



## Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

16. července 2020\*

„Nesplnění povinnosti státem – Článek 258 SFEU – Předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu – Směrnice (EU) 2015/849 – Neprovedení nebo nesdělení prováděcích opatření – Článek 260 odst. 3 SFEU – Návrh na uložení povinnosti zaplatit paušální částku“

Ve věci C-550/18,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 258 SFEU a čl. 260 odst. 3 SFEU, podaná dne 27. srpna 2018,

**Evropská komise**, zastoupená T. Scharfem, L. Flynnem a G. von Rintelenem, jako zmocněnci,

žalobkyně,

proti

**Irsku**, zastoupenému G. Hodge, M. Browne a A. Joycem, jako zmocněnci, ve spolupráci s G. Gilmore, BL, a P. McGarrym, SC,

žalovanému,

podporovanému:

**Estonskou republikou**, zastoupenou N. Grünberg, jako zmocněnkyní,

**Francouzskou republikou**, zastoupenou A.-L. Desjonquères, B. Foddou a J.-L. Carrém, jako zmocněnci,

vedlejšími účastnicemi,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení K. Lenaerts, předseda, R. Silva de Lapuerta, místopředsedkyně, A. Arabadžev, A. Prechal, M. Vilaras, L. S. Rossi a M. I. Jarukaitis, předsedové senátů, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, F. Biltgen (zpravodaj), A. Kumin, N. Jääskinen a N. Wahl, soudci,

generální advokát: E. Tančev,

vedoucí soudní kanceláře: M. Longar, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 10. prosince 2019,

\* Jednací jazyk: angličtina.

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 5. března 2020,  
vydává tento

### **Rozsudek**

1 Evropská komise se svou žalobou domáhá, aby Soudní dvůr:

- určil, že Irsko tím, že do 26. června 2017 nepřijalo veškeré právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849 ze dne 20. května 2015 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES a směrnice Komise 2006/70/ES (Úř. věst. 2015, L 141, s. 73), nebo tyto předpisy každopádně nesdělilo Komisi, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z čl. 67 odst. 1 směrnice 2015/849;
- uložil tomuto členskému státu v souladu s ustanoveními čl. 260 odst. 3 SFEU zaplacení penále ve výši 17 190,60 eura s účinkem ode dne vyhlášení tohoto rozsudku za nesplnění povinnosti sdělit opatření provádějící tuto směrnici;
- uložil uvedenému členskému státu v souladu s ustanoveními čl. 260 odst. 3 SFEU zaplacení paušální částky na základě denní částky ve výši 4 701,20 eura vynásobené počtem dnů přetrvávání porušení práva, s výhradou, že bude překročena minimální paušální částka ve výši 1 685 000 eur, a
- uložil Irsku náhradu nákladů řízení.

### **Právní rámec**

2 Článek 1 odst. 1 a 2 směrnice 2015/849 stanoví:

„1. Cílem této směrnice je předcházet využívání finančního systému Unie k praní peněz a financování terorismu.

2. Členské státy zajistí, aby praní peněz a financování terorismu bylo zakázáno.“

3 Článek 67 této směrnice stanoví:

„1. Členské státy uvedou v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí do 26. června 2017. Jejich znění sdělí neprodleně Komisi.

Tyto předpisy přijaté členskými státy musí obsahovat odkaz na tuto směrnici nebo musí být takový odkaz učiněn při jejich úředním vyhlášení. Způsob odkazu si stanoví členské státy.

2. Členské státy sdělí Komisi znění hlavních ustanovení vnitrostátních právních předpisů, které přijmou v oblasti působnosti této směrnice.“

4 Směrnice 2015/849 byla změněna směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/843 ze dne 30. května 2018, kterou se mění směrnice 2015/849 a směrnice 2009/138/ES a 2013/36/EU (Úř. věst. 2018, L 156, s. 43). Směrnice 2018/843 vstoupila v platnost dne 9. července 2018.

5 Článek 1 bod 42 uvedené směrnice stanoví:

„Směrnice (EU) 2015/849 se mění takto:

[...]

42) V článku 67 se odstavec 1 nahrazuje tímto:

„1. Členské státy uvedou v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí do 26. června 2017.

Členské státy použijí čl. 12 odst. 3 od 10. července 2020.

Členské státy zřídí registry uvedené v článku 30 do 10. ledna 2020 a registry uvedené v článku 31 do 10. března 2020 a centralizované automatizované systémy uvedené v článku 32a do 10. září 2020.

Komise ve spolupráci s členskými státy do 10. března 2021 zajistí propojení registrů uvedených v člancích 30 a 31.

Členské státy neprodleně sdělí Komisi znění předpisů uvedených v tomto odstavci.

Tyto předpisy přijaté členskými státy musí obsahovat odkaz na tuto směrnici nebo musí být takový odkaz učiněn při jejich úředním vyhlášení. Způsob odkazu si stanoví členské státy.“

### **Postup před zahájením soudního řízení a řízení před Soudním dvorem**

- 6 Dne 23. února 2017 oznámilo Irsko za účelem provedení směrnice 2015/849 European Union (Anti-Money Laundering: Beneficial Ownership of Corporate Entities) Regulations 2016 [nařízení Evropské unie z roku 2016 (boj proti praní peněz: skutečné vlastnictví společností)]. Vzhledem k tomu, že toto opatření podle Komise představuje pouze provedení čl. 30 odst. 1 prvního pododstavce směrnice 2015/849 a Irsko neinformovalo tento orgán o existenci dalších opatření přijatých k dosažení souladu s touto směrnicí, zaslala Komise dne 19. července 2017 tomuto členskému státu výzvu dopisem.
- 7 Z odpovědi Irska ze dne 13. září 2017 vyplynulo, že se opatření k provedení uvedené směrnice k tomuto datu připravovala. V souvislosti s navrhovanými nařízeními týkajícími se svěrenských fondů a struktur kolektivní správy aktiv však nebyl předložen žádný legislativní návrh.
- 8 Komise, majíc za to, že provedení směrnice 2015/849 zůstává neúplné, zaslala dne 8. března 2018 Irsku odůvodněné stanovisko, ve kterém vyzvala tento členský stát k přijetí opatření nezbytných k tomu, aby vyhověl požadavkům této směrnice ve lhůtě dvou měsíců od jeho obdržení.
- 9 Irsko odpovědělo na odůvodněné stanovisko dopisem ze dne 4. května 2018, v němž Komisi informovalo, že byl připraven návrh aktu, jímž má být směrnice 2015/849 začleněna do vnitrostátní legislativy, a že irské orgány přikládají jeho přijetí značnou prioritu. Parlamentní debata o již zveřejněném návrhu textu, který byl předán Komisi, tak měla začít v květnu 2018.
- 10 Komise, majíc za to, že Irsko nepřijalo vnitrostátní opatření nezbytná k zajištění provedení směrnice 2015/849 ani tato opatření nesdělilo, podala projednávanou žalobu, kterou se domáhá, aby Soudní dvůr určil, že došlo k vytykánému nesplnění povinnosti, a uložil tomuto členskému státu nejen povinnost zaplatit paušální částku, ale i povinnost zaplatit denní penále.

- 11 Na jednání, které se konalo dne 10. prosince 2019, informovala Komise Soudní dvůr, že bere svou žalobu částečně zpět potud, že již nepožaduje uložení denního penále, neboť se tento návrh stal v důsledku úplného provedení směrnice 2015/849 do irského práva bezpředmětným. Zároveň upřesnila, že výše paušální částky, jejíž zaplacení požaduje, činí v projednávané věci 2 766 992 eur a vztahuje se na období od 27. června 2017 do 2. prosince 2019.
- 12 Předseda Soudního dvora povolil rozhodnutím ze dne 12. února 2019 Estonské republice a rozhodnutím ze dne 11. února 2019 Francouzské republice vstup do řízení jako vedlejším účastnicím na podporu návrhových žádání Irska.

