



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK TRIBUNÁLU (prvního senátu)

8. března 2023*

„EZZF a EZFRV – Výdaje vyloučené z financování – Výdaje vynaložené Bulharskem – Propagační opatření – Zpráva o vyšetřování OLAF – Schvalování souladu – Povinnost uvést odůvodnění“

Ve věci T-235/21,

Bulharská republika, zastoupená T. Mitovou a L. Zaharievou, jako zmocněnkyněmi,

žalobkyně,

proti

Evropské komisi, zastoupené G. Kolevou, J. Aquilina a A. Sauka, jako zmocněnkyněmi,

žalované,

TRIBUNÁL (první senát)

při poradách ve složení H. Kanninen, předseda, N. Póľtorak (zpravodajka) a M. Stancu, soudci,

vedoucí soudní kanceláře: G. Mitrev, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

po jednání konaném dne 27. září 2022,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žalobou založenou na článku 263 SFEU se Bulharská republika domáhá zrušení prováděcího rozhodnutí Komise (EU) 2021/261 ze dne 17. února 2021, kterým se z financování Evropskou unií vylučují některé výdaje vynaložené členskými státy v rámci Evropského zemědělského záručního fondu (EZZF) a v rámci Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) (Úř. věst. 2021, L 59, s. 10, dále jen „napadené rozhodnutí“), v rozsahu, v němž se týká některých výdajů, které vynaložila.

* Jednací jazyk: bulharština.

Skutečnosti předcházející sporu

Správní řízení

- 2 Dopisem Ares (2016) 6881454 ze dne 4. ledna 2017 požádalo generální ředitelství Evropské komise (GŘ) pro zemědělství a rozvoj venkova, aby jí Bulharská republika předala své připomínky k informacím sděleným Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) v rámci vyšetřování INT/2016/101/BG (dále jen „sdělení zjištění“). Z uvedeného vyšetřování v podstatě vyplývalo, že podvodné činnosti vedly k neoprávněným platbám z fondů Evropské unie. GŘ pro zemědělství a rozvoj venkova tak oznámilo Bulharské republice, že způsobilost všech výdajů souvisejících s programy prováděnými [*důvěrné*]¹ k financování z Evropského zemědělského záručního fondu (EZZF) byla zpochybněna. GŘ pro zemědělství a rozvoj venkova proto zdůraznilo, že v souladu s článkem 52 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013 ze dne 17. prosince 2013 o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 352/78, (ES) č. 165/94, (ES) č. 2799/98, (ES) č. 814/2000, (ES) č. 1200/2005 a č. 485/2008 (Úř. věst. 2013, L 347, s. 549) přezkoumalo možnost vyloučit tyto výdaje z financování Unii. Rovněž doporučilo bulharským orgánům pozastavit platby v rámci jakéhokoli programu a jakékoliv transakce, jichž se [*důvěrné*] účastnil, pokud mají dostatečné důvody k tomu, aby tak učinily.
- 3 Dopisem Ares (2017) 4323588 ze dne 2. května 2017 vyzvalo GŘ pro zemědělství a rozvoj venkova bulharské orgány, aby se zúčastnily dvoustranného jednání v souladu s čl. 34 odst. 2 prvním pododstavcem prováděcího nařízení Komise (EU) č. 908/2014 ze dne 6. srpna 2014, kterým se stanoví pravidla pro uplatňování nařízení č. 1306/2013, pokud jde o platební agentury a další subjekty, finanční řízení, schvalování účetní závěrky, pravidla pro kontroly, jistoty a transparentnost (Úř. věst. 2014, L 255, s. 59), a informovalo Bulharskou republiku, že trvá na svém stanovisku, že zjištění OLAF naznačují, že v souvislosti s výdaji uvedenými v bodě 2 výše existují závažné nesrovnalosti. Upřesnilo, že poskytne, rovněž v dopise a poté, co vyjde závěrečná zpráva OLAF, doplňující informace týkající se jednotlivých etap, které budou sledovány v rámci zahájeného postupu schvalování. Ve svém závěru zdůraznilo, že až do vydání uvedené zprávy trvá na svém stanovisku, že veškeré výdaje související s programy prováděnými [*důvěrné*] jsou rizikové. Toto první dvoustranné jednání se konalo dne 12. července 2017.
- 4 Dopisem Ares(2017) 4417644 ze dne 11. září 2017 zaslalo GŘ pro zemědělství a rozvoj venkova Bulharské republice zápis z dvoustranného jednání, které se konalo dne 12. července 2017, a položilo jí doplňující otázky. Rovněž jí sdělilo, že další etapy v postupu schvalování by měly proběhnout až po předložení závěrečné zprávy OLAF, zejména pokud jde o kvantitativní hodnocení rizika pro dotčené fondy v souvislosti se zjištěnými nedostatky. Na základě čl. 34 odst. 9 nařízení č. 908/2014 rozhodlo GŘ pro zemědělství a rozvoj venkova o prodloužení šestiměsíční lhůty stanovené v čl. 34 odst. 3 téhož nařízení o tři měsíce, aby Bulharské republice sdělilo závěry, ke kterým dospělo.
- 5 Dopisem Ares(2018) 329836 ze dne 19. ledna 2018 zaslalo GŘ pro zemědělství a rozvoj venkova Bulharské republice závěrečnou zprávu OLAF s referenčním číslem OF/2012/0565/B (dále jen „první zpráva OLAF“). Informovalo bulharské orgány o tom, že s nimi uskuteční druhé dvoustranné jednání za účelem projednání uvedené zprávy.

¹ – Skryté důvěrné údaje.

- 6 Dopisem Ares(2018) 2319201 ze dne 7. května 2018 GŘ pro zemědělství a rozvoj venkova pozvalo Bulharskou republiku na druhé dvoustranné jednání za účelem projednání první zprávy OLAF (dále jen „druhá pozvánka na dvoustranné jednání“). Rovněž uvedlo, že po analýze uvedené zprávy setrvává na svém stanovisku, podle kterého všechny výdaje související s propagačními programy, jichž se účastní [důvěrné], jsou rizikové. Doporučilo tedy bulharským orgánům neobnovit platby pro všechny programy, jichž se [důvěrné] účastnil, a v souladu s článkem 54 nařízení č. 1306/2013 přistoupit k zpětnému získání neoprávněných plateb od jejich příjemců. Toto druhé dvoustranné jednání se konalo dne 23. května 2018.
- 7 Dopisem Ares(2018) 3168772 ze dne 29. června 2018 zaslalo GŘ pro zemědělství a rozvoj venkova Bulharské republice zápis z druhého dvoustranného jednání. Rovněž v něm připomnělo, že během uvedeného jednání byly požadovány doplňující informace.
- 8 Dopisem Ares(2018) 451290 ze dne 3. září 2018 zaslalo GŘ pro zemědělství a rozvoj venkova bulharským orgánům zprávu OLAF s referenčním číslem OF/2016/0390/B5 (dále jen „druhá zpráva OLAF“). Uvedená zpráva se týkala nesrovnalostí, kterých se dopustil [důvěrné] v rámci propagačních programů financovaných z EZZF.
- 9 Dopisem Ares(2019) 1300497 ze dne 1. března 2019 požádalo GŘ pro zemědělství a rozvoj venkova bulharské orgány, aby poskytly v souladu s čl. 34 odst. 5 písm. a) nařízení č. 908/2014 doplňující informace o zpětném získání částek souvisejících s výdaji vynaloženými EZZF v rámci devíti propagačních programů, které byly identifikovány jako programy vykazující rizika pro dotčené fondy, jakož i o zanesení odpovídajících částek do knihy dlužníků v souladu s článkem 54 nařízení č. 1306/2013. Rovněž uvedlo, že podle uvedeného článku musí být žádost o vrácení částek souvisejících s programy prováděnými [důvěrné] podána nejpozději 18 měsíců po 19. lednu 2018, zatímco žádost o vrácení částek souvisejících s programem prováděným [důvěrné] musí být podána nejpozději 18 měsíců po 3. září 2018, tedy datu, kdy první a druhá zpráva OLAF (dále jen společně „závěrečné zprávy OLAF“) byly předány bulharské platební agentuře.
- 10 Dopisem Ares(2019) 7043430 ze dne 19. listopadu 2019 zaslalo GŘ pro zemědělství a rozvoj venkova Bulharské republice sdělení na základě čl. 34 odst. 3 třetího pododstavce nařízení č. 908/2014 (dále jen „oficiální sdělení“), které analyzovalo zejména informace poskytnuté bulharskými orgány v dopise č. 99-129 ze dne 20. července 2018, dopise č. 99-162 ze dne 21. září 2018 a dopise č. 53-1-116 ze dne 24. dubna 2019. Z nich v podstatě vyplývalo, že po dvoustranném jednání dne 29. května 2018 a na základě doplňujících informací, které jí byly následně předány Bulharskou republikou, jakož i závěrečných zpráv OLAF, mělo za to, že financování devíti propagačních programů prováděných [důvěrné] a [důvěrné] není v souladu s použitelnými pravidly. Kromě toho mělo za to, že jelikož Bulharská republika nezačala žádný postup zpětného získání plateb a zanesení v knize dlužníků platební agentury, její systém řízení a kontroly není v souladu s požadavky stanovenými unijním právem, a tedy existuje riziko pro dotčené fondy. Navrhlo tedy vyloučit částku 7 656 848,97 eura z financování z EZZF.
- 11 Dopisem č. 99-170 ze dne 18. prosince 2019 se Bulharská republika obrátila v souladu s čl. 40 odst. 1 nařízení č. 908/2014 na smírčí orgán. Smírčí orgán vydal stanovisko dne 25. února 2020.
- 12 Dopisem Ares(2020) 4231484 ze dne 12. srpna 2020 předložilo GŘ pro zemědělství a rozvoj venkova své konečné stanovisko Bulharské republice (dále jen „konečné stanovisko“), kterým ji informovalo o tom, že setrvává na svém stanovisku vyjádřeném v dopise Ares(2019) 7043430 ze dne 19. listopadu 2019, a navrhlo tedy vyloučit částku 7 656 848,97 eura z financování z EZZF.

