T-145/15, EU:T:2017:86, bod 43 a citovanú judikatúru).

59 Nevyžaduje sa pritom, aby odôvodnenie vymedzovalo všetky jednotlivé relevantné skutkové a právne okolnosti. Otázka, či odôvodnenie rozhodnutia spĺňa požiadavky uvedené v bodoch 39 a 40 vyššie, sa totiž musí posudzovať nielen s prihliadnutím na jeho znenie, ale aj na jeho kontext, ako aj súhrn právnych predpisov upravujúcich dotknutú oblasť (pozri rozsudok zo 16. februára 2017, Rumunsko/Komisia, T-145/15, EU:T:2017:86, bod 44 a citovanú judikatúru).

60 Treba tiež pripomenúť, že rozhodnutia Komisie o schválení účtov dotknutého fondu sa prijímajú na základe súhrnnej správy a korešpondencie medzi Komisiou a dotknutým členským štátom (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 14. marca 2002, Holandsko/Komisia, C-132/99, EU:C:2002:168, bod 39). Za týchto podmienok je nutné považovať odôvodnenie rozhodnutia, ktorým Komisia odmieta účtovanie časti deklarovaných výdavkov na svoju ťarchu, za dostatočné, ak sa štát, ktorý je jeho adresátom, úzko podieľal na procese vypracovania tohto rozhodnutia a poznal dôvody, pre ktoré Komisia usúdila, že sporná suma sa nemôže zúčtovať na ťarchu dotknutého fondu (pozri v tomto zmysle rozsudky z 20. septembra 2001, Belgicko/Komisia, C-263/98, EU:C:2001:455, bod 98, a zo 17. mája 2013, Grécko/Komisia, T-294/11, neuverejnený, EU:T:2013:261, bod 94).

61 Po prvé, pokiaľ Bulharská republika tvrdí, že Komisia spomenula článok 54 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013 až vo fáze pozvania na druhé bilaterálne stretnutie, stačí uviesť, ako už bolo uvedené v bodoch 38 až 40 vyššie, že Bulharská republika bola zapojená do procesu prípravy napadnutého rozhodnutia a že, ako vyplýva z preskúmania prvého žalobného dôvodu, o otázke vymáhania sporných pohľadávok v súvislosti s článkom 54 nariadenia č. 1306/2008 sa medzi účastníkmi konania viackrát diskutovalo.

62 Bulharská republika preto nemôže tvrdiť, že nebola informovaná o dôvodoch, pre ktoré jej Komisia zamýšľala uložiť spornú finančnú opravu, ani že nemohla pochopiť dôvody napadnutého rozhodnutia v tomto bode.

63 Po druhé Bulharská republika tvrdí, že Komisia nereagovala na pripomienku oznámenú vo fáze odpovede na druhé pozvanie na bilaterálne stretnutie, že je vhodné, aby sa Únia podieľala na finančných dôsledkoch sporných nezrovnalostí.

64 V tejto súvislosti stačí uviesť, že Komisia na túto pripomienku výslovne reagovala v oficiálnom oznámení, ktoré jej zaslala 19. novembra 2019, v súlade s článkom 34 ods. 3 nariadenia č. 908/2014, a preto je toto tvrdenie vecne nesprávne.

65 Po tretie Bulharská republika tvrdí, že Komisia neuviedla konkrétne pravidlá práva Únie, ktoré údajne porušili [*dôverné*] a [*dôverné*] a na ktoré sa mohla odvolávať pri vymáhaní sporných pohľadávok.

66 Zo všetkých uvedených skutočností je však zrejmé, že závery Komisie v rôznych fázach postupu overovania súladu vychádzali najmä z predbežných vyšetrovacích správ a záverečných správ úradu OLAF. Ich súčasťou boli podrobné analýzy nezrovnalostí zistených úradom OLAF. Podľa zápisnice z druhého bilaterálneho stretnutia pritom Bulharská republika v podstate uznala, že dôkazy predložené úradom OLAF sú veľmi závažné a preukazujú, že výdavky v rámci deviatich dotknutých propagačných programov predstavovali pre predmetný fond riziko. Z toho vyplýva, že Bulharská republika nemôže tvrdiť, že nevedela o tom, že tieto výdavky sa majú vymáhať, pretože neboli v súlade s osobitnými pravidlami Únie stanovenými najmä v článku 54 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013.