## K žalobě

### *K nesplnění povinnosti na základě článku 258 SFEU*

#### *Argumentace účastníků řízení*

- 13 Komise se domnívá, že Irsko tím, že do 26. června 2017 nepřijalo veškeré právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí 2015/849 nebo tyto předpisy každopádně nesdělilo Komisi, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 67 této směrnice.
- 14 Ke dni podání projednávané žaloby totiž Komise kromě informací týkajících se opatření přijatých k provedení čl. 30 odst. 1 prvního pododstavce směrnice 2015/849 neobdržela od Irska žádné další údaje, které by umožnily mít za to, že tato směrnice byla provedena do irského práva.
- 15 Pokud jde o údajná vnitrostátní opatření k provedení směrnice 2015/849 oznámená po podání žaloby, na která odkazuje Irsko ve své žalobní odpovědi, Komise uznává, že sdělením několika opatření provádějících tuto směrnici dne 29. listopadu 2018 Irsko tuto směrnici skutečně ve značném rozsahu provedlo. Ke dni podání repliky však přetrvávaly mezery, pokud jde o čl. 30 odst. 1 druhý pododstavec a odst. 2 a 7, čl. 31 odst. 1 až 3 a 7, čl. 47 odst. 2 a 3, čl. 48 odst. 5 až 9, čl. 61 odst. 3 a čl. 62 odst. 2 uvedené směrnice.
- 16 Komise kromě toho odmítá tvrzení, že směrnice 2015/849 je pouhou aktualizací a pozměněním směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES ze dne 26. října 2005 o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz a financování terorismu (Úř. věst. 2005, L 309, s. 15), která již byla do irského práva provedena. Směrnice 2015/849 představuje podle Komise významný vývoj unijních pravidel v oblasti boje proti praní peněz ve srovnání s ustanoveními směrnice 2005/60, jelikož směrnice 2015/849 zejména rozšiřuje oblast působnosti pravidel v oblasti boje proti praní peněz tím, že v několika ohledech rozšiřuje pojem „povinné osoby“, které podléhají těmto pravidlům. Tato směrnice výslovně zahrnuje daňové trestné činy do výčtu hlavních trestných činů v oblasti praní peněz a rozšiřuje definici politicky exponovaných osob tak, aby zahrnovala vlastní státní příslušníky. Tato směrnice vychází z aktualizace právního prostředí v oblasti praní peněz a odráží tento kontext. Komise navíc uvádí, že Irsko během postupu před zahájením soudního řízení nikdy v rámci provádění směrnice 2015/849 neoznámilo žádné vnitrostátní opatření provádějící směrnici 2005/60 ani nepředložilo srovnávací tabulku ukazující relevanci takových vnitrostátních opatření a vysvětlující souvislost mezi těmito opatřeními a ustanoveními této směrnice.
- 17 Komise v tomto směru připomíná, že podle ustálené judikatury Soudního dvora jednak členským státům přísluší přijmout zvláštní prováděcí akt, pokud, jak činí směrnice 2015/849 v článku 67, směrnice členským státům výslovně ukládá povinnost zajistit, aby předpisy nezbytné k jejímu provedení obsahovaly odkaz na tuto směrnici nebo aby byl takový odkaz učiněn při jejich úředním vyhlášení. A dále musí být ustanovení směrnice provedena s nezpochybnitelným závazným účinkem a s požadovanou specifičností, přesností a jasností, aby byl splněn požadavek právní jistoty, který

vyžaduje, aby v případě, že je cílem předmětné směrnice založit práva jednotlivcům, bylo oprávněným osobám umožněno se s nimi v plném rozsahu seznámit. V projednávané věci však ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku ze dne 8. března 2018 nebyly tyto požadavky dodrženy.

- 18 Irsko má za to, že žalobu Komise je třeba zamítnout, jelikož ode dne 29. listopadu 2018 splňuje povinnosti stanovené v článku 67 směrnice 2015/849. Upřesňuje, že nabytím účinnosti Criminal Justice (Money Laundering and Terrorist Financing) (Amendment) Act 2018 [zákon z roku 2018 o trestním soudnictví (praní peněz a financování terorismu) (pozměňovací zákon), dále jen „zákon z roku 2018“] dne 26. listopadu 2018 a přijetím Criminal Justice (Money Laundering and Terrorist Financing) Act 2010 (Section 25) (Prescribed Class of Designated Person) Regulations 2018 [nařízení z roku 2018 o zákoně z roku 2010 o trestním soudnictví (praní peněz a financování terorismu) (článek 25) (regulovaná kategorie dotyčných osob)] zajistilo úplné provedení směrnice 2015/849.
- 19 Irsko nicméně tvrdí, že směrnice 2015/849 pouze z velké části a se změnami aktualizuje ustanovení třetí směrnice o praní peněz, a sice směrnicí 2005/60. První tři směrnice o praní peněz přitom byly provedeny ještě platnými irskými právními předpisy, zejména Criminal Justice (Money Laundering and Terrorist Financing) Act 2010 [zákon z roku 2010 o trestním soudnictví (praní peněz a financování terorismu), dále jen „zákon z roku 2010“]. Tento zákon podle Irska pokrývá velkou část základních požadavků směrnice 2015/849, takže i bez legislativních změn zavedených zákonem z roku 2018 obsahuje zákon z roku 2010 již 122 článků, z nichž se 85 týká povinných osob a jejich povinností. Značný počet již platných prováděcích opatření souvisejících s řadou směrnic o praní peněz přitom není v žalobě zohledněn.
- 20 Irsko podle svých slov Komisi dne 23. února 2017 rovněž sdělilo nařízení z roku 2016 zmíněné v bodě 6 tohoto rozsudku. Toto nařízení uvádí podle Irska v účinnost povinnost uloženou směrnicí 2015/849, a sice uložit podnikům a dalším právním subjektům usazeným v dotyčném členském státě povinnost získat a uchovávat přiměřené, aktuální a přesné informace o skutečných vlastnících. Ustanovení zavedená uvedeným nařízením přitom představují významné opatření k provedení této směrnice.
- 21 Vedle těchto opatření je třeba podle Irska vzít v potaz zákon z roku 2018, který zavádí změny oproti zákonu z roku 2010. Tento členský stát tvrdí, že si přijetí zákona z roku 2018 vyžádalo delší prováděcí postup, aby byla zajištěna účinnost ustanovení směrnice 2015/849, že přijetí návrhu zákona, kterým se provádí tato směrnice, přikládal značnou prioritu, a že v době, kdy Komise podala projednávanou žalobu, se tento návrh již nacházel v pokročilém stadiu legislativního procesu.
- 22 Irsko dodává, že řada ustanovení směrnice 2015/849 nevyžaduje žádné prováděcí opatření.
- 23 Irsko tedy sice uznává, že některá ustanovení směrnice 2015/849 zůstala neprovedena až do nabytí účinnosti zákona z roku 2018 dne 26. listopadu 2018, má nicméně zaprvé za to, že nelze tvrdit, jak činí Komise, že ke dni podání této žaloby nebyla převážná část této směrnice do irského práva provedena, a zadruhé tvrdí, že Komisi oznámilo částečné provedení uvedené směrnice před uplynutím lhůty stanovené v čl. 67 odst. 1 této směrnice.
- 24 Pokud jde o mezery v provádění směrnice 2015/849, které údajně přetrvávaly i po nabytí účinnosti zákona z roku 2018 dne 26. listopadu 2018, Irsko tvrdí, pokud jde o ustanovení čl. 30 odst. 1 druhého pododstavce a odst. 2 a 7, jakož i čl. 31 odst. 1 až 3 a 7 této směrnice, že mělo za to, že lhůta pro jejich provedení byla prodloužena změnou čl. 67 odst. 1 uvedené směrnice směrnicí 2018/843. Některá z těchto ustanovení byla v každém případě již zcela nebo částečně provedena do vnitrostátního práva zákonem z roku 2010.