Napadené rozhodnutí

- 13 Dne 17. února 2021 přijala Komise napadené rozhodnutí, kterým na základě článku 52 nařízení č. 1306/2013 provedla jednorázovou opravu, přičemž z financování Unií vyloučila některé výdaje vynaložené Bulharskou republikou v rámci operačních programů spolufinancovaných z EZZF a Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV). Z toho v podstatě vyplývalo, že s ohledem na provedené kontroly, dvoustranná jednání a smírcí řízení část výdajů vykázaných Bulharskou republikou nesplňovala z důvodu absence zpětného získání podmínky pro to, aby byla financována v rámci EZZF.
- 14 V důsledku toho napadené rozhodnutí vyloučilo z financování Unií částku 7 656 848,97 eura.

Návrhová žádání účastníků řízení

- 15 Bulharská republika navrhuje, aby Tribunál:
- zrušil napadené rozhodnutí v rozsahu, v němž na ni byla uplatněna finanční oprava týkající se šetření INT/2016/101/BG v celkové výši 7 656 848,97 eura;
 - uložil Komisi náhradu nákladů řízení.
- 16 Komise navrhuje, aby Tribunál:
- žalobu zamítl,
 - uložil Bulharské republice náhradu nákladů řízení.

Právní otázky

K přípustnosti důkazu předloženého dne 26. září 2022

- 17 Dne 26. září 2022, tedy den před jednáním, Bulharská republika předložila nový důkaz, a sice dopis Komise, kterým jí Komise zaslala zprávu OLAF, o níž měla Bulharská republika za to, že má obdobný předmět jako konečné zprávy OLAF dotčené v projednávané věci.
- 18 Na jednání Bulharská republika uvedla, že tento důkaz nemohla předložit v rámci písemné části řízení, neboť jej obdržela po jeho ukončení, a sice dne 12. května 2022, což Komise nezpochybňuje.
- 19 Komise tvrdí, že důkaz musí být považován za nepřípustný, jelikož byl předložen opožděně.
- 20 V tomto ohledu je třeba připomenout, že čl. 85 odst. 3 jednacího řádu Tribunálu stanoví, že hlavní účastníci řízení mohou výjimečně předložit nebo navrhnout další důkazy před ukončením ústní části řízení nebo před rozhodnutím Tribunálu, že rozhodne bez konání ústní části řízení, za podmínky, že je toto prodlení odůvodněné.
- 21 V projednávaném případě spočívá důkaz předložený dne 26. září 2022 v dopise Komise, který Bulharská republika obdržela dne 12. května 2022. Replika byla přitom předložena dne 6. října 2021 a písemná část řízení byla ukončena dne 30. listopadu 2021.

- 22 Bulharská republika tak nemohla tento důkaz předložit před ukončením písemné části řízení. V důsledku toho je třeba jej považovat za přípustný.

K věci samé

- 23 Na podporu své žaloby Bulharská republika uplatňuje pět žalobních důvodů, z nichž v podstatě první vychází z porušení jejích procesních práv při vedení správního řízení, na jehož konci bylo napadené rozhodnutí přijato; druhý vychází z nedostatečného odůvodnění; třetí vychází z nesprávného výkladu čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013, pokud jde o stanovení počátku běhu lhůty 18 měsíců, od které musí dotýčný členský stát od příjemce požadovat vrácení jakékoli neoprávněné platby; čtvrtý vychází z nesprávného posouzení, kterého se Komise dopustila tím, že měla za to, že platební agentura nejednala s řádnou péčí vyžadovanou ke zpětnému získání sporných částek a že se dopustila nedbalosti tím, že nezahájila správní inkasní řízení ve lhůtách stanovených v čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013, a pátý žalobní důvod vychází z toho, že výše výdajů vyloučených z unijního financování napadeným rozhodnutím není v souladu s článkem 54 nařízení č. 1306/2013 ani se zásadou proporcionality.
- 24 Úvodem je třeba připomenout, že zemědělské fondy Unie financují pouze intervence prováděné v souladu s unijními předpisy v rámci společné organizace zemědělských trhů (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. listopadu 2014, Nizozemsko v. Komise, C-610/13 P, nezveřejněný, EU:C:2014:2349, bod 59 a citovaná judikatura).
- 25 Řízení financování fondů Unie dále v zásadě spočívá na vnitrostátních správních orgánech, které dbají na přísné dodržování unijních norem, a je založeno na důvěře mezi vnitrostátními orgány a unijními orgány. Pouze členský stát může znát a přesně určit údaje nezbytné pro zpracování účtů fondů, jelikož Komise není natolik blízko ekonomickým subjektům, aby od nich mohla obdržet informace, které potřebuje (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 7. října 2004, Španělsko v. Komise, C-153/01, EU:C:2004:589, bod 133 a citovaná judikatura, a ze dne 4. září 2009, Rakousko v. Komise, T-368/05, nezveřejněný, EU:T:2009:305, bod 182 a citovaná judikatura).
- 26 Žalobní důvody, které Bulharská republika vznesla na podporu své žaloby, je tedy třeba přezkoumat ve světle těchto úvah.

K prvnímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení procesních práv Bulharské republiky při vedení správního řízení, na jehož konci bylo napadené rozhodnutí přijato

- 27 Bulharská republika tvrdí, že ve sdělení zjištění zahájila Komise sporný postup schvalování souladu na základě čl. 52 odst. 1 nařízení č. 1306/2013, což bylo následně potvrzeno v průběhu různých jednání, která následovala. V tomto ohledu upřesňuje, že čl. 34 odst. 2 nařízení č. 908/2014 stanoví, že pokud se Komise v důsledku šetření domnívá, že výdaje nebyly uskutečněny v souladu s předpisy Unie, sdělí svá zjištění dotčenému členskému státu a upřesní nápravná opatření nezbytná k zajištění budoucího souladu předpisy Unie. Výhrady Komise tak měly být uvedeny zcela jasně. Bulharská republika však v tomto ohledu uvádí, že počínaje druhou pozvánkou na dvoustranné jednání Komise poprvé zmínila možné porušení čl. 54 odst. 5 písm. a) a c) nařízení č. 1306/2013, přičemž současně odkazovala na článek 52 uvedeného nařízení. Poznává, že na konci správního řízení byla sporná finanční oprava nakonec založena na nedbalosti platební agentury v souvislosti s tím, že nezískala zpět platby od příjemců dotčených výdajů na základě čl. 54 odst. 5 písm. a) a c) nařízení č. 1306/2013 a nezapsala je do knihy dlužníků ve lhůtě stanovené v čl. 54 odst. 1 tohoto nařízení.