67 Po štvrté, pokiaľ Bulharská republika odkazuje na časti svojich písomných vyjadrení obsiahnutých v prvom žalobnom dôvode, keďže sa domnieva, že sú relevantné aj na preukázanie porušenia článku 296 ZFEÚ, stačí konštatovať, že neuvádza žiadne argumenty, prečo by sa za také mali považovať.

68 V každom prípade zo všetkých predchádzajúcich posúdení, ako aj zo žalobných dôvodov a argumentov, ktoré Bulharská republika uviedla na podporu svojej žaloby, vyplýva, že odôvodnenie napadnutého rozhodnutia jej umožnilo zistiť dôvody spornej finančnej opravy a tiež umožnilo Všeobecnému súdu vykonať kontrolu.

69 Z toho vyplýva, že druhý žalobný dôvod treba zamietnuť.

O treťom žalobnom dôvode založenom na nesprávnom výklade článku 54 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013

70 Bulharská republika tvrdí, že Komisia sa nesprávne domnievala, že osemnásťmesačná lehota stanovená v článku 54 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013 na to, aby platobná agentúra od svojich príjemcov požadovala vrátenie neoprávnených platieb, začala plynúť od momentu, keď dotknutý členský štát dostal záverečné správy úradu OLAF. Domnieva sa totiž, že v prípade začatia konania podľa článku 52 nariadenia č. 1306/2013 sa vyžaduje, aby sa rozhodnutie o zamietnutí financovania následne prijalo v nadväznosti na rôzne etapy stanovené v článku 34 nariadenia č. 908/2014. Tvrdí však, že keď úrad OLAF zaslal svoje záverečné správy, Komisia ešte neoznámila svoj konečný záver v súlade s článkom 34 ods. 4 uvedeného nariadenia. Okrem toho konštatuje, že v tomto prípade sumy uvedené v záverečných správach úradu OLAF nezodpovedali sumám, ktoré boli napadnutým rozhodnutím vylúčené z financovania Úniou.

71 Bulharská republika z uvedeného vyvodzuje, že rôzne dokumenty vymenené v priebehu správneho konania možno považovať len za prípravné dokumenty k napadnutému rozhodnutiu a nemožno ich považovať za správu o kontrole alebo podobný dokument v zmysle článku 54 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013. V dôsledku toho sa domnieva, že uvedený článok sa má vykladať v tom zmysle, že v prejednávanej veci sa za okamih doručenia takejto správy o kontrole alebo podobného dokumentu považuje okamih oznámenia napadnutého rozhodnutia. Okrem toho na základe

nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) č. 883/2013 z 11. septembra 2013 o vyšetrovaniach vykonávaných Európskym úradom pre boj proti podvodom (OLAF), ktorým sa zrušuje nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1073/1999 a nariadenie Rady (Euratom) č. 1074/1999 (Ú. v. EÚ L 248, 2013, s. 1), spresňuje, že postúpenie záverečných správ a odporúčaní úradu OLAF vnútroštátnym orgánom nie je spojené so žiadnou povinnosťou, pokiaľ ide o nadväzujúce opatrenia, ktoré majú tieto orgány prijať. Z toho vyvodzuje, že tieto správy nemôžu automaticky viesť k začatiu správneho ani súdneho konania, ani k prijatiu aktov Únie, ako je napadnuté rozhodnutie. Nakoniec dodáva, že výklad prijatý Komisiou nebol predmetom žiadnych informácií prostredníctvom usmernení alebo príslušných právnych predpisov.

72 Komisia túto argumentáciu spochybňuje.

73 Podľa článku 54 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013 „členské štáty v prípade akýchkoľvek neoprávnených platieb v dôsledku nezrovnalosti alebo nedbanlivosti požiadajú prijímateľa o ich vrátenie do 18 mesiacov po tom, ako platobná agentúra alebo orgán zodpovedný za vymáhanie schválil prípadne dostal správu o kontrole alebo podobný dokument, v ktorom sa uvádza, že došlo k nezrovnalosti“.

74 Bulharská republika tvrdí, že v prejednávanej veci možno za okamih doručenia správy o kontrole alebo podobného dokumentu považovať až oznámenie napadnutého rozhodnutia, keďže články 52 a 54 nariadenia č. 1306/2013 sa majú vykladať spoločne.