- 25 Pokud jde o čl. 47 odst. 2 směrnice 2015/849, tento členský stát tvrdí, že zákon z roku 2018 zavedl ustanovení týkající se registrace provozoven poskytujících proplácení šeků, ale že vzhledem k tomu, že žádná taková provozovna nebyla na jeho území zaregistrována, nebylo považováno za účelné přijímat zvláštní ustanovení týkající se způsobilosti a bezúhonnosti provozoven poskytujících proplácení šeků.
- 26 Pokud jde o čl. 47 odst. 3 směrnice 2015/849, Irsko připomíná, že ve srovnávací tabulce sdělené spolu se zákonem z roku 2018 poukázalo na okolnost, že dotyčné profesní orgány podrobují své členy kontrole, zda nebyli odsouzeni za trestný čin. Pokud jde totiž o subjekty uvedené v tomto ustanovení, je podle Irska prokázáno, že auditori, notáři a nezávislé právnické profese musí být všichni členy dotyčných profesních orgánů a jako takoví podléhají kontrole, zda nebyli odsouzeni za trestný čin. Dodržování povinností vyplývajících z čl. 47 odst. 3 této směrnice je tudíž podle Irska zajištěno.
- 27 Pokud jde o čl. 48 odst. 5 až 9 směrnice 2015/849, Irsko tvrdí, že tato ustanovení nevyžadují uložení zvláštních povinností ve specifických právních předpisech. I kdyby takové povinnosti vyplývaly z odstavců 5 až 8 tohoto článku, Irsko je podle svých slov chápalo jako druhotné a vedlejší ve vztahu k obecným úkolům příslušných orgánů, které jsou stanoveny v článku 63 zákona z roku 2010. Vzhledem k tomu, že ustanovení čl. 48 odst. 9 této směrnice jsou svou povahou fakultativní, nevyžadují podle Irska přijetí samostatného prováděcího opatření.
- 28 Pokud jde o čl. 61 odst. 3 směrnice 2015/849, Irsko tvrdí, že článek 54 zákona z roku 2010, ve znění článku 26 zákona z roku 2018, obsahuje povinnosti osob, na které se toto ustanovení vztahuje. Pokud jde o ochranu oznamovatelů, na které Komise odkazuje ve své replice, ta je upravena stávajícími vnitrostátními právními předpisy, a sice Protected Disclosures Act 2014 (zákon z roku 2014 o chráněném oznamování).
- 29 Pokud jde o čl. 62 odst. 2 směrnice 2015/849, tento členský stát tvrdí, že jeho provedení je zajištěno stávající právní úpravou, jelikož Irská centrální banka ukládá na základě Fitness and Probity Standards (code issued under Section 50 of the Central Bank Reform Act 2010) [Pravidla o bezúhonnosti a způsobilosti (kodex přijatý na základě článku 50 zákona o reformě centrální banky z roku 2010)] přijatých touto bankou v roce 2014 správní sankce.

### *Závěry Soudního dvora*

- 30 Podle ustálené judikatury Soudního dvora se existence nesplnění povinnosti musí posuzovat vzhledem ke stavu, v němž se členský stát nacházel v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku, a změny, ke kterým došlo následně, nemohou být Soudním dvorem brány v úvahu [rozsudky ze dne 30. ledna 2002, Komise v. Řecko, C-103/00, EU:C:2002:60, bod 23; ze dne 18. října 2018, Komise v. Rumunsko, C-301/17, nezveřejněný, EU:C:2018:846, bod 42, a ze dne 8. července 2019, Komise v. Belgie (Článek 260 odst. 3 SFEU – Vysokorychlostní síť), C-543/17, EU:C:2019:573, bod 23].
- 31 Soudní dvůr mimoto opakovaně judikoval, že pokud směrnice výslovně stanoví povinnost členských států zajistit, aby předpisy nezbytné k jejímu provedení obsahovaly odkaz na tuto směrnici nebo byl takový odkaz učiněn při jejich úředním vyhlášení, je v každém případě nezbytné, aby členské státy přijaly zvláštní akt k provedení předmětné směrnice (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 27. listopadu 1997, Komise v. Německo, C-137/96, EU:C:1997:566, bod 8; ze dne 18. prosince 1997, Komise v. Španělsko, C-360/95, EU:C:1997:624, bod 13, a ze dne 11. června 2015, Komise v. Polsko, C-29/14, EU:C:2015:379, bod 49).
- 32 V projednávaném případě zaslala Komise Irsku odůvodněné stanovisko dne 8. března 2018, takže dvouměsíční lhůta, která v něm byla stanovena, uplynula dne 8. května 2018. Skutečnost, zda došlo k tvrzenému nesplnění povinnosti, je tudíž třeba posuzovat s ohledem na stav vnitrostátní právní

úpravy platné k tomuto dni [obdobně viz rozsudek ze dne 8. července 2019, Komise v. Belgie (Článek 260 odst. 3 SFEU – Vysokorychlostní sítě), C-543/17, EU:C:2019:573, bod 24 a citovaná judikatura].

- 33 V tomto ohledu z odpovědi Irska ze dne 4. května 2018 vyplývá, že k tomuto datu a bez ohledu na přijetí vnitrostátního opatření provádějícího čl. 30 odst. 1 první pododstavec směrnice 2015/849 nedošlo k úplnému provedení této směrnice do vnitrostátního práva. Není přitom zpochybňováno, že se tato situace ke dni 8. května 2018 nezměnila, jelikož opatření, která byla i podle Irska nezbytná k zajištění úplného provedení uvedené směrnice, byla Komisi sdělena až dne 29. listopadu 2018.
- 34 Dále je nesporné, že kromě opatření zajišťujícího provedení čl. 30 odst. 1 prvního pododstavce směrnice 2015/849 nejen že nebyla ostatní vnitrostátní opatření, o nichž má Irsko za to, že fakticky zajišťovala částečné provedení této směrnice ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku ze dne 8. března 2018, sdělena Komisi, ale navíc v rozporu s tím, co stanoví článek 67 též směrnice, neobsahují žádný odkaz na tuto směrnici.
- 35 Z toho plyne, že předmětná opatření nelze považovat za zvláštní prováděcí akt ve smyslu judikatury uvedené v bodě 31 tohoto rozsudku.
- 36 Ve zbývající části postačí konstatovat, že opatření oznámená dne 29. listopadu 2018, jakož i 30. ledna, 27. března, 27. listopadu a 3. prosince 2019 byla přijata a nabyla účinnosti po uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku ze dne 8. března 2018, takže k nim každopádně nelze přihlížet při posuzování existence nesplnění povinnosti vytýkaného na konci této lhůty.
- 37 Je tudíž třeba dospět k závěru, že ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku Irsko nepřijalo veškerá opatření nezbytná pro zajištění provedení směrnice 2015/849, a tudíž tato opatření ani nesdělilo Komisi.
- 38 Je proto třeba určit, že Irsko tím, že ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku ze dne 8. března 2018 nepřijalo veškeré právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí 2015/849, a že tudíž tyto předpisy nesdělilo Komisi, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 67 této směrnice.

### ***K nesplnění povinnosti na základě čl. 260 odst. 3 SFEU***

#### *K použití čl. 260 odst. 3 SFEU*

##### *– Argumentace účastníků řízení*

- 39 Podle Komise byl čl. 260 odst. 3 SFEU zaveden Lisabonskou smlouvou s cílem posílit sankční mechanismus dříve zavedený Maastrichtskou smlouvou. Vzhledem k novátorské povaze tohoto ustanovení a potřebě zachovat transparentnost a právní jistotu přijal tento orgán sdělení nazvané „Provádění čl. 260 odst. 3 Smlouvy o fungování EU“ (Úř. věst. 2011, C 12, s. 1, dále jen „sdělení z roku 2011“).
- 40 Cílem tohoto předpisu je podle Komise silněji stimulovat členské státy k tomu, aby prováděly směrnice ve lhůtách stanovených unijním normotvůrcem, a zajistit uplatňování unijních právních předpisů.
- 41 Komise má za to, že se čl. 260 odst. 3 SFEU použije jak za situace, kdy ke sdělení opatření provádějících směrnicí nedojde vůbec, tak za situace, kdy jsou tato opatření sdělena pouze částečně.