- 28 S ohledem na výše uvedené Bulharská republika tvrdí, že vývoj postojů Komise, pokud jde o právní základ sporné finanční opravy, dovedl platební agenturu k pochybení, neboť ta původně měla za to, že postup schvalování byl zahájen na základě článku 52 nařízení č. 1306/2013 z důvodu nedostatků v systémech řízení a kontroly řádnosti operací financovaných z EZZF. Zdůrazňuje, že v prvních stádiích uvedeného postupu nebyly takové nedostatky zjištěny, zatímco v této době nebyly evokovány žádné problémy týkající se systému zpětného získání pohledávek. V důsledku toho tvrdí, že objasnění poskytnutá Komisí ve fázi, kdy platební agentura obdržela žádost o doplňující informace podle čl. 34 odst. 5 písm. a) nařízení č. 908/2014, přišla příliš pozdě. Komise v ní poprvé vyjádřila svůj výklad čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013, podle kterého lhůta 18 měsíců pro vymáhání sporných pohledávek začala v projednávaném případě běžet, když platební agentura obdržela konečné zprávy OLAF, tedy dne 19. ledna 2018 ohledně první zprávy a dne 3. září 2018 ohledně druhé zprávy. Mimoto se domnívá, že údaje předané Komisí prostřednictvím sdělení zjištění mohly být předloženy v dřívější fázi. Z výše uvedeného vyplývá, že Bulharská republika má za to, že nepožívala procesní záruky stanovené v čl. 52 odst. 3 nařízení č. 1306/2013 a v čl. 34 odst. 2 nařízení č. 908/2014.
- 29 Komise zpochybňuje tuto argumentaci.
- 30 Úvodem je třeba konstatovat, že tímto žalobním důvodem Bulharská republika v podstatě tvrdí, že postup schvalování souladu vedený v projednávaném případě je stížen vadami, které jí neumožnily požívat procesních záruk vyplývajících z čl. 52 odst. 3 nařízení č. 1306/2013 a čl. 34 odst. 2 nařízení č. 908/2014. Podle ní toto nedodržení uvedených záruk představuje porušení práva na obhajobu, jakož i zásady loajální spolupráce, zásady kontradiktornosti a zásady řádné správy, a musí tedy vést ke zrušení napadeného rozhodnutí. V tomto ohledu se tento žalobní důvod dělí na dvě odlišné části, vycházející zprvce z toho, že Komise nebyla oprávněna změnit právní základ, na kterém nakonec založila napadené rozhodnutí, v průběhu správního řízení a zadruhé z toho, že ji Komise tímto způsobem uvedla v omyl tím, že vyvolala domněnku, že zjištěné nedostatky se týkaly jejího systému řízení a kontroly, což jsou jediné případy uvedené v článku 52 nařízení č. 1306/2013, a nikoli zpětného získání dotčených prostředků, na které se zase vztahuje článek 54 uvedeného nařízení.
- 31 V tomto ohledu je třeba připomenout, pokud jde o tvrzené porušení práva na obhajobu a práva být vyslechnut, že podle judikatury je dodržování práva na obhajobu základní zásadou unijního práva, která musí být zajištěna, i když neexistuje žádná právní úprava týkající se řízení. Tato zásada vyžaduje, aby osoby, kterým jsou určena rozhodnutí, která významně ovlivňují jejich zájmy, mohly užitečně vyjádřit své stanovisko (viz rozsudek ze dne 19. ledna 2006, *Comunità montana della Valnerina v. Komise*, C-240/03 P, EU:C:2006:44, bod 129 a citovaná judikatura). V souvislosti s řízeními týkajícími se EZZF bylo rozhodnuto, že uvedená zásada ukládá, aby konečné rozhodnutí o schválení účetní závěrky bylo přijato po ukončení zvláštního kontradiktorního řízení, v jehož průběhu musí dotčený členský stát disponovat všemi zárukami požadovanými pro předložení svého stanoviska (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 9. října 2012, *Itálie v. Komise*, T-426/08, nezveřejněný, EU:T:2012:526, bod 141 a citovaná judikatura).
- 32 Pokud jde o dodržení práva být vyslechnut, toto zejména vyžaduje, aby Komise zohlednila veškeré informace poskytnuté členskými státy během kontradiktorního řízení předcházejícího konečnému rozhodnutí o částce, která má být vyloučena (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 18. září 2003, *Spojené království v. Komise*, C-346/00, EU:C:2003:474, bod 70, a ze dne 26. listopadu 2008, *Řecko v. Komise*, T-263/06, nezveřejněný, EU:T:2008:529, bod 136).

- 33 Kromě toho je třeba připomenout, že na základě článku 52 nařízení č. 1306/2013 přijímá Komise prováděcí akty, kterými stanoví částky, které mají být vyloučeny z financování Unii, má-li za to, že výdaje spadající do působnosti čl. 4 odst. 1 nařízení č. 1306/2013, a sice výdaje z EZZF, nebyly uskutečněny v souladu s unijním právem. Toto nařízení tedy stanoví postup, který je třeba dodržet při uplatnění oprav v rámci schvalování souladu. Tento postup je mimoto upřesněn článkem 34 nařízení č. 908/2014.
- 34 Cílem článku 54 nařízení č. 1306/2013 je dosáhnout obecného cíle ochrany finančních zájmů Unie tím, že členským státům ukládá zvláštní povinnost zahájit rychle řízení o zpětném získání plateb, pokud se nesrovnalosti nebo nedbalosti dotýkají výdajů vynaložených v rámci dotčených fondů. V tomto ohledu je v čl. 54 odst. 5 uvedeného nařízení zejména stanoveno, že Komise může vyloučit z financování Unii některé z těchto výdajů, pokud byl dodržen postup stanovený v článku 52 nařízení č. 1306/2013.
- 35 První žalobní důvod je třeba posoudit s ohledem na výše uvedené úvahy.
- 36 Podle článku 34 nařízení č. 908/2014 musí postup schvalování souladu v podstatě sledovat šest fází. Zaprvé Komise sdělí svá zjištění dotčenému členskému státu s upřesněním nápravných opatření, která považuje za nezbytná přijmout, a s uvedením předběžné výše finanční opravy, kterou považuje za odpovídající. Uvedený členský stát je povinen odpovědět do dvou měsíců od obdržení tohoto sdělení. Zadruhé Komise zorganizuje dvoustranné jednání, aby se pokusila dospět k dohodě o opatřeních, která je třeba přijmout s ohledem na zjištění uvedená ve sdělení zjištění, jakož i zhodnotit závažnost protiprávního jednání a finanční újmu způsobenou Unii. Je povinna ve lhůtě 30 pracovních dnů předat zápis z tohoto jednání dotčenému členskému státu, který může sám zaslat své připomínky k této věci. Zatřetí Komise ve lhůtě šesti měsíců od zaslání uvedeného zápisu sdělí své závěry. Začtvrté dotýčný členský stát může požádat o konání smířčího řízení, jehož podmínky jsou stanoveny v článku 40 nařízení č. 908/2014. Zapáté, pokud smířčí řízení není úspěšné, sdělí Komise dotčenému členskému státu své závěry. Konečně zašesté může Komise přijmout jedno nebo více rozhodnutí podle článku 52 nařízení č. 1306/2013 za účelem vyloučení z financování Unii výdajů, které nejsou v souladu s relevantní právní úpravou.
- 37 Pokud jde o první etapu popsanou v bodě 36 výše, z judikatury vyplývá, že sdělení zjištění Komisí ve smyslu čl. 34 odst. 2 nařízení č. 908/2014 musí nejprve s dostatečnou přesností identifikovat veškeré nesrovnalosti vytýkané dotčenému členskému státu, na nichž byla s konečnou platností založena provedená finanční oprava. Pouze takové sdělení může zajistit dokonalou znalost výhrad Komise (obdobně viz rozsudek ze dne 3. května 2012, Španělsko v. Komise, C-24/11 P, EU:C:2012:266, bod 31). Kromě toho musí identifikovat předmět a výsledek šetření vedených Komisí a uvést nápravná opatření, která by měla být přijata v budoucnu (v tomto smyslu obdobně viz rozsudek ze dne 26. září 2018, Portugalsko v. Komise, T-463/16, nezveřejněný, EU:T:2018:606, bod 68).
- 38 V projednávaném případě zahájila Komise postup schvalování tím, že Bulharské republice předala dne 4. ledna 2017 sdělení zjištění. V tomto dokumentu, jak je shrnuto v bodě 2 výše, bylo uvedeno, že v souladu s článkem 52 nařízení č. 1306/2013 a v návaznosti na informace poskytnuté OLAF Komise zkoumala možnost vyloučit z financování Unii část výdajů souvisejících s programy a transakcemi, jichž se účastnil [důvěrně]. Následně došlo k výměnám informací před, během a po prvním dvoustranném jednání, jehož cílem bylo projednat problémy identifikované Komisí.