75 Po prvé podľa článku 52 nariadenia č. 1306/2013, doplneného článkom 34 nariadenia č. 908/2014, sa však postup overovania súladu končí tým, že Komisia prijme vykonávacie akty, v ktorých určí sumy, ktoré sa majú vylúčiť z financovania Úniou.

76 Ak by však zákonodarca mal v úmysle stanoviť začiatok plynutia lehoty 18 mesiacov stanovenej na to, aby členské štáty od svojich príjemcov vymohli vrátenie neoprávnených platieb v čase formálneho ukončenia postupu overovania súladu, ako sa stanovuje v článku 52 nariadenia č. 1306/2013, výslovne by odkázal na vykonávacie akty uvedené v bode 74 vyššie. Okrem toho by neodkazoval na správu o kontrole alebo podobný dokument, pretože použitie týchto dvoch pojmov naznačuje, že môže ísť o dokumenty rôzneho druhu, zatiaľ čo postup overenia súladu sa môže uzavrieť len rozhodnutím.

77 Po druhé nemožno súhlasiť s Bulharskou republikou, keď tvrdí, že záverečné správy úradu OLAF nemožno stotožniť so správami o kontrole alebo s podobnými dokumentmi uvedenými v článku 54 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013, pretože neumožňujú s konečnou platnosťou určiť sumy, ktoré sa majú vylúčiť z financovania Úniou.

78 Výklad Bulharskej republiky je totiž založený na nesprávnom čítaní predmetného ustanovenia, z ktorého jednoznačne vyplýva, že účelom správy o kontrole alebo podobného dokumentu nie je určiť výšku výdavkov, ktoré by mali byť vylúčené z financovania Úniou, ale poukázať na existenciu nezrovnalosti.

79 Po tretie Bulharská republika sa na základe nariadenia č. 883/2013 domnieva, že keďže záverečné správy úradu OLAF nemôžu automaticky viesť k začatiu správneho alebo súdneho konania na vnútroštátnej úrovni, nemožno ich považovať ani za správy o kontrole alebo podobné dokumenty v zmysle článku 54 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013.

80 V kontexte postupu overovania súladu však určenie aktu, na základe ktorého je dotknutý členský štát povinný požadovať od príjemcov vrátenie neoprávnených platieb, nezávisí od výkladu nariadenia č. 883/2013, ale od výkladu nariadenia č. 1306/2013. Inými slovami, skutočnosť, že z článku 11 nariadenia č. 883/2013, ako aj z uznesenia z 21. júna 2017, Inox Mare/Komisia (T-289/16, EU:T:2017:414), v podstate vyplýva, že príslušné orgány členských štátov rozhodujú o následných opatreniach prijatých po vyšetrovaniach, ktoré sa ukončujú zaslaním záverečnej správy úradom OLAF, nijako nepredurčuje, či takúto záverečnú správu možno považovať za správu o kontrole alebo podobný dokument v zmysle článku 54 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013.

81 Povinnosť požadovať vymáhanie pohľadávok dotknutých nezrovnalosťami zistenými v tejto záverečnej správe totiž nevyplýva z nariadenia č. 883/2013, ale z článku 54 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013, v ktorom sa stanovuje, že po tom, ako bol dotknutý členský štát o takejto nezrovnalosti informovaný, má lehotu 18 mesiacov na to, aby od príjemcov požadoval uvedené vrátenie finančných prostriedkov.

82 V dôsledku toho treba tretí žalobný dôvod v celom rozsahu zamietnuť.

O štvrtom žalobnom dôvode založenom na nesprávnom posúdení spočívajúcom v tom, že Komisia dospela k záveru, že platobná agentúra nekonala s náležitou starostlivosťou a bola nedbanlivá

83 Bulharská republika tvrdí, že v práve Únie sa rozlišuje medzi pojmami nezrovnalosť a podvod. V tejto súvislosti zdôrazňuje, že členské štáty majú slobodu voľby, pokiaľ ide o uplatniteľné sankcie. Domnieva sa, že Komisia nevykonala žiadne posúdenie okolností prípadu, pokiaľ ide o opatrenia prijaté platobnými agentúrami podľa bulharských právnych predpisov a že existencia nedbanlivosti je preto domnelá. Konkrétne tvrdí, že platobná agentúra si splnila svoje povinnosti tým, že napadla rozhodnutia svojich vnútroštátnych súdov prvého stupňa, ktoré zrušili rozhodnutia o pozastavení platieb, a že jej orgány v každom prípade poskytli všetky požadované informácie v rámci postupu overovania súladu.