- 42 Tento orgán se kromě toho domnívá, že jelikož se v čl. 260 odst. 3 SFEU hovoří o nesplnění povinnosti členského státu sdělit „opatření provádějící směrnici“, použije se toto ustanovení nejen v případě neoznámení vnitrostátních opatření provádějících směrnici, ale i tehdy, když taková opatření nejsou přijata. Čistě formalistický výklad uvedeného ustanovení, podle něhož je jeho jediným cílem zajistit skutečné oznámení vnitrostátních opatření, by nezajistil relevantní provedení všech ustanovení předmětné směrnice a zbavil by povinnost provést směrnice do vnitrostátního práva veškerého užitečného účinku.
- 43 Komise uvádí, že se v projednávané věci jedná právě o sankcionování toho, že Irsko nepřijalo a nevyhlásilo, a tedy ani nesdělilo Komisi všechny právní předpisy nezbytné k provedení směrnice 2015/849 do vnitrostátního práva.
- 44 Pokud jde o argumenty předložené Irskem ke zpochybnění použitelnosti čl. 260 odst. 3 SFEU na projednávaný případ, Komise nejprve uvádí, že toto ustanovení má specifickou působnost a není koncipováno jako výjimka z obecného pravidla, takže není namístě jej vykládat restriktivně. Včasné provedení směrnic do vnitrostátního práva má podle Komise zásadní význam a cílem uvedeného ustanovení je právě zajistit dodržení lhůty pro jejich provedení.
- 45 Komise dále tvrdí, že pojmy „úplné provedení“ na straně jedné a „správné provedení“ na straně druhé mohou být vzájemně jasně odlišeny. Konstatuje-li Komise mezery v provádění směrnice do vnitrostátního práva, neznamena to, že provedla kontrolu souladu stávajících vnitrostátních ustanovení s touto směrnicí. To podle názoru Komise platí tím spíše, pokud členský stát, který nesplnil svou povinnost, stejně jako v projednávané věci sám připouští, že předmětná směrnice byla do jeho vnitrostátního práva provedena zatím pouze částečně. Kromě toho vzhledem k cíli čl. 260 odst. 3 SFEU, jak byl specifikován Soudním dvorem v rozsudku ze dne 8. července 2019, Komise v. Belgie (Článek 260 odst. 3 SFEU – Vysokorychlostní síť) (C-543/17, EU:C:2019:573), není použití tohoto ustanovení omezeno jen na případy úplného neprovedení.
- 46 Komise dále odmítá argument, že v projednávané věci jednala nepřiměřeně, když navrhla finanční sankce a nesplnila povinnost loajální spolupráce upravenou v čl. 4 odst. 3 SEU. V tomto ohledu zdůrazňuje, že nikdy nezpochybňovala, že Irsko jednalo v dobré víře a loajálně spolupracovalo. Kromě toho uvádí, že není namístě zkoumat použitelnost čl. 260 odst. 3 SFEU ve světle dobré víry dotyčného členského státu, jelikož je nesporné, že se Irsko zpozdilo s přijetím hlavního nástroje vnitrostátního práva, který si zvolilo k provedení většiny ustanovení směrnice 2015/849, a sice zákona z roku 2018. Tento přístup se musí uplatnit tím spíše, že samotným cílem čl. 260 odst. 3 SFEU je stimulovat členské státy, aby včas provedly všechna ustanovení směrnice. Není namístě se obávat, že členské státy budou upřednostňovat dodržení lhůty pro provedení směrnic na úkor kvality tohoto provedení, jelikož unijní normotvůrce stanovil lhůty nezbytné k zajištění kvalitního provedení a zohlednil tyto parametry při volbě data provedení stanoveného směrnicemi. Komise navíc uvádí, že Soudní dvůr rozhodl, že pokud se ukáže, že lhůta k provedení směrnice je příliš krátká, jediným způsobem slučitelným s unijním právem je, aby dotyčný členský stát podal vhodné podněty s cílem dosáhnout toho, aby příslušný orgán tuto lhůtu případně prodloužil.
- 47 Komise nakonec dodává, že její rozhodnutí systematicky požadovat uložení finanční sankce podle čl. 260 odst. 3 SFEU nelze chápat jako opomenutí z její strany vykonat svou posuzovací pravomoc. V bodě 16 sdělení z roku 2011 totiž výslovně zohlednila skutečnost, že jí uvedené ustanovení přiznává širokou diskreční pravomoc, obdobnou diskreční pravomoci zahájit či nezahájit řízení o nesplnění povinnosti podle článku 258 SFEU. Politické rozhodnutí použít principiálně nástroj stanovený v čl. 260 odst. 3 SFEU ve všech věcech týkajících se nesplnění povinností uvedených v tomto ustanovení tedy bylo přijato v rámci výkonu její diskreční pravomoci. Komise sice nevylučuje, že mohou nastat zvláštní případy, kdy se jí požadavek uložení sankce na základě uvedeného ustanovení jeví jako nepřiměřený, nicméně upřesňuje, že v projednávaném případě tomu tak není.



- 48 Komise v tomto ohledu nesouhlasí s argumentem Irska a členských států, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, že svůj návrh na uložení peněžité sankce členskému státu založila na chování jiných členských států. Naopak podle použité metody výpočtu dbá Komise podle svých slov na to, aby navrhla sankce přiměřené danému porušení práva, a skutečnost, že stanovila obecný rámec, který jí umožní použít nediskriminačním způsobem svou metodu v každém jednotlivém případě, nemůže tento závěr vyvrátit.
- 49 Irsko sice připouští, že směrnici 2015/849 provedlo ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku pouze částečně, avšak zpochybňuje použití čl. 260 odst. 3 SFEU v projednávané věci.
- 50 Na podporu svého postoje tento členský stát mimo jiné tvrdí, že dne 29. listopadu 2018 plně provedl směrnici 2015/849, zatímco podle názoru Komise bylo provedení této směrnice do irského práva plně zajištěno až od 3. prosince 2019. Irsko uvádí, že argumentace Komise týkající se období po 29. listopadu 2018 spočívá na kvalitativní analýze provedení uvedené směrnice, což prokazuje, že je obtížné rozlišovat mezi „úplným provedením“ směrnice a jejím „nesprávným provedením“. V takovém případě nemůže členský stát zjistit, zda dané nesplnění povinnosti spadá či nespadá do působnosti čl. 260 odst. 3 SFEU, a pokud ano, během jakého období toto nesplnění povinnosti přetrvávalo. I kdyby v projednávaném případě stále existovaly mezery v provedení směrnice 2015/849 po 26. listopadu 2018, což Irsko zpochybňuje, lze tyto mezery přičíst tomu, že Irsko nesprávně vyložilo některé své povinnosti, určitému nedopatření nebo tomu, že byla nesprávně vyplněna srovnávací tabulka. Použití čl. 260 odst. 3 SFEU jako opory pro ukládání sankcí za údajné drobné nedostatky při *prima facie* posuzování povinností Irska, jak činí Komise, je přitom podle názoru Irska v rozporu s cílem tohoto ustanovení.
- 51 Irsko rovněž tvrdí, že použitelnost čl. 260 odst. 3 SFEU musí být posuzována případ od případu a s přihlédnutím k dobré víře dotyčného členského státu. Vzhledem k tomu, že pravomoc svěřená tímto ustanovením Komisi je svou povahou diskreční, je třeba dospět k závěru, že obecná politika Komise, jak je popsána ve sdělení Komise nazvaném „[Unijní právo]: lepší výsledky díky lepšímu uplatňování“ (Úř. věst. 2017, C 18, s. 10) a jež spočívá v tom, že systematicky požaduje ukládání paušálních částek a penále, není v souladu s cílem uvedeného ustanovení. Tato politika navíc podle Irska neumožňuje zohlednit úsilí vyvinuté členskými státy v dobré víře. Irsko uvádí, že v projednávaném případě byla Komise informována o pokroku při provádění směrnice 2015/849 a o harmonogramu stanoveném pro přijetí opatření k jejímu provedení. Za takových podmínek by uložení povinnosti zaplatit paušální částku pravděpodobně neumožnilo dosáhnout takového odrazujícího účinku, jako je ochrana „obecných zájmů sledovaných unijními právními předpisy“, o které usiluje Komise, ale naopak by mohlo vybízet členské státy k tomu, že rezignují na kvalitu provedení směrnic, jen aby byly provedeny včas. Přístup Komise je tedy podle Irska v rozporu se zásadou proporcionality stanovenou v čl. 5 odst. 4 SEU. Tento přístup navíc není slučitelný s povinností loajální spolupráce, kterou má Komise na základě čl. 4 odst. 3 SEU. Rozhodnutí Komise požadovat systematicky zaplacení paušální částky, aniž by bylo v každém jednotlivém případě odůvodněno, je ostatně v rozporu s judikaturou Soudního dvora, podle které nesmí mít uložení paušální částky automatickou povahu a musí o něm být rozhodnuto v závislosti na okolnostech projednávaného případu. V projednávaném případě je přitom cílem Komise učinit z Irska příklad, a přimět tak ostatní členské státy, aby v budoucnu dodržovaly prováděcí lhůty stanovené ve směrnících. To je nespravedlivé a nelegitimní. Chování Komise navíc podle Irska spočívá na předpokladu, že se členské státy snaží zpozdit provádění směrnic, což se fakticky rovná domněnce, že členské státy nejednají v dobré víře. Taková domněnka je přitom v rozporu s povinností loajální spolupráce stanovenou v čl. 4 odst. 3 SEU.
- 52 Estonská republika a Francouzská republika mimo jiné tvrdí, že projednávaná věc prokazuje, jak obtížné je pro členský stát rozlišovat mezi neúplným provedením směrnice a jejím nesprávným provedením. Členské státy se tak nacházejí v mimořádně obtížné situaci, jelikož kdyby měl být akceptován přístup Komise, nemohly by si být členské státy nikdy jisty, že tento orgán nezamýšlí požadovat, aby jim byla uložena peněžité sankce.