- 39 Po obdržení první zprávy OLAF vypracované v rámci vyšetřování OF/2016/0390/B5, která byla předána Bulharské republice dne 19. ledna 2018, se Komise rozhodla pozvat Bulharskou republiku na druhé dvoustranné jednání dopisem ze dne 7. května 2018. V této pozvánce bylo nyní odkazováno na článek 54 nařízení č. 1306/2013 a doporučeno, aby se na jeho základě přistoupilo ke zpětnému získání plateb, o kterých se první zpráva OLAF domnívala, že byly vyplaceny neoprávněně. Bulharská republika předložila své vyjádření k této pozvánce dopisem ze dne 22. května 2018. Výslovně informovala Komisi o tom, že nemá v úmyslu přistoupit k okamžitému vymáhání sporných výdajů, přičemž v tomto ohledu uvedla, že její vlastní příslušné vyšetřovací orgány nevydaly rozhodnutí v předběžném řízení, které bylo v této věci zahájeno. Setrvala na svém stanovisku během postupu schvalování a až do jeho konce. Dopisem ze dne 3. září 2018 zaslala Komise žalobkyni druhou zprávu OLAF věnovanou nesrovnalostem, kterých se dopustil [*důvěrně*].
- 40 V konečném stanovisku ze dne 12. srpna 2020 informovala Komise Bulharskou republiku, že setravá na svém postoji, který již byl vyjádřen v oficiálním sdělení a který spočívá v uložení Bulharské republice finanční opravy založené na čl. 54 odst. 5 písm. a) a c) nařízení č. 1306/2013 z důvodu nedbalosti platební agentury při vymáhání sporných pohledávek od jejich příjemců, jakož i při zaznamenání dotčené částky do knihy dlužníků ve lhůtě stanovené v čl. 54 odst. 1 uvedeného nařízení. V napadeném rozhodnutí bylo nejprve obecně uvedeno, že bylo přijato zejména s ohledem na článek 52 nařízení č. 1306/2013. Pokud jde konkrétně o finanční opravu uloženou Bulharské republice, bylo dále uvedeno, že tato oprava vyplývá z absence zpětného získání prostředků na propagační akce prováděné v letech 2010 až 2017.
- 41 S ohledem na výše uvedené je třeba konstatovat, že jak vyplývá z bodů 38 až 40 výše, důvody sporné finanční opravy, jak byly uvedeny v souhrnné zprávě a v napadeném rozhodnutí, odpovídají pouze částečně důvodům, které odůvodňovaly zahájení sporného postupu schvalování, jak byly vysvětleny Komisí ve sdělení zjištění.
- 42 Nicméně, jak bylo popsáno v bodě 39 výše, Komise pozvala Bulharskou republiku na druhé dvoustranné jednání. V této druhé pozvánce bylo zejména uvedeno, že některé platby by mohly být považovány za nezpůsobilé pro financování Unie, a bylo doporučeno jednak neobnovit platby považované za rizikové pro dotčený fond, jednak získat zpět neoprávněné platby od jejich příslušných příjemců v souladu s článkem 54 nařízení č. 1306/2013. Kromě toho druhá pozvánka na dvoustranné jednání obsahovala zaprvé odkaz na článek 34 nařízení č. 908/2014, zadruhé přesnou identifikaci nesrovnalostí, které by v této fázi mohly odůvodnit finanční opravu, a zatřetí údaj o nápravných opatřeních, která je třeba zvážit. V tomto rozsahu lze mít za to, že taková pozvánka v podstatě upravovala sdělení zjištění předané Bulharské republice dne 4. ledna 2017.
- 43 V tomto ohledu je třeba rovněž poznamenat, že jelikož se Komise seznámila s první zprávou OLAF, která jí byla předána, mohla až v této fázi jednoznačně rozhodnout o nezbytnosti zahájit postup zpětného získání v souladu s ustanoveními článku 54 nařízení č. 1306/2013.
- 44 Kromě toho ze spisu vyplývá, že Bulharská republika se mohla vyjádřit ke všem problémům, kterými se Komise zabývala ve druhé pozvánce na dvoustranné jednání, a zejména k otázkám týkajícím se zpětného získání sporných výdajů a použití článku 54 nařízení č. 1306/2013. Bulharská republika tak mohla k této otázce uplatnit své vyjádření nejprve dopisem ze dne 22. května 2018, tedy před zorganizováním druhého dvoustranného jednání, jak to stanoví článek 34 nařízení č. 908/2014, a poté během druhého dvoustranného jednání, jakož i v následujících fázích postupu schvalování souladu.

- 45 Kromě toho Bulharská republika až ve fázi výměny informací popsané v bodě 44 výše Komisi výslovně oznámila, že v této fázi nemá v úmyslu podniknout konkrétní kroky k provedení takového zpětného získání plateb, přičemž tvrdila, že její vlastní příslušné vyšetřovací orgány nevydaly rozhodnutí v předběžném řízení, které bylo v této věci zahájeno. Protože byla Komise konfrontována s takovým odmítnutím, oznámila tak již na druhém dvoustranném jednání Bulharské republiky, že očekává, že zahájí řízení o zpětném získání prostředků, a uložila ji, aby ji informovala o provádění tohoto nápravného opatření. Bulharská republika kromě toho Komisi oznámila, že dokončí zaznamenání dotčených částek do knihy dlužníků podle čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 během příštích týdnů.
- 46 S ohledem na výše uvedené je třeba poznamenat, že Komise v žádosti o doplňující informace zaslané dne 1. března 2019 Bulharské republice připomněla požadavky, které vyplývají z čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013, právě proto, že byla konfrontována s odmítnutím Bulharské republiky splnit část zamýšlených nápravných opatření, a sice co nejrychlejší zpětné získání sporných plateb. Při této příležitosti Komise zejména zdůraznila, že Bulharská republika měla vyžadovat vrácení neoprávněných plateb od jejich příjemců ve lhůtě 18 měsíců od oznámení konečných zpráv OLAF v obou jím vedených vyšetřováních. Kromě toho odkaz na článek 54 nařízení č. 1306/2013 neponechával prostor pro pochybnosti ohledně možnosti finančních oprav, pokud by uvedená lhůta nebyla dodržena.
- 47 Účastníci řízení přitom nezpochybňují, že Bulharské republice bylo umožněno vyjádřit se k výkladu čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 provedenému Komisí, zejména pokud jde o počátek běhu lhůty, kterou bylo třeba v projednávaném případě dodržet pro zahájení kroků ke zpětnému získání sporných výdajů od jejich příjemců. Bulharská republika totiž ve svém dopise ze dne 24. dubna 2019 výslovně vyjádřila nesouhlas s uvedeným výkladem, avšak netvrdila, že je nemožné zahájit postup zpětného získání sporných výdajů. Všechny tyto diskuse byly kromě toho známy smírčímu orgánu, jak o tom svědčí shrnutí skutkových okolností, které tento orgán vypracoval ve zprávě o urovnání sporu.
- 48 V této souvislosti Bulharská republika nemůže tvrdit, že jí nebylo umožněno pochopit, že jí může být uložena finanční oprava, pokud nezahájí postup zpětného získání sporných výdajů od jejich příjemce v souladu s článkem 54 nařízení č. 1306/2013.
- 49 Navíc vzhledem k tomu, že postoj Komise k nezbytnosti zpětného získání sporných výdajů jí byl sdělen před druhým dvoustranným jednáním a všechny otázky týkající se použití článku 54 nařízení č. 1306/2013 byly v projednávaném případě projednávány po celou dobu zbývajících postupů schvalování, a to i před smírčím orgánem, nelze mít za to, že byla porušena procesní práva Bulharské republiky, stejně tak nedošlo k porušení jejího práva na obhajobu, zásady loajální spolupráce, zásady kontradiktornosti nebo zásady řádné správy.
- 50 Tento závěr není zpochybněn argumenty vznesenými Bulharskou republikou, z nichž vyplývá, že zaprvé Komise nikdy nezminila nesrovnalosti v systému řízení a kontroly zavedeném Bulharskou republikou ani mezery v pozdějších kontrolách platební agentury a zadruhé oznámení námitek, na kterých Komise založila napadené rozhodnutí, bylo příliš opožděné na to, aby Bulharské republice umožnilo odpovídajícím způsobem přizpůsobit své jednání.
- 51 První argument totiž nemá vliv na posouzení legality napadeného rozhodnutí, neboť toto není založeno na údajných nedostatcích řídicího a kontrolního systému zavedeného Bulharskou republikou, ale na tom, že Bulharská republika nezískala zpět sporné výdaje od jejich příjemců ve lhůtách stanovených v čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013.