84 Konkrétnejšie povedané, pokiaľ ide o vymáhanie pohľadávok, tvrdí, že podanie civilného súdneho návrhu umožňuje, aby boli za náhradu výdavkov zodpovední nielen príjemcovia pomoci, ale aj dotknuté fyzické osoby, zatiaľ čo platobná agentúra by takúto možnosť v rámci správneho konania nemala. Ak by sa štát pripojil k trestnému konaniu ako vedľajší účastník, mohol by sa oboznámiť aj s dôkazmi zhromaždenými počas vyšetrovania v prípravnej fáze. Dodáva, že sa rozhodlo, že sa možnosť štátu podať civilný návrh v trestnom konaní považuje za autonómnu procesnú cestu na ochranu legitímnych práv a záujmov v prípade porušenia všeobecného zákazu nepoškodzovania iných a že nekonkuruje postupu stanovenému v osobitnom daňovom konaní, pričom jedno nenahrádza druhé.

85 Okrem toho Bulharská republika v súvislosti s prijatím správneho opatrenia uvádza, že príkazy platobnej agentúry na pozastavenie platieb boli zrušené bulharskými správnymi súdmi. Poukazuje na to, že platobná agentúra napriek všetkému neobnovila postup preskúmania žiadostí o platbu, čo bolo dôvodom na podanie žaloby jedným z príjemcov z dôvodu nesplnenia rozsudku. V tejto súvislosti bola predsedovi platobnej agentúry uložená pokuta a bolo vyhovené aj žalobe o zrušenie implicitného rozhodnutia platobnej agentúry o neobnovení konania o preskúmaní pozastavených žiadostí o platbu. Domnieva sa preto, že vydanie stanoviska konštatujúceho verejnú pohľadávku štátu na základe dôvodov na pozastavenie platieb uvedených v správach úradu OLAF s cieľom vymôcť všetky sumy vyplatené v rámci konkrétneho programu by bolo v tejto fáze odsúdené na neúspech. V tomto prípade sa domnieva, že údaje v správach úradu OLAF boli preskúmané a že na ich základe boli prijaté opatrenia. Okrem toho tvrdí, že

bulharské procesné pravidlá ukladajú povinnosť prerušiť správne alebo súdne konanie v prípadoch odhalenia trestného činu, ktorého zistenie bude mať vplyv na výsledok tohto konania, a že úrad OLAF doteraz nezaznamenal žiadne nedostatky, ktoré by bolo možné pripísať príslušným orgánom z dôvodu nedostatkov zavedeného kontrolného systému.

86 Komisia túto argumentáciu spochybňuje.

87 Predovšetkým treba pripomenúť, že v článku 58 ods. 1 písm. e) nariadenia č. 1306/2013 sa stanovuje, že členské štáty prijmú všetky opatrenia potrebné na zabezpečenie účinnej ochrany finančných záujmov Únie, najmä na účely vymáhania súm stratených v dôsledku nezrovnalostí alebo nedbanlivosti. Okrem toho sú povinné prijať potrebné opatrenia na prípadné začatie súdneho konania potrebného na takéto vymáhanie (rozsudok z 30. januára 2019, Belgicko/Komisia, C-587/17 P, EU:C:2019:75, bod 66).

88 Keďže v článku 58 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013 sa vyžaduje, aby členské štáty zabezpečili ochranu finančných záujmov Únie a vymáhanie neoprávnene vyplatených súm, je v súvislosti s financovaním spoločnej poľnohospodárskej politiky vyjadrením všeobecnej povinnosti starostlivosti stanovenej v článku 4 ods. 3 ZEÚ. Z tejto povinnosti, ktorá sa uplatňuje počas celého postupu vymáhania týchto súm, vyplýva, že vnútroštátne orgány pristúpia k vymáhaniu promptne a včas a využijú dostupné prostriedky na overovanie a vymáhanie, aby zabezpečili ochranu týchto záujmov (rozsudok z 30. januára 2019, Belgicko/Komisia, C-587/17 P, EU:C:2019:75, bod 67). Vymáhanie neoprávnene vyplatených súm totiž môže byť po uplynutí istého času zložité alebo sa stať nemožným vzhľadom na určité okolnosti, ako je najmä ukončenie činnosti alebo strata účtovných dokumentov (rozsudok z 30. januára 2020, Portugalsko/Komisia, T-292/18, EU:T:2020:18, bod 65).