53 Tyto vedlejší účastnice mají navíc za to, že se čl. 260 odst. 3 SFEU v projednávané věci nepoužije, jelikož Komise podrobně neodůvodnila své rozhodnutí požadovat uložení paušální částky. Takové rozhodnutí by totiž muselo být – jak vyplývá z judikatury Soudního dvora v této oblasti – specificky odůvodněno s ohledem na zvláštní okolnosti každé věci. Komise se nemůže omezit na to, že principiálně použije nástroj upravený v čl. 260 odst. 3 SFEU, aniž by porušila toto ustanovení. Mimoto musí Komise provést podrobnou analýzu okolností každého případu, jelikož tyto okolnosti jsou nezbytné k určení povahy peněžité sankce, kterou je třeba uložit, aby dotýčný členský stát přiměla ukončit předmětné nesplnění povinnosti, a k určení částky, která je přiměřená okolnostem projednávaného případu, jak vyžaduje judikatura Soudního dvora.

– Závěry Soudního dvora

54 Je třeba připomenout, že čl. 260 odst. 3 první pododstavec SFEU stanoví, že předloží-li Komise Soudnímu dvoru věc podle článku 258 SFEU z důvodu, že dotýčný členský stát nesplnil povinnost sdělit opatření provádějící směrnici přijatou legislativním postupem, může, pokládá-li to za vhodné, navrhnout paušální částku nebo penále, jež je dotýčný členský stát povinen zaplatit, ve výši, kterou považuje za přiměřenou okolnostem. Podle čl. 260 odst. 3 druhého pododstavce SFEU platí, že shledá-li Soudní dvůr, že došlo k porušení povinnosti, může členskému státu uložit zaplacení paušální částky nebo penále, které nepřekročí výši navrženou Komisí, přičemž platební povinnost nabude účinku ke dni stanovenému Soudním dvorem v jeho rozsudku.

55 Pokud jde o rozsah působnosti čl. 260 odst. 3 SFEU, Soudní dvůr rozhodl, že je třeba přijmout takový výklad tohoto ustanovení, na jehož základě lze jednak zaručit pravomoci, které má Komise k tomu, aby zajistila účinné uplatňování unijního práva, a chránit právo na obhajobu a procesní postavení, které mají členské státy na základě článku 258 SFEU ve spojení s čl. 260 odst. 2 SFEU, a jednak umožnit Soudnímu dvoru výkon jeho soudní pravomoci, která spočívá v tom, že v rámci jediného řízení přezkoumá, zda dotýčný členský stát splnil povinnost sdělit opatření, a případně posoudí závažnost zjištěného nesplnění povinnosti a uloží peněžitou sankci, která podle něj nejlépe odpovídá okolnostem daného případu [rozsudek ze dne 8. července 2019, Komise v. Belgie (Článek 260 odst. 3 SFEU – Vysokorychlostní síť), C-543/17, EU:C:2019:573, bod 58].

56 V tomto kontextu vyložil Soudní dvůr výraz „povinnost sdělit opatření provádějící směrnici“ uvedený v čl. 260 odst. 3 SFEU v tom smyslu, že odkazuje na povinnost členských států poskytnout o opatřeních provádějících směrnici dostatečně jasné a přesné informace. Aby byl naplněn požadavek právní jistoty a zajištěno provedení všech ustanovení této směrnice na celém dotýčném území, jsou členské státy ve vztahu ke každému ustanovení zmíněné směrnice povinny uvést jedno či více vnitrostátních ustanovení, která zajišťují jeho provedení. Jakmile je toto sdělení, k němuž lze případně připojit srovnávací tabulku, učiněno, je na Komisi, aby pro účely návrhu, kterým se domáhá, aby byla dotýčnému členskému státu uložena peněžité sankce upravená v čl. 260 odst. 3 SFEU, prokázala, že některá prováděcí opatření zjevně nebyla přijata vůbec nebo se nevztahují na celé území dotýčného členského státu, přičemž Soudnímu dvoru nepřísluší, aby v rámci soudního řízení zahájeného na základě tohoto ustanovení zkoumal, zda vnitrostátní opatření, která byla Komisi sdělena, zajišťují správné provedení ustanovení předmětné směrnice [rozsudek ze dne 8. července 2019, Komise v. Belgie (Článek 260 odst. 3 SFEU – Vysokorychlostní síť), C-543/17, EU:C:2019:573, bod 59].

57 Vzhledem k tomu, že – jak vyplývá z bodů 37 a 38 tohoto rozsudku – je prokázáno, že Irsko ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku ze dne 8. března 2018 nesdělilo Komisi veškerá opatření provádějící směrnici 2015/849 ve smyslu čl. 260 odst. 3 SFEU, spadá takto zjištěné nesplnění povinnosti do působnosti tohoto ustanovení.

58 Pokud jde o otázku, zda, jak tvrdí Irsko a členské státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci na jeho podporu, Komise musí v každém jednotlivém případě odůvodnit své rozhodnutí požadovat peněžitou sankci podle čl. 260 odst. 3 SFEU, nebo zda tak tento orgán může učinit bez uvedení

důvodů ve všech případech, které spadají do působnosti tohoto ustanovení, je třeba připomenout, že Komise má jakožto strážkyně Smluv na základě čl. 17 odst. 1 druhé věty SEU diskreční pravomoc přijmout takovéto rozhodnutí.