- 52 Pokud jde o druhý argument, je třeba konstatovat, že zaprvé tvrzení, podle kterého oznámení námitek Komise mohlo být méně opožděné, není podloženo. Zadruhé v rozsahu, v němž Bulharská republika tvrdí, že dopis zaslaný dne 1. března 2019 byl příliš opožděný na to, aby jí umožnil přijmout nezbytná opatření, jelikož lhůta 18 měsíců stanovená pro vrácení pohledávek týkajících se [důvěrné] již prakticky uplynula, zatímco vůči pohledávkám [důvěrné] uplynula již před více než šesti měsíci, se překrývá s argumenty uvedenými v rámci třetího žalobního důvodu. Bude tedy třeba jej analyzovat v rámci přezkumu uvedeného žalobního důvodu.
- 53 Kromě toho v rozsahu, v němž Bulharská republika tvrdí, že dopis Komise, který obdržela dne 12. května 2022, může podpořit předpoklady, které hájí v rámci projednávané věci, je třeba poznamenat, že Bulharská republika nevysvětluje, na jaké předpoklady by se měl takový závěr konkrétně vztahovat, stejně jako to nevyplývá ze znění uvedeného dopisu.
- 54 Je tudíž třeba první žalobní důvod zamítnout v plném rozsahu.

K druhému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení povinnosti uvést odůvodnění

- 55 Bulharská republika v podstatě tvrdí, že napadené rozhodnutí je nedostatečně odůvodněno. V tomto ohledu odkazuje na některé úvahy uvedené v rámci prvního žalobního důvodu, o nichž má za to, že jsou rovněž relevantní pro prokázání toho, že napadené rozhodnutí je nedostatečně odůvodněno. Mimoto připomíná, že Komise poprvé zmínila čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 až ve fázi pozvání na druhé dvoustranné jednání a dodává, že se Komise nevyjádřila k postoji vyjádřenému platební agenturou v její odpovědi na uvedenou pozvánku, podle které je třeba s ohledem na první závěrečnou zprávu OLAF rozdělit finanční důsledky činnosti [důvěrné] mezi ni samotnou a Unii. Kromě toho tvrdí, že ačkoli Komise připustila, že skutky uvedené v závěrečných zprávách OLAF jsou podle bulharského trestního zákoníku trestnými činy, spokojila se s odkazem na svůj výklad čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 a na nutnost zahájit správní řízení týkající se zapsání příjemců na seznam dlužníků a zpětného získání neoprávněných výdajů. Ve fázi repliky Bulharská republika tvrdí, že postup vypracování napadeného rozhodnutí, jak je popsán v prvním žalobním důvodu, jí neumožnil pochopit jeho důvody. V tomto ohledu tvrdí, že Komise měla zahájit nový postup schvalování založený na relevantních důvodech, které v projednávaném případě uplatnila až v průběhu sporného řízení.
- 56 Komise zpochybňuje tuto argumentaci.
- 57 Úvodem je třeba připomenout, že odůvodnění vyžadované článkem 296 SFEU musí být přizpůsobeno povaze dotčeného aktu a musí z něho jasně a jednoznačně vyplývat úvahy orgánu, jenž akt vydal, tak aby se zúčastněné osoby mohly seznámit s důvody, které vedly k přijetí opatření, a příslušný soud mohl vykonávat svůj přezkum (viz rozsudek ze dne 29. dubna 2004, Nizozemsko v. Komise, C-159/01, EU:C:2004:246, bod 65 a citovaná judikatura).
- 58 Konkrétně povinnost odůvodnit akt nepříznivě zasahující do něčího právního postavení, která se nerozlučně pojí se zásadou dodržování práva na obhajobu, má za cíl jednak poskytnout dotyčné osobě dostatečné informace pro zjištění, zda je akt opodstatněný, nebo zda je případně stížen vadou, která umožňuje napadnout jeho platnost před unijním soudem, a jednak umožnit unijnímu soudu přezkoumat legalitu tohoto aktu (viz rozsudek ze dne 16. února 2017, Rumunsko v. Komise, T-145/15, EU:T:2017:86, bod 43 a citovaná judikatura).

- 59 Nemůže však být požadováno, aby odůvodnění vylíčil všechny jednotlivé relevantní skutkové a právní okolnosti. Otázka, zda odůvodnění rozhodnutí splňuje požadavky připomenuté v bodech 39 a 40 výše, totiž musí být posuzována s ohledem nejen na jeho znění, ale také s ohledem na jeho kontext, jakož i na všechna právní pravidla, která upravují dotyčnou oblast (viz rozsudek ze dne 16. února 2017, Rumunsko v. Komise, T-145/15, EU:T:2017:86, bod 44 a citovaná judikatura).
- 60 Je třeba rovněž připomenout, že rozhodnutí Komise v oblasti schvalování účetní závěrky dotčeného fondu jsou přijímána na základě souhrnné zprávy a korespondence mezi Komisí a dotyčným členským státem (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. března 2002, Nizozemsko v. Komise, C-132/99, EU:C:2002:168, bod 39). Za těchto podmínek musí být odůvodnění rozhodnutí, které odmítá přiznat k tíži fondu část vykázaných výdajů, považováno za dostatečné, pokud byl stát, kterému je rozhodnutí určeno, úzce zapojen do procesu přípravy tohoto rozhodnutí a byly mu známy důvody, pro které se Komise domnívala, že nemůže připustit, aby k tíži dotyčného fondu byla účtována sporná částka (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 20. září 2001, Belgie v. Komise, C-263/98, EU:C:2001:455, bod 98, a ze dne 17. května 2013, Řecko v. Komise, T-294/11, nezveřejněný, EU:T:2013:261, bod 94).
- 61 Zprvč v rozsahu, v němž Bulharská republika tvrdí, že Komise uvedla čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 až ve fázi pozvání na druhé dvoustranné jednání, stačí konstatovat, jak to bylo uvedeno v bodech 38 až 40 výše, že Bulharská republika byla zapojena do procesu přípravy napadeného rozhodnutí a že otázka vymáhání sporných pohledávek byla ve vztahu k článku 54 nařízení č. 1306/2008 účastníky řízení mnohokrát projednávána, jak vyplývá z přezkumu prvního žalobního důvodu.
- 62 Bulharská republika proto nemůže tvrdit, že nebyla informována o důvodech, proč jí Komise zamýšlela uložit spornou finanční opravu, ani že nemohla porozumět důvodům napadeného rozhodnutí v tomto bodě.
- 63 Zadruhé Bulharská republika tvrdí, že Komise neodpověděla na vyjádření předložené ve fázi odpovědi na druhou pozvánku na dvoustranné jednání, podle kterého je třeba, aby Unie s ní sdílela finanční důsledky sporných nesrovnalostí.
- 64 V tomto ohledu stačí uvést, že Komise výslovně odpověděla na toto vyjádření v oficiálním sdělení, které jí předala dne 19. listopadu 2019 v souladu s čl. 34 odst. 3 nařízení č. 908/2014, a že tento argument je tedy skutkově nepodložený.
- 65 Zatřetí Bulharská republika tvrdí, že Komise nezmínila konkrétní pravidla vyplývající z unijního práva, která byla porušena [*důvěrné*] a [*důvěrné*] a ze kterých mohla vycházet při vymáhání sporných pohledávek.
- 66 Ze všeho výše uvedeného však vyplývá, že závěry Komise v různých fázích postupu schvalování souladu se zakládaly zejména na průběžných zprávách o vyšetřování a na závěrečných zprávách OLAF. Tyto zahrnovaly podrobné analýzy nesrovnalostí zjištěných OLAF. Ze zápisu z druhého dvoustranného jednání přitom vyplývá, že Bulharská republika v podstatě uznala, že důkazy předložené OLAF jsou velmi závažné a prokazují, že výdaje vynaložené v rámci devíti dotčených propagačních programů představují pro dotčený fond riziko. Z toho vyplývá, že Bulharská republika nemůže tvrdit, že nevěděla, že uvedené výdaje musí být získány zpět, protože nejsou v souladu se zvláštními pravidly Unie stanovenými zejména v čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013.