89 V týchto ustanoveniach sa však nespresňujú konkrétne opatrenia, ktoré by mali byť prijaté na tento účel, najmä súdne konania, ktoré by sa mali začať na účely vymáhania uvedených súm (rozsudok z 30. januára 2019, Belgicko/Komisia, C-587/17 P, EU:C:2019:75, bod 68).

90 Preto vnútroštátnym orgánom prináleží, aby s výhradou dodržania povinnosti náležitej starostlivosti vybrali opravné prostriedky, ktoré považujú za najvhodnejšie na účely vymáhania predmetných súm v závislosti od konkrétnych okolností daného prípadu (rozsudok z 30. januára 2019, Belgicko/Komisia, C-587/17 P, EU:C:2019:75, bod 70).

91 V prejednávanej veci treba na jednej strane určiť, či platobná agentúra Bulharskej republiky porušila svoju povinnosť starostlivosti tým, že v lehote stanovenej v článku 54 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013 neprijala správne opatrenia potrebné na vymáhanie súm, v prípade ktorých úrad OLAF dospel k záveru, že boli v rámci ôsmich sporných programov vyplatené neoprávnene. Na druhej strane treba posúdiť, či sa Bulharská republika dopustila nedbanlivosti v zmysle článku 54 ods. 5 písm. c) tohto nariadenia, keď počas postupu overovania súladu informovala Komisiu, že až do ukončenia prebiehajúceho trestného vyšetrovania v tejto krajine uvedená platobná agentúra ani nepodnikne žiadne kroky v tomto smere vo vzťahu k dotknutému deviatemu programu.

92 Ako okrem iného vyplýva zo záverečného stanoviska, sporná finančná oprava bola Bulharskej republike uložená z toho dôvodu, že bulharská platobná agentúra sa dopustila nedbanlivosti, keď nepožiadala o vrátenie sporných výdavkov od svojich príjemcov v lehotách stanovených v článku 54 ods. 5 písm. a) a c) nariadenia č. 1306/2013.

93 Bulharská republika však v podstate tvrdí, že platobná agentúra nemohla tieto lehoty dodržať, pretože vzhľadom na to, že išlo o podvody, boli začaté trestnoprávne postupy, ktoré jej neumožňovali súčasne začať postup vymáhania dotknutých výdavkov. Preto tvrdí, že bolo vhodné počkať na ukončenie týchto postupov, aby sa mohlo pristúpiť k uvedenému vymáhaniu.

94 V tejto súvislosti treba uviesť, že z judikatúry vyplýva jednak to, že hoci je úlohou členských štátov Únie zvoliť vhodné prostriedky na zabezpečenie účinnosti kontrol a rýchleho vymáhania neoprávnene vyplatenej pomoci, začatie trestného konania nutne neznamená, že príslušné orgány sa môžu okrem toho zdržať prijatia akéhokoľvek opatrenia zameraného ak nie na vymáhanie, tak aspoň na zabezpečenie pohľadávky vyplývajúcej z neoprávnenej platby z dotknutého fondu (pozri v tomto zmysle rozsudok z 10. októbra 2012, Grécko/Komisia, T-158/09, neuverejnený, EU:T:2012:530, bod 83), a jednak v podstate to, že nesplnenie požiadavky starostlivosti, v rámci ktorej sa členským štátom ukladá povinnosť prijať všetky opatrenia potrebné na zabezpečenie účinnej ochrany finančných záujmov Únie a na vymáhanie neoprávnene vyplatených súm, nemôžu členské štáty odôvodniť odkazom na dĺžku správneho alebo súdneho konania iniciovaného dotknutým hospodárskym subjektom (rozsudok z 30. januára 2020, Portugalsko/Komisia, T-292/18, EU:T:2020:18, bod 66).

95 V prejednávanej veci, ako sa potvrdilo na pojednávaní, je nesporné, že v čase prijatia napadnutého rozhodnutia Bulharská republika neprijala žiadne civilné ani správne opatrenia s cieľom vymôcť sporné výdavky. Jediné konanie, ktoré v tom čase prebiehalo, malo teda trestnoprávny charakter a bolo v štádiu predbežného vyšetrovania, a nie v štádiu súdneho konania. Okrem toho príkazy platobnej agentúry, ktoré podľa Bulharskej republiky zrušili jej vnútroštátne súdy, boli zamerané na pozastavenie platieb súvisiacich s programami, ktorých sa týkali podvody uvedené v záverečných správach úradu OLAF, a nie na vymáhanie už vyplatených súm.