- 59 Použití čl. 260 odst. 3 SFEU totiž nelze zvažovat izolovaně, ale musí být spojeno se zahájením řízení o nesplnění povinnosti na základě článku 258 SFEU. Vzhledem k tomu, že žaloba znějící na uložení peněžité sankce na základě uvedeného čl. 260 odst. 3 SFEU je pouhou akcesorickou modalitou řízení o nesplnění povinnosti, jehož efektivitu má zajistit, a že Komise disponuje, pokud jde o účelnost zahájení takového řízení, diskreční pravomocí, kterou Soudní dvůr nemůže přezkoumávat (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 14. února 1989, *Star Fruit v. Komise*, 247/87, EU:C:1989:58, bod 11; ze dne 6. července 2000, *Komise v. Belgie*, C-236/99, EU:C:2000:374, bod 28, a ze dne 26. června 2001, *Komise v. Portugalsko*, C-70/99, EU:C:2001:355, bod 17), nemohou být podmínky použití tohoto ustanovení restriktivnější než podmínky, jimž podléhá provádění článku 258 SFEU.
- 60 Kromě toho je třeba poukázat na to, že podle čl. 260 odst. 3 SFEU má pouze Soudní dvůr pravomoc uložit peněžitou sankci členskému státu. Přijme-li Soudní dvůr takové rozhodnutí po kontradiktorní diskuzi, musí jej odůvodnit. Proto skutečnost, že Komise neodůvodnila svou volbu požadovat u Soudního dvora uplatnění čl. 260 odst. 3 SFEU, nemá vliv na procesní záruky dotčeného členského státu.
- 61 Je třeba dodat, že okolnost, že Komise nemusí v každém jednotlivém případě odůvodňovat své rozhodnutí požadovat peněžitou sankci na základě čl. 260 odst. 3 SFEU, nezprošťuje tento orgán povinnosti odůvodnit povahu a výši požadované peněžité sankce a zohlednit v této souvislosti pokyny, které přijala, například pokyny obsažené ve sděleních Komise, které sice nezavazují Soudní dvůr, nicméně přispívají k zajištění transparentnosti, předvídatelnosti a právní jistotě kroků činěných Komisí (analogicky s čl. 260 odst. 2 SFEU viz rozsudek ze dne 30. května 2013, *Komise v. Švédsko*, C-270/11, EU:C:2013:339, bod 41 a citovaná judikatura).
- 62 Tento požadavek odůvodnění povahy a výše požadované peněžité sankce je o to významnější, že na rozdíl od toho, co je stanoveno v odstavci 2 článku 260 SFEU, odstavec 3 tohoto článku stanoví, že v rámci řízení zahájeného na základě tohoto ustanovení má Soudní dvůr pouze omezenou posuzovací pravomoc, jelikož v případě, že Soudní dvůr konstatuje nesplnění povinnosti, jsou návrhy Komise, pokud jde o povahu a maximální výši peněžité sankce, kterou může uložit, pro Soudní dvůr závazné.
- 63 Autoři čl. 260 odst. 3 SFEU totiž nejen stanovili, že Komise musí navrhnout „výši paušální částky nebo penále, které má dotýčný členský stát zaplatit“, ale rovněž upřesnili, že Soudní dvůr může uložit zaplacení peněžité sankce, „které nepřekročí výši navrženou“ Komisí. Nastolili tak přímou spojitost mezi sankcí požadovanou Komisí a sankcí, kterou může uložit Soudní dvůr na základě tohoto ustanovení.
- 64 Argument, že uložení paušální částky nemůže mít podle judikatury Soudního dvora (viz zejména rozsudek ze dne 9. prosince 2008, *Komise v. Francie*, C-121/07, EU:C:2008:695, bod 63) automatickou povahu, nemůže mít ani dopad na principiální pravomoc Komise zahájit řízení podle čl. 260 odst. 3 SFEU ve všech případech, kdy má za to, že nesplnění povinnosti spadá do působnosti tohoto ustanovení. Tato judikatura se totiž týká posouzení opodstatněnosti žaloby Komise znějící na „uložení“ zaplacení peněžité sankce Soudním dvorem, a nikoli účelnosti podání takového návrhu.
- 65 Pokud jde o argument Irska, podle kterého je cílem činnosti Komise učinit příklad zejména z něho samotného a z Rumunska, aby tak přiměla ostatní členské státy k dodržování prováděcích lhůt stanovených ve směrnici, je třeba poznamenat, že – jak uvedla Komise, aniž jí v tomto bodě bylo oponováno – ke dni podání projednávané žaloby bylo Irsko spolu s Rumunskem jediným členským státem, který neprovedl směrnicí 2015/849 v plném rozsahu. Kromě toho a v každém případě

nemohou být úvahy, které vedly Komisi k zahájení tohoto řízení proti Irsku a k tomu, že tak učinila ke dni, který si zvolila, na překážku použitelnosti čl. 260 odst. 3 SFEU nebo přípustnosti žaloby podané na základě tohoto ustanovení.

- 66 Je tedy třeba konstatovat, že se čl. 260 odst. 3 SFEU na takovou situaci, jako je situace dotčená v projednávané věci, použije.

### *K uložení paušální částky v projednávaném případě*

#### *– Argumentace účastníků řízení*

- 67 Pokud jde o výši peněžité sankce, jež má být uložena, má Komise v souladu s postojem vyjádřeným v bodě 23 sdělení z roku 2011 za to, že jelikož nesplnění povinnosti sdělit opatření provádějící směrnici není méně závažné než nesplnění povinnosti, které může být předmětem sankcí uvedených v čl. 260 odst. 2 SFEU, musí být způsoby výpočtu sankcí uvedených v čl. 260 odst. 3 SFEU stejné jako ty, které se uplatní v rámci postupu upraveného v odstavci 2 tohoto článku.
- 68 V projednávané věci požaduje Komise uložení paušální částky, jejíž výše se vypočítává na základě pokynů obsažených ve sdělení ze dne 13. prosince 2005 nazvaném „Použití článku [260 SFEU]“ [SEC (2005) 1658], ve znění aktualizovaném sdělením ze dne 13. prosince 2017 nazvaným „Aktualizace údajů pro výpočet paušálních částek a penále, které Komise navrhuje Soudnímu dvoru v rámci řízení o nesplnění povinnosti“ [C(2017) 8720], přičemž minimální paušální částka pro Irsko činí 1 685 000 eur. Tato minimální paušální částka se však podle Komise v projednávaném případě neuplatní, jelikož je nižší než částka vyplývající z výpočtu paušální částky v souladu s těmito sděleními. Komise uvádí, že pro určení denní částky sloužící jako základ pro tento výpočet je třeba vynásobit jednotnou základní paušální sazbu, která činí 230 eur, koeficientem závažnosti a faktorem „n“, který pro Irsko činí 2,92. Koeficient závažnosti se měnil směrem dolů tak, jak Irsko sdělovalo další prováděcí opatření. Pro období od 27. června 2017 do 28. listopadu 2018 činí koeficient závažnosti 7 na stupnici od 1 do 20; pro období od 29. listopadu 2018 do 26. března 2019 činí tento koeficient 2 a pro období od 27. března do 2. prosince 2019 činí uvedený koeficient 1. Součet všech tří částek odpovídajících těmto obdobím, a sice 2 439 922,80 eura, 158 497,60 eura a 168 571,60 eura, vede Komisi k tomu, že požaduje uložení paušální částky v celkové výši 2 766 992 eur.
- 69 Komise mimoto nesouhlasí s tím, že by uložení paušální částky představovalo výjimku a uplatnilo se pouze za výjimečných okolností. Opožděné provedení směrnic totiž podle ní ohrožuje nejen ochranu obecných zájmů sledovaných unijními právními předpisy, která nemůže tolerovat žádné prodlení, ale také a především ochranu evropských občanů, kteří z této právní úpravy vyvozují subjektivní práva. Navíc věrohodnost unijního práva jako celku by byla ohrožena, kdyby trvalo řadu let, než by legislativní akty začaly vyvolávat plné právní účinky v členských státech. Komise se proto domnívá, že prodlení s provedením směrnic představuje dostatečně závažné zvláštní okolnosti, které odůvodňují uložení paušální částky.
- 70 Pokud jde o výši paušální částky, jejíž zaplacení je Komisí požadováno, má Irsko za to, že Soudní dvůr není, podobně jako bylo rozhodnuto ohledně čl. 260 odst. 2 SFEU, vázán pokyny Komise, a konkrétněji minimální paušální částkou stanovenou pro Irsko ve výši 1 685 000 eur. Mimoto, pokud dotčené nesplnění povinnosti skončilo před vyhlášením rozsudku Soudního dvora ve věci týkající se tohoto nesplnění povinnosti, mohl by Soudní dvůr mít za to, že zaplacení paušální částky není nezbytné. V projednávaném případě by ostatně zaplacení paušální částky nemělo být vůbec uloženo. Ve zbývajících částech neexistuje podle Irska žádný důvod pro přenesení metody výpočtu peněžitých sankcí uložených podle čl. 260 odst. 2 SFEU na sankce uložené podle odstavce 3 tohoto článku, jelikož závažnost porušení, která mají být sankcionována, není stejná.