- 67 Začtvrté v rozsahu, v němž Bulharská republika odkazuje na části svých písemností obsažené v prvním žalobním důvodu, neboť má za to, že jsou rovněž relevantní pro prokázání porušení článku 296 SFEU, stačí konstatovat, že Bulharská republika nepředkládá žádný argument, který by mohl vysvětlovat, proč je třeba mít za to, že se jedná o tento případ.
- 68 Ze všech výše uvedených posouzení, jakož i z žalobních důvodů a argumentů předložených Bulharskou republikou na podporu její žaloby ostatně vyplývá, že odůvodnění napadeného rozhodnutí jí umožnilo seznámit se s důvody sporné finanční opravy a že rovněž umožňuje Tribunálu provést přezkum.
- 69 V důsledku toho je třeba druhý žalobní důvod zamítnout.

Ke třetímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z nesprávného výkladu čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013

- 70 Bulharská republika tvrdí, že Komise měla nesprávně za to, že lhůta 18 měsíců stanovená v čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 k tomu, aby platební agentura vyžadovala vrácení neoprávněných plateb od jejich příjemců, začala běžet od okamžiku, kdy dotyčný členský stát obdržel závěrečné zprávy OLAF. Má totiž za to, že je-li zahájeno řízení podle článku 52 nařízení č. 1306/2013, toto řízení vyžaduje, aby rozhodnutí o zamítnutí financování bylo následně přijato v souladu s jednotlivými fázemi stanovenými v článku 34 nařízení č. 908/2014. Tvrdí přitom, že když OLAF předložil své závěrečné zprávy, Komise dosud nesdělila svůj konečný závěr v souladu s článkem 34 odst. 4 uvedeného nařízení. Podotýká ostatně, že v projednávaném případě částky uvedené v konečných zprávách OLAF neodpovídají částkám vyloučeným z financování Unii napadeným rozhodnutím.
- 71 Bulharská republika z výše uvedeného vyvozuje, že různé dokumenty, které si vyměnily v průběhu správního řízení, lze považovat pouze za přípravné dokumenty k napadenému rozhodnutí a nemohou být považovány za kontrolní zprávu nebo podobný doklad ve smyslu čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013. V důsledku toho má za to, že uvedený článek musí být vykládán v tom smyslu, že za okamžik přijetí takové kontrolní zprávy nebo podobného dokladu musí být v projednávané věci považován okamžik oznámení napadeného rozhodnutí. Kromě toho na základě nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 883/2013 ze dne 11. září 2013 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) a o zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1073/1999 a nařízení Rady (Euratom) č. 1074/1999 (Úř. věst. 2013, L 248, s. 1) upřesňuje, že s předáním závěrečných zpráv a doporučení OLAF vnitrostátním orgánům nejsou spojeny žádné povinnosti, pokud jde o opatření, která mají uvedené orgány přijmout. Z toho vyvozuje, že uvedené zprávy nemohou automaticky vést k zahájení správního nebo soudního řízení, ani k přijetí unijních aktů, jako je napadené rozhodnutí. Konečně dodává, že výklad přijatý Komisí nebyl sdělen prostřednictvím pokynů nebo relevantních právních předpisů.
- 72 Komise zpochybňuje tuto argumentaci.
- 73 Článek 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 stanoví, že „[v] případě neoprávněných plateb v důsledku nesrovnalosti nebo nedbalosti požádají členské státy u příjemce o vrácení těchto plateb do 18 měsíců poté, co byla schválena kontrolní zpráva nebo podobný doklad konstatující, že došlo k nesrovnalosti, popřípadě poté, co tuto zprávu nebo podobný dokument obdržela platební agentura či subjekt odpovědný za zpětné získávání daných plateb“.

- 74 Bulharská republika tvrdí, že v projednávaném případě mohlo být za okamžik přijetí kontrolní zprávy nebo podobného dokladu považováno pouze oznámení napadeného rozhodnutí, neboť články 52 a 54 nařízení č. 1306/2013 je třeba vykládat společně.
- 75 Nicméně zaprvé podle článku 52 nařízení č. 1306/2013, jak je doplněn článkem 34 nařízení č. 908/2014, končí postup schvalování tím, že Komise přijme prováděcí akty, které stanoví částky, které mají být vyloučeny z financování Unii.
- 76 Pokud by přitom zákonodárce zamýšlel stanovit počátek běhu lhůty 18 měsíců stanovené k tomu, aby členské státy požadovaly vrácení neoprávněných plateb od jejich příjemců v okamžiku formálního ukončení postupu schvalování, tak jak je stanovený v článku 52 nařízení č. 1306/2013, odkázal by výslovně na prováděcí akty uvedené v bodě 74 výše. Kromě toho neodkázal na kontrolní zprávu nebo podobný doklad, přičemž použití těchto dvou pojmů naznačuje, že se může jednat o dokumenty různé povahy, zatímco postup schvalování souladu může být ukončen pouze rozhodnutím.
- 77 Zadržet nelze souhlasit s tvrzením Bulharské republiky, že závěrečné zprávy OLAF nelze postavit na roveň kontrolním zprávám nebo podobným dokladům uvedeným v čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013, neboť neumožňují s konečnou platností stanovit částky, které mají být vyloučeny z financování Unii.
- 78 Výklad Bulharské republiky je totiž založen na nesprávném výkladu dotčeného ustanovení, z něhož jasně vyplývá, že předmětem kontrolní zprávy nebo podobného dokladu není stanovení výše výdajů, které je třeba vyloučit z financování Unii, ale poukázat na existenci nesrovnalosti.
- 79 Zatřetí Bulharská republika, která se opírá o nařízení č. 883/2013, má za to, že jelikož závěrečné zprávy OLAF nemohou automaticky vést k zahájení správního nebo soudního řízení na vnitrostátní úrovni, nemohou být považovány ani za kontrolní zprávy nebo podobné doklady ve smyslu čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013.
- 80 V rámci postupu schvalování souladu však určení aktu, který zakládá povinnost dotčeného členského státu požadovat vrácení neoprávněných plateb od jejich příjemců, nezávisí na výkladu nařízení č. 883/2013, ale na výkladu nařízení č. 1306/2013. Jinými slovy, skutečnost, že z článku 11 nařízení č. 883/2013, jakož i z usnesení ze dne 21. června 2017, *Inox Mare v. Komise* (T-289/16, EU:T:2017:414), v podstatě vyplývá, že příslušné orgány členských států rozhodují o opatřeních, jež mají být přijata po vyšetřování, jejichž ukončení se vyznačuje předáním závěrečné zprávy OLAF, nijak nepředjímá, zda taková závěrečná zpráva může být považována za kontrolní zprávu nebo podobný doklad ve smyslu čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013.
- 81 Povinnost požadovat vymáhání pohledávek dotčených nesrovnalostmi zjištěnými v uvedené závěrečné zprávě totiž nevyplývá z nařízení č. 883/2013, ale z čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013, který stanoví, že pokud byla taková nesrovnalost oznámena dotčenému členskému státu, má tento členský stát lhůtu 18 měsíců k tomu, aby od jejich příjemců požadoval uvedené vrácení částek.
- 82 V důsledku toho je třeba zamítnout třetí žalobní důvod v plném rozsahu.