96 Okrem toho nemožno súhlasiť s Bulharskou republikou, keď tvrdí, že platobná agentúra sa rozhodla neprijať takéto opatrenia v tomto štádiu vzhľadom na pravdepodobnosť, že tieto opatrenia budú zrušené, a teda že sa ukážu ako neúčinné a nákladné.

97 Ako sa uvádza v bode 95 vyššie, príkazy platobnej agentúry, ktoré bulharské vnútroštátne súdy zrušili, sa týkali pozastavenia platieb na propagačné programy, ktoré boli v záverečných správach úradu OLAF označené za rizikové, a nie vymáhania sporných výdavkov.

98 V tejto súvislosti zo spisu vyplýva, že nie všetky príkazy platobnej agentúry boli napadnuté na vnútroštátnych súdoch Bulharskej republiky. Preto nič nenaznačuje, že ak by boli opatrenia zamerané na vymáhanie sporných výdavkov prijaté, boli by všetky na tých istých súdoch predmetom žaloby o zrušenie. Rovnako hypotetické je aj to, že by ich mohli bulharské vnútroštátne súdy zrušiť.

99 V tejto súvislosti treba tiež pripomenúť, a to podľa článku 54 ods. 2 druhého pododseku nariadenia č. 1306/2013, že ak by Bulharská republika prijala správne opatrenia zamerané na vymáhanie dotknutých súm a bulharské vnútroštátne súdy by zároveň dospeli k záveru, že k nezrovnalosti nedošlo, mohla by dotknutému fondu vykázať ako výdavok finančné zaťaženie, ktoré v tejto súvislosti znášala.

100 Po tretie treba tiež poznamenať, že Bulharská republika neuviedla žiadny časový rámec, v ktorom by sa prebiehajúce konanie mohlo skončiť.

101 Vzhľadom na všetko už uvedené musí byť štvrtý žalobný dôvod zamietnutý v celom rozsahu.

O piatom žalobnom dôvode založenom na nedodržaní článku 54 nariadenia č. 1306/2013 a zásady proporcionality

102 Bulharská republika poznamenáva, že Komisia nezistila pri kontrole rôznych propagačných programov, v prípade ktorých sa napokon dospelo k záveru, že sporné výdavky sú pre daný fond rizikové, žiadne nezrovnalosti. Okrem toho tvrdí, že z článku 54 ods. 2 nariadenia č. 1306/2013 vyplýva, že finančné zaťaženie vyplývajúce z nevymáhania neoprávnene vyplatených súm sa musí rovnomerne rozdeliť medzi Úniu a dotknutý členský štát. Dodáva, že neexistujú žiadne pravidlá overovania súladu pre prípady, keď sa nezrovnalosti netýkajú nedostatkov v systémoch riadenia a kontroly členských štátov. Konštatuje, že platby členských štátov v rámci EPZF sa uhrádzajú z rozpočtu Únie. Preto sa domnieva, že pokiaľ členské štáty konajú na účet Únie, práve Únia by mala znášať straty spôsobené správaním súkromných osôb, ak urobili všetko, čo bolo v ich moci, aby zabezpečili správnosť transakcií financovaných z EPZF. V dôsledku toho sa domnieva, že v tomto prípade by zodpovednosť za finančné dôsledky nezrovnalostí zistených Komisiou mala niesť aj Únia a výška sporných finančných opráv je preto neprimeraná.

103 Komisia túto argumentáciu spochybňuje.

104 Po prvé Bulharská republika v podstate tvrdí, že neexistuje žiadne pravidlo overovania súladu pre prípady, keď sa nezrovnalosti zistené Komisiou netýkajú nedostatkov v systémoch riadenia a kontroly členských štátov.

105 V tejto súvislosti stačí uviesť, že z článku 54 ods. 5 nariadenia č. 1306/2013 vyplýva, že ak Komisia dodrží postup stanovený v článku 52 ods. 3 tohto nariadenia, je oprávnená prijať vykonávacie akty, ktorými vylúči z financovania Únie sumy, ktoré sa majú hradiť z rozpočtu Únie, a to za troch okolností, ktoré nemusia nevyhnutne zodpovedať nedostatkom v systémoch riadenia a kontroly členských štátov.