- 71 Irsko kromě toho tvrdí, že den po uplynutí prováděcí lhůty stanovené směrnicí 2015/849, tedy 27. červen 2017, nemůže být vhodným výchozím bodem pro posouzení doby trvání dotčeného nesplnění povinnosti, jelikož k tomuto datu nemohlo vědět, že toto nesplnění povinnosti spadá do působnosti čl. 260 odst. 3 SFEU a že Komise přijme politiku systematického uplatňování tohoto ustanovení. Mimoto výpočet paušální částky podle denní částky, přičemž se překročí minimální paušální částka navrhovaná Komisí, je v rozporu se zásadou právní jistoty. Pokud jde o konec uvedeného nesplnění povinnosti, Irsko připomíná, že podle jeho názoru nastal dne 29. listopadu 2018, a nikoli, jak tvrdí Komise, dne 3. prosince 2019. K prvně uvedenému datu byla totiž veškerá ustanovení směrnice 2015/849, která vyžadují provedení, v plném rozsahu provedena do vnitrostátního práva. Pokud by Soudní dvůr navzdory tomu, že dotčené nesplnění povinnosti skončilo ke dni posouzení skutkového stavu Soudním dvorem, rozhodl, že Irsko bude povinno zaplatit paušální částku, měla by být tato peněžité sankce minimální.
- 72 Pokud jde o koeficient závažnosti, Irsko tvrdí, že vzhledem k významu unijních pravidel, která jsou předmětem dotčeného porušení, minimálním dopadům neprovedení směrnice 2015/849 na obecné či zvláštní zájmy a polehčujícím okolnostem je koeficient navrhovaný Komisí příliš vysoký. Irsko má za to, že v projednávaném případě by tedy tento koeficient měl být snížen na 1. Pokud jde o polehčující okolnosti, Irsko konkrétněji uvádí, že zákon z roku 2018 nabyl účinnosti v průběhu řízení, že provedení primární právní úpravou souvisí se silou prováděcích opatření stanovených platnými právními předpisy, že upřednostnilo přijetí návrhu zákona oběma senáty parlamentu, že informovalo Komisi o legislativních pokrocích a že dodrželo orientační harmonogram sdělený tomuto orgánu před podáním projednávané žaloby.
- 73 Estonská republika a Francouzská republika mají za to, že v projednávaném případě musí být výše paušální částky navrhovaná Komisí v každém případě snížena.

– *Závěry Soudního dvora*

- 74 Pokud jde na prvním místě o argument, že povinnost zaplatit paušální částku je nepřiměřená, jelikož Irsko v průběhu řízení ukončilo předmětné nesplnění povinnosti, je třeba jednak připomenout, že nesplnění povinnosti členského státu sdělit opatření provádějící směrnici, ať už tím, že informace zcela či zčásti chybí, anebo je nedostatečně jasná a přesná, může samo o sobě odůvodnit zahájení řízení podle článku 258 SFEU směřující k určení tohoto nesplnění povinnosti [rozsudek ze dne 8. července 2019, Komise v. Belgie (Článek 260 odst. 3 SFEU – Vysokorychlostní síť), C-543/17, EU:C:2019:573, bod 51]. A dále je cílem zavedení mechanismu podle čl. 260 odst. 3 SFEU nejen přimět členské státy, aby co nejrychleji ustaly v neplnění povinností, které by, nebýt takového opatření, mělo tendenci přetrvávat, ale také zjednodušit a urychlit postup ukládání peněžitých sankcí za nesplnění povinnosti sdělit vnitrostátní opatření provádějící směrnici přijatou legislativním postupem, přičemž před zavedením tohoto mechanismu mohla být členským státům, které ve stanovených lhůtách nepostupovaly v souladu s předchozím rozsudkem Soudního dvora a nesplnily povinnost provést směrnici, uložena finanční sankce až několik let po vydání posledně uvedeného rozsudku [rozsudek ze dne 8. července 2019, Komise v. Belgie (Článek 260 odst. 3 SFEU – Vysokorychlostní síť), C-543/17, EU:C:2019:573, bod 52].
- 75 Je přitom nutno konstatovat, že autoři čl. 260 odst. 3 SFEU stanovili za účelem dosažení cíle sledovaného tímto ustanovením dva druhy peněžitých sankcí, a sice paušální částku a penále.
- 76 V tomto ohledu z judikatury Soudního dvora vyplývá, že použití jednoho nebo druhého z obou těchto opatření závisí na způsobilosti každého z nich splnit sledovaný cíl v závislosti na okolnostech projednávané věci. Zatímco uložení penále se jeví jako obzvláště vhodné, aby přimělo členský stát k tomu, aby co nejrychleji ustal v neplnění povinností, které by, nebýt takového opatření, mělo tendenci přetrvávat, uložení povinnosti zaplatit paušální částku spočívá spíše na posouzení dopadů



nesplnění povinností dotyčného členského státu na soukromé a veřejné zájmy, zejména pokud neplnění povinností trvalo po dlouhou dobu (analogicky s čl. 260 odst. 2 SFEU viz rozsudek ze dne 12. července 2005, Komise v. Francie, C-304/02, EU:C:2005:444, bod 81).

- 77 Za těchto okolností nemůže být žaloba, která stejně jako v projednávané věci požaduje uložení paušální částky, zamítnuta jako nepřiměřená pouze z toho důvodu, že jejím předmětem je nesplnění povinnosti, které, i když trvalo po určitou dobu, bylo ukončeno v okamžiku posuzování skutkových okolností Soudním dvorem.
- 78 Pokud jde na druhém místě o účelnost uložení peněžité sankce v projednávaném případě, je třeba připomenout, že Soudnímu dvoru přísluší v každé věci a v závislosti na okolnostech případu, který mu byl předložen, jakož i na stupni přesvědčování a odrazování, který se mu jeví jako potřebný, rozhodnout o peněžitých sankcích vhodných zejména k předejití tomu, aby se obdobná porušení unijního práva opakovala [rozsudek ze dne 8. července 2019, Komise v. Belgie (Článek 260 odst. 3 SFEU – Vysokorychlostní síť), C-543/17, EU:C:2019:573, bod 78].
- 79 V projednávané věci je třeba mít za to, že navzdory tomu, že Irsko spolupracovalo s útvary Komise během celého postupu před zahájením soudního řízení a že je informovalo o pokroku při provádění směrnice 2015/849, soubor právních a skutkových okolností, jimiž se vyznačuje konstatované nesplnění povinnosti, a sice skutečnost, že k datu podání projednávané žaloby bylo sděleno jediné prováděcí opatření, kterým bylo provedeno pouze ustanovení čl. 30 odst. 1 prvního pododstavce této směrnice, a okolnost, že tato opatření k provedení uvedené směrnice nabyla účinnosti jeden týden před konáním jednání, je ukazatelem toho, že účinné předcházení opakování obdobných porušení unijního práva v budoucnu může vyžadovat přijetí takového odrazujícího opatření, jako je uložení povinnosti zaplatit paušální částku (v tomto smyslu a analogicky s čl. 260 odst. 2 SFEU viz rozsudky ze dne 11. prosince 2012, Komise v. Španělsko, C-610/10, EU:C:2012:781, bod 142, a ze dne 4. prosince 2014, Komise v. Švédsko, C-243/13, nezveřejněný, EU:C:2014:2413, bod 63).
- 80 Tento závěr není zpochybněn argumentací uvedenou v bodě 65 tohoto rozsudku. Jak totiž bylo připomenuto v uvedeném bodě, přísluší Komisi zejména posoudit účelnost přijetí kroků vůči členskému státu a zvolit okamžik, kdy proti němu zahájí řízení o nesplnění povinnosti.
- 81 Pokud jde na třetím místě o výpočet paušální částky, kterou je vhodné uložit v projednávané věci, je třeba připomenout, že Soudnímu dvoru přísluší, aby při výkonu své posuzovací pravomoci v této oblasti, jak je vymezena návrhy Komise, stanovil výši paušální částky, jejíž zaplacení může být členskému státu uloženo na základě čl. 260 odst. 3 SFEU, tak aby byla přiměřená okolnostem a porušení, jehož se členský stát dopustil. Mezi faktory, které jsou v tomto ohledu relevantní, patří zejména takové skutečnosti, jako je závažnost zjištěného porušení práva, doba, po kterou toto porušení trvalo, a platební schopnost dotčeného členského státu [analogicky s čl. 260 odst. 2 SFEU viz rozsudek ze dne 12. listopadu 2019, Komise v. Irsko (Větrný park v Derrybrienu), C-261/18, EU:C:2019:955, bod 114 a citovaná judikatura].
- 82 Co se zprv týče závažnosti porušení práva, je třeba připomenout, že povinnost přijmout vnitrostátní opatření, která zajistí úplné provedení směrnice, a povinnost sdělit tato opatření Komisi jsou základními povinnostmi členských států, které mají zaručit plnou účinnost unijního práva, a je tudíž nutno mít za to, že neplnění těchto povinností je nepochybně závažné [rozsudek ze dne 8. července 2019, Komise v. Belgie (Článek 260 odst. 3 SFEU – Vysokorychlostní síť), C-543/17, EU:C:2019:573, bod 85]. K tomu je třeba dodat, že směrnice 2015/849 je důležitým nástrojem k zajištění účinné ochrany finančního systému Unie před hrozbami způsobenými praním peněz a financováním terorismu. Absence nebo nedostatečnost takové ochrany finančního systému Unie musí být s ohledem na své důsledky pro veřejné a soukromé zájmy v rámci Unie považována za zvláště závažnou.