Ke čtvrtému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z nesprávného posouzení v rozsahu, v němž Komise měla za to, že platební agentura nejednala s náležitou péčí a dopustila se nedbalosti

- 83 Bulharská republika tvrdí, že unijní právo rozlišuje mezi pojmy nesrovnalost a podvod. V tomto ohledu zdůrazňuje, že členské státy mají možnost volby použitelných sankcí. Má za to, že Komise neprovedla žádné vyhodnocení okolností projednávané věci týkajících se opatření prováděných platebními agenturami podle bulharských právních předpisů, a že tedy byla předpokládána existence nedbalosti. Konkrétně tvrdí, že platební agentura splnila své povinnosti, když zpochybnila rozhodnutí jejích vlastních vnitrostátních soudů prvního stupně, kterými byla zrušena rozhodnutí o pozastavení plateb, a že její orgány v každém případě poskytly všechny informace požadované v průběhu postupu schvalování.
- 84 Pokud jde konkrétně o vymáhání pohledávek, tvrdí, že podání občanskoprávní žaloby umožňuje založit odpovědnost, pokud jde o úhradu výdajů, nejen příjemců podpory, ale rovněž obviněných fyzických osob, zatímco platební agentura by takovou možnost v rámci správního řízení neměla. Tím, že by stát vystupoval v rámci trestního řízení jako poškozený v adhezním řízení, by se rovněž mohl seznámit s důkazy získanými během vyšetřování provedeného v přípravné fázi. Dodává, že bylo rozhodnuto, že možnost státu podat občanskoprávní žalobu v rámci trestního řízení představuje samostatný procesní prostředek k ochraně legitimních práv a zájmů v případě porušení obecného zákazu nezpůsobit újmu jiným osobám a že nekonkuruje postupu upravenému zvláštním daňovým řízením, neboť jeden nenahrazuje druhý.
- 85 Pokud jde dále o přijetí správního opatření, Bulharská republika uvádí, že příkazy k pozastavení plateb platební agentury byly bulharskými vnitrostátními správními soudy zrušeny. Zdůrazňuje, že platební agentura přesto nepokračovala v řízení o přezkumu žádostí o platbu, což odůvodnilo podání žaloby jedním z příjemců z důvodu neprovedení rozsudku. Předsedovi platební agentury byla v tomto ohledu uložena pokuta a bylo rovněž vyhověno žalobě na neplatnost implicitního zamítavého rozhodnutí tohoto předsedy ohledně pokračování v řízení o přezkumu pozastavených žádostí o platbu. V důsledku toho má za to, že aby se dosáhlo vrácení všech částek vyplacených v rámci zvláštního programu, by vydání výměru, kterým se určuje veřejná pohledávka státu a který se zakládá na důvodech pro pozastavení plateb uvedených ve zprávách OLAF, bylo v této fázi odsouzeno k neúspěchu. V projednávaném případě má za to, že údaje ze zpráv OLAF byly přezkoumány a na jejich základě byla přijata opatření. Mimoto tvrdí, že bulharská procesní pravidla ukládají povinnost přerušit správní nebo soudní řízení v případě, kdy je odhaleno protiprávní jednání, jehož konstatování ovlivní výsledek uvedeného řízení, a že OLAF do dnešního dne nekonstatoval nesplnění povinnosti přiřčitelné příslušným orgánům z důvodu nedostatků v zavedeném kontrolním systému.
- 86 Komise zpochybňuje tuto argumentaci.
- 87 Úvodem je třeba připomenout, že čl. 58 odst. 1 písm. e) nařízení č. 1306/2013 stanoví, že členské státy přijmou veškerá nezbytná opatření k zajištění účinné ochrany finančních zájmů Unie, zejména k zpětnému získání částek ztracených v důsledku nesrovnalostí nebo nedbalosti. Navíc jsou povinny přijmout opatření nezbytná k případnému zahájení soudních řízení nutných pro účely tohoto zpětného získání (rozsudek ze dne 30. ledna 2019, *Belgie v. Komise*, C-587/17 P, EU:C:2019:75, bod 66).
- 88 Článek 58 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 tím, že ukládá členským státům povinnost zajistit ochranu finančních zájmů Unie a získat zpět neoprávněně vyplacené částky, je vyjádřením obecné povinnosti řádné péče stanovené v čl. 4 odst. 3 SEU, pokud jde o financování společné zemědělské

politiky. Tato povinnost, která se uplatňuje během celého postupu zpětného získání těchto částek, s sebou nese, že vnitrostátní orgány přistoupí ke zpětnému získání bezodkladně a včas a využijí prostředky ověřování a vymáhání, které mají k dispozici, aby zajistily ochranu těchto zájmů (rozsudek ze dne 30. ledna 2019, *Belgie v. Komise*, C-587/17 P, EU:C:2019:75, bod 67). Po uplynutí určité lhůty může být totiž zpětné získání neoprávněně vyplacených částek složité či nemožné, a to z důvodu různých okolností, jako zejména ukončení činnosti nebo ztráty účetních dokumentů (rozsudek ze dne 30. ledna 2020, *Portugalsko v. Komise*, T-292/18, EU:T:2020:18, bod 65).

- 89 Tato ustanovení však neupřesňují zvláštní opatření, která musí být za tímto účelem přijata, zejména soudní řízení, která musí být zahájena za účelem zpětného získání uvedených částek (rozsudek ze dne 30. ledna 2019, *Belgie v. Komise*, C-587/17 P, EU:C:2019:75, bod 68).
- 90 Vnitrostátním orgánům tedy přísluší, aby s výhradou dodržení povinnosti řádné péče zvolily opravné prostředky, které považují za nejvhodnější ke zpětnému získání dotčených částek, v závislosti na konkrétních okolnostech projednávané věci (rozsudek ze dne 30. ledna 2019, *Belgie v. Komise*, C-587/17 P, EU:C:2019:75, bod 70).
- 91 V projednávaném případě je zaprvé třeba určit, zda platební agentura Bulharské republiky nesplnila svou povinnost řádné péče tím, že ve lhůtách stanovených v čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 nepodnikla správní úkony nezbytné ke zpětnému získání částek, o nichž měl OLAF za to, že byly neoprávněně vyplaceny v rámci osmi dotčených programů. Zadruhé je třeba posoudit, zda se Bulharská republika dopustila nedbalosti ve smyslu čl. 54 odst. 5 písm. c) téhož nařízení tím, že Komisi během postupu schvalování oznámila, že dokud nebude ukončeno trestní vyšetřování, které tam v současnosti probíhá, uvedená platební agentura nepodnikne ani žádné kroky v tomto smyslu ve vztahu k dotčenému devátému programu.
- 92 Jak vyplývá zejména z konečného stanoviska, Bulharské republice byla napadená finanční oprava uložena z důvodu, že bulharská platební agentura se ukázala jako nedbalá, když nepožadovala vrácení sporných výdajů od jejich příjemců ve lhůtách stanovených v čl. 54 odst. 5 písm. a) a c) nařízení č. 1306/2013.
- 93 Bulharská republika však v podstatě tvrdí, že platební agentura nemohla dodržet uvedené lhůty, neboť vzhledem k tomu, že se jednalo o podvody, byla zahájena trestní řízení, která jí neumožňovala paralelně zahájit postup zpětného získání dotčených výdajů. Tvrdí tak, že k provedení uvedeného zpětného získání výdajů bylo třeba vyčkat na ukončení těchto řízení.
- 94 V tomto ohledu je třeba konstatovat, že z judikatury vyplývá zaprvé, že i když je na členských státech Unie, aby si zvolily vhodné prostředky k zajištění účinnosti kontrol a urychleného zpětného získání neoprávněně vyplacených podpor, zahájení trestního řízení nutně neznamená, že příslušné orgány mohou kromě toho upustit od jakéhokoliv opatření, jehož cílem je, ne-li zpětné získání, tak alespoň zajištění pohledávky vyplývající z neoprávněné platby k tíži dotčeného fondu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 10. října 2012, *Řecko v. Komise*, T-158/09, nezveřejněný, EU:T:2012:530, bod 83), a zadruhé v podstatě, že nesplnění povinnosti řádné péče, která ukládá členským státům přijmout veškerá opatření nezbytná k zajištění účinné ochrany finančních zájmů Unie a zpětnému získání neoprávněně vyplacených částek, nemůže být odůvodněno těmito členskými státy tím, že uvedou délku správních nebo soudních řízení zahájených dotčným hospodářským subjektem (rozsudek ze dne 30. ledna 2020, *Portugalsko v. Komise*, T-292/18, EU:T:2020:18, bod 66).