106 V prejednávanej veci je nesporné, že sporná finančná oprava bola prijatá na základe dvoch z týchto okolností, a to okolnosti uvedenej v článku 54 ods. 5 písm. a) nariadenia č. 1306/2013, ktorá sa týka nevymáhania neoprávnených výdavkov v lehotách stanovených v článku 54 ods. 1 uvedeného nariadenia, a okolnosti uvedenej v článku 54 ods. 5 písm. c) tohto nariadenia, ktorá sa týka najmä nevymáhania takýchto výdavkov v dôsledku nedbanlivosti správnych orgánov alebo iného oficiálneho orgánu členského štátu.

107 V dôsledku toho tvrdenie, že nezrovnalosti zistené Komisiou v prejednávanej veci sa netýkajú nedostatkov v systémoch riadenia a kontroly Bulharskej republiky, je na účely posúdenia zákonnosti napadnutého rozhodnutia irelevantné a musí byť z tohto dôvodu zamietnuté.

108 Z uvedeného vyplýva aj to, že úvahy, v ktorých Bulharská republika tvrdí, že sa nedopustila nedodržania povinností, ktoré vyplývajú z nariadenia Rady (ES) č. 3/2008 zo 17. decembra 2007 o informačných a propagačných akciách na podporu poľnohospodárskych výrobkov na vnútornom trhu a v tretích krajinách (Ú. v. EÚ L 3, 2008, s. 1), a z nariadenia Komisie (ES) č. 501/2008 z 5. júna 2008, ktorým sa ustanovujú podrobné pravidlá uplatňovania nariadenia č. 3/2008 (Ú. v. EÚ L 147, 2008, s. 3), a že realizácia schémy „propagačného programu“ je spoločná s Komisiou, sú irelevantné a musia byť z rovnakého dôvodu tiež zamietnuté.

109 Po druhé Bulharská republika sa odvoláva na článok 54 ods. 2 nariadenia č. 1306/2013 a tvrdí, že finančné zaťaženie vyplývajúce z nezrovnalostí, ktoré majú vplyv na sporné výdavky, by mala niesť aj Komisia.

110 Z odôvodnenia 37 nariadenia č. 1306/2013 skutočne vyplýva, že „v určitých prípadoch nedbanlivosti členského štátu je tiež náležité účtovať danému členskému štátu plnú sumu“.

111 V tomto prípade však Komisia prijala spornú finančnú opravu, pretože dospela k záveru, že neprijatie akýchkoľvek opatrení na vymáhanie sporných výdavkov by sa malo považovať za nedbanlivosť Bulharskej republiky.

112 Okrem toho treba poznamenať, že práve v článku 54 ods. 2 nariadenia č. 1306/2013 sa stanovujú prípady, v ktorých možno finančné zaťaženie vyplývajúce z nezrovnalostí, ktoré majú vplyv na výdavky v rámci EPZF, rozdeliť medzi dotknutý členský štát a Komisiu. Stanovuje sa v ňom, že „ak k vymoženiu [neoprávnených výdavkov] 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“.

113 Toto ustanovenie sa však v prejednávanej veci neuplatňuje, keďže Bulharská republika nepodala žiadnu žiadosť o vrátenie prostriedkov v zmysle tohto ustanovenia, ani takúto žiadosť nepredložila vnútroštátnym súdom, čo je navyše samotný dôvod predmetnej finančnej opravy.

114 V dôsledku toho treba piaty žalobný dôvod v celom rozsahu odmietnuť, a tým zamietnuť žalobu.

O trovách

115 Podľa článku 134 ods. 1 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté.

116 Keďže Bulharská republika nemala vo veci úspech, je opodstatnené uložiť jej povinnosť nahradiť trovy konania v súlade s návrhom Komisie.

Z týchto dôvodov

VŠEOBECNÝ SÚD (prvá komora)

rozhodol takto:

1. Žaloba sa zamieta.

2. Bulharská republika je povinná nahradiť trovy konania.

Kanninen Półtorak Stancu

Rozsudok bol vyhlásený na verejnom pojednávaní v Luxemburgu 8. marca 2023.

Podpisy