- 95 V projednávaném případě je přitom nesporné, jak bylo potvrzeno na jednání, že ke dni přijetí napadeného rozhodnutí Bulharská republika nepřijala žádné občanskoprávní ani správní opatření k dosažení vrácení sporných výdajů. Jediné tehdy zahájené řízení tak mělo trestní povahu a toto řízení se nacházelo ve fázi předběžného vyšetřování, a nikoli ve fázi soudního řízení. Kromě toho cílem příkazů platební agentury, o nichž Bulharská republika tvrdí, že byly zrušeny jejími vlastními vnitrostátními soudy, bylo pozastavit platby související s programy, které byly dotčeny podvody uvedenými v závěrečných zprávách OLAF, a nikoliv zpětně získat již vyplacené částky.
- 96 Kromě toho nelze souhlasit s Bulharskou republikou, když tvrdí, že právě s ohledem na pravděpodobnost, že opatření přijatá platební agenturou budou zrušena, a že se tedy ukážou jako neúčinná a nákladná, se tato agentura rozhodla takové kroky v tomto stadiu nepodniknout.
- 97 Jak totiž bylo konstatováno v bodě 95 výše, příkazy platební agentury, které byly zrušeny bulharskými vnitrostátními soudy, se týkaly pozastavení plateb na propagační programy, u nichž bylo v závěrečných zprávách OLAF konstatováno, že jsou rizikové, a nikoli zpětného získání sporných výdajů.
- 98 V tomto ohledu ze spisu vyplývá, že všechny příkazy platební agentury nebyly zpochybněny před vnitrostátními soudy Bulharské republiky. Nic tedy neumožňuje tvrdit, že kdyby byla přijata opatření směřující ke zpětnému získání sporných výdajů, byla by všechna tato opatření předmětem návrhu na zrušení před těmiž soudy. Stejně tak je hypotetické, že tato opatření mohla být zrušena bulharskými vnitrostátními soudy.
- 99 V této souvislosti je třeba rovněž zdůraznit, že podle čl. 54 odst. 2 druhého pododstavce nařízení č. 1306/2013, pokud by Bulharská republika přijala správní opatření směřující ke zpětnému získání dotyčných částek a bulharské vnitrostátní soudy současně dospěly k závěru, že nedošlo k nesrovnalosti, mohla dotčenému fondu vykázat jako výdaj finanční zátěž, kterou v tomto ohledu nesla.
- 100 Zatřetí je třeba rovněž konstatovat, že Bulharská republika neposkytla žádný údaj o lhůtách, ve kterých mohla být zahájena řízení ukončena.
- 101 S ohledem na vše výše uvedené je třeba zamítnout čtvrtý žalobní důvod v plném rozsahu.

K pátému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení článku 54 nařízení č. 1306/2013 a zásady proporcionality

- 102 Bulharská republika poznamenává, že Komise nezjistila žádnou nesrovnalost, když kontrolovala jednotlivé propagační programy, u nichž byly sporné výdaje nakonec považovány za rizikové pro dotčený fond. Kromě toho tvrdí, že z čl. 54 odst. 2 nařízení č. 1306/2013 vyplývá, že finanční zátěž vyplývající z nevymáhání neoprávněně vyplacených částek musí být rozdělena jednotně mezi Unii a dotyčným členským státem. Dodává, že neexistují pravidla pro schvalování souladu, pokud se nesrovnalosti netýkají nedostatků v systémech řízení a kontroly členských států. Upřesňuje, že platby uskutečněné členskými státy v rámci EZZF jsou hrazeny z unijního rozpočtu. Má tak za to, že v rozsahu, v němž členské státy jednají na účet Unie, musí Unie nést ztráty způsobené jednáním jednotlivců, když členské státy učinily to, co bylo v jejich moci, aby se ujistily o správnosti operací financovaných z EZZF. Má tudíž za to, že odpovědnost za finanční důsledky nesrovnalostí zjištěných Komisí by měla být v projednávané věci sdílena s Uníí, a že výše sporných finančních oprav je tedy nepřiměřená.

- 103 Komise zpochybňuje tuto argumentaci.
- 104 Zprvč Bulharská republika v podstatě tvrdí, že pravidlo schvalování souladu neexistuje, jestliže se nesrovnalosti zjištěné Komisí netýkají nedostatků v systémech řízení a kontroly členských států.
- 105 V tomto ohledu stačí konstatovat, že z čl. 54 odst. 5 nařízení č. 1306/2013 vyplývá, že pokud Komise sleduje postup stanovený v čl. 52 odst. 3 téhož nařízení, je zejména oprávněna přijmout prováděcí akty, které z financování Unie vylučují částky připsané k tíži rozpočtu Unie, a to ve třech případech, ve kterých se nutně nejedná o nedostatky v systémech řízení a kontroly členských států.
- 106 V projednávaném případě je přitom nesporné, že sporná finanční oprava byla přijata na základě dvou z těchto případů, a sice případu stanoveného v čl. 54 odst. 5 písm. a) nařízení č. 1306/2013, který se týká nevymáhání neoprávněných výdajů ve lhůtách stanovených čl. 54 odst. 1 uvedeného nařízení, a případu stanoveného v čl. 54 odst. 5 písm. c) téhož nařízení, který se týká zejména nevymáhání takových výdajů z důvodu nedbalostí přičitatelných správě nebo útvaru či instituci členského státu.
- 107 V důsledku toho argument vycházející z toho, že nesrovnalosti zjištěné Komisí v projednávané věci se netýkají nedostatků v systémech řízení a kontroly Bulharské republiky, není relevantní pro účely posouzení legality napadeného rozhodnutí, a musí být z tohoto důvodu odmítnut.
- 108 Stejně tak z výše uvedeného vyplývá, že úvahy, kterými Bulharská republika tvrdí, že se nedopustila žádného nesplnění povinností vyplývajících z nařízení Rady (ES) č. 3/2008 ze dne 17. prosince 2007 o informačních a propagačních opatřeních na podporu zemědělských produktů na vnitřním trhu a ve třetích zemích (Úř. věst. 2008, L 3, s. 1) a z nařízení Komise (ES) č. 501/2008 ze dne 5. června 2008, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení č. 3/2008 (Úř. věst. 2008, L 147, s. 3), a že provádění režimu „propagační program“, je sdílené s Komisí, jsou irelevantní a musí být odmítnuty z téhož důvodu.
- 109 Z druhého se Bulharská republika dovolává čl. 54 odst. 2 nařízení č. 1306/2013, aby požadovala sdílení finanční zátěže vyplývající z nesrovnalostí, které se dotýkají sporných výdajů, spolu s Komisí.
- 110 Z bodu 37 odůvodnění nařízení č. 1306/2013 však vyplývá, že „[v] některých případech nedbalosti ze strany členského státu lze rovněž připsat dotyčnému členskému státu k tíži částku v plné výši“.
- 111 V projednávané věci přitom Komise přijala napadenou finanční opravu, neboť měla za to, že nepřijetí sebemenšího opatření směřujícího k vymáhání sporných výdajů musí být považováno za takovou nedbalost, které se dopustila Bulharská republika.
- 112 Navíc je třeba konstatovat, že právě čl. 54 odst. 2 nařízení č. 1306/2013 stanoví případy, ve kterých může být finanční zátěž vyplývající z nesrovnalostí ovlivňujících výdaje vynaložené v rámci EZZF rozdělena mezi dotyčný členský stát a Komisi. Toto ustanovení tak stanoví, že „[n]edojde-li ke zpětnému získání plateb do čtyř let od data žádosti o vrácení plateb, nebo do osmi let v případě, že zpětné získání je vymáháno u vnitrostátních soudů, pak finanční důsledky toho, že platby nebyly získány zpět, nese z 50 % dotyčný členský stát a z 50 % jsou kryty z rozpočtu Unie“.

- 113 Toto ustanovení se přitom v projednávané věci nepoužije, neboť Bulharská republika nepodala žádnou žádost o vrácení plateb ve smyslu uvedeného ustanovení a taková žádost nebyla předložena ani k jejím vnitrostátním soudům, což ostatně představuje samotný důvod sporné finanční opravy.
- 114 V důsledku toho musí být pátý žalobní důvod zamítnut v plném rozsahu, a tudíž musí být zamítnuta žaloba.

K nákladům řízení

- 115 Podle čl. 134 odst. 1 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval.
- 116 Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Bulharská republika neměla ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedené uložit náhradu nákladů řízení.

Z těchto důvodů

TRIBUNÁL (první senát)

rozhodl takto:

- 1) Žaloba se zamítá.**
- 2) Bulharské republice se ukládá náhrada nákladů řízení.**

Kanninen

Póltorak

Stancu

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 8. března 2023.

Podpisy.