- 83 I když Irsko v průběhu řízení ukončilo vytýkané nesplnění povinnosti, nemění to nic na tom, že toto nesplnění povinnosti existovalo ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku ze dne 8. března 2018, tedy dne 8. května 2018, takže účinnost unijního práva nebyla vždy zajištěna.
- 84 Závažnost tohoto nesplnění povinnosti je kromě toho umocněna okolností, že Irsko k tomuto datu přijalo opatření provádějící směrnici 2015/849 pouze ve vztahu k jedinému jejímu ustanovení.
- 85 Argumentace předložená Irskem s cílem uvést důvody prodlení s provedením směrnice 2015/849, především to, že zákon z roku 2018 musel být přijat delším postupem provádění, aby byla zajištěna účinnost ustanovení této směrnice, nemůže mít vliv na závažnost dotčeného porušení, jelikož podle ustálené judikatury nemohou praxe nebo situace vnitrostátního právního řádu členského státu odůvodnit nedodržení povinností a lhůt vyplývajících z unijních směrnic, a tudíž ani jejich opožděné nebo neúplné provedení. Stejně tak je irelevantní, že nesplnění povinnosti členským státem vyplývá z technických obtíží, se kterými se tento členský stát potýkal (viz zejména rozsudek ze dne 7. května 2002, Komise v. Nizozemsko, C-364/00, EU:C:2002:282, bod 10 a citovaná judikatura). Ostatně pokud se ukáže, že lhůta k provedení směrnice je příliš krátká, jediným způsobem slučitelným s unijním právem je, aby dotýčný členský stát podal vhodné podněty s cílem dosáhnout toho, aby příslušný orgán tuto lhůtu případně prodloužil (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 1. října 1998, Komise v. Španělsko, C-71/97, EU:C:1998:455, bod 16).
- 86 Pokud jde zadruhé o dobu trvání porušení, je třeba připomenout, že je v zásadě nutno ji posuzovat s ohledem na okamžik, ke kterému Soudní dvůr posuzuje skutkové okolnosti, a nikoliv s ohledem na okamžik, kdy mu Komise věc předloží [rozsudek ze dne 8. července 2019, Komise v. Belgie (Článek 260 odst. 3 SFEU – Vysokorychlostní síť), C-543/17, EU:C:2019:573, bod 87]. Je třeba mít za to, že k tomuto posouzení skutkových okolností dochází ke dni ukončení řízení.
- 87 V projednávané věci sice není mezi účastníky řízení sporu o tom, že k ukončení dotčeného nesplnění povinnosti došlo před skončením řízení, avšak to nemění nic na tom, že se účastníci řízení rozcházejí ohledně přesného data ukončení dotčeného nesplnění povinnosti, jelikož Komise má za to, že toto nesplnění povinnosti skončilo dne 3. prosince 2019, zatímco Irsko tvrdí, že se tak stalo dne 29. listopadu 2018.
- 88 V tomto směru je třeba s ohledem na to, co bylo uvedeno v bodě 82 tohoto rozsudku, konstatovat, že některá opatření provádějící směrnici 2015/849 zjevně nebyla k 29. listopadu 2018 přijata. Z písemností předložených Soudnímu dvoru totiž vyplývá, že vnitrostátní předpisy, kterými byly podle Irska provedeny čl. 61 odst. 3 a čl. 62 odst. 2 této směrnice, nejen že byly sděleny až duplikou dne 4. března 2019, ale navíc neobsahují žádný odkaz na uvedenou směrnici. Kromě toho, jak uvedl generální advokát v bodě 72 svého stanoviska, vnitrostátní opatření zajišťující provedení ustanovení čl. 47 odst. 2 směrnice 2015/849 nabyly účinnosti až dne 3. prosince 2019. Totéž platí pro ustanovení čl. 48 odst. 5 až 8 této směrnice, u nichž Irsko uznalo, že před opatřeními, která nabyly účinnosti dne 3. prosince 2019, nepřijalo prováděcí opatření z důvodu, že tato ustanovení jsou podle jeho názoru druhotná nebo vedlejší. Takové posouzení členským státem přitom zjevně není dostačující k tomu, aby jej zprostilo povinnosti přijmout právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí nebo povinnosti sdělit Komisi opatření provádějící tuto směrnici.
- 89 Jako datum ukončení nesplnění povinnosti uvedené v čl. 260 odst. 3 SFEU je tedy třeba stanovit 3. prosinec 2019.
- 90 Pokud jde o počátek doby, jež je třeba vzít v potaz pro účely stanovení výše paušální částky, jež má být uložena na základě čl. 260 odst. 3 SFEU, je třeba upřesnit, že na rozdíl od toho, co Soudní dvůr rozhodl v bodě 88 svého rozsudku ze dne 8. července 2019, Komise v. Belgie (Článek 260 odst. 3 SFEU – Vysokorychlostní síť) (C-543/17, EU:C:2019:573), týkajícím se určení denního penále, jež má být uloženo, není relevantním datem k určení doby trvání předmětného nesplnění povinnosti pro účely

uložení paušální částky na základě čl. 260 odst. 3 SFEU datum uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku, nýbrž datum, k němuž uplyne prováděcí lhůta stanovená předmětnou směrnicí.

- 91 Jak totiž uvedl generální advokát v bodě 73 svého stanoviska, je cílem tohoto ustanovení stimulovat členské státy k tomu, aby prováděly směrnice ve lhůtách stanovených unijním normotvůrcem, a zajistit plnou účinnost unijních právních předpisů. Zatímco tedy k aktivaci postupu podle čl. 260 odst. 2 SFEU vede skutečnost, že členský stát nesplnil povinnosti vyplývající z rozsudku, kterým bylo určeno nesplnění povinnosti, je základem řízení upraveného v čl. 260 odst. 3 SFEU skutečnost, že členský stát nesplnil povinnost přijmout a sdělit opatření provádějící směrnicí nejpozději ke dni stanovenému touto směrnicí.
- 92 Přijetím jakéhokoli jiného řešení by ostatně byl zpochybněn užitečný účinek ustanovení směrnic, která stanoví datum, ke kterému musí opatření provádějící tyto směrnice nabýt účinnosti. Vzhledem k tomu, že podle ustálené judikatury Soudního dvora platí, že zaslání výzvy dopisem na základě čl. 258 prvního pododstavce SFEU předpokládá, že se Komise může platně dovolávat předcházejícího nesplnění povinnosti příslušející dotčenému členskému státu [rozsudek ze dne 5. prosince 2019, Komise v. Španělsko (Plány pro nakládání s odpady), C-642/18, EU:C:2019:1051, bod 17 a citovaná judikatura], by členské státy, které neprovedly směrnici ke dni stanovenému touto směrnicí, měly v takovém případě každopádně k dispozici dodatečnou lhůtu k jejímu provedení, jejíž délka by navíc závisela na tom, jak rychle Komise zahájí postup před zahájením soudního řízení, aniž by přitom bylo možné zohlednit délku této lhůty při posuzování doby trvání předmětného nesplnění povinnosti. Je přitom nesporné, že datem, od kterého je třeba zajistit plnou účinnost směrnice, je datum provedení stanovené v samotné směrnicí, a nikoliv datum uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku.
- 93 Na rozdíl od toho, co tvrdí Irsko, nemůže tento přístup narušit zásadu právní jistoty, jelikož v takové situaci, jako je situace dotčená v projednávané věci, nemůže dotčený členský stát platně tvrdit, že nevěděl, že od data provedení stanoveného v dotčené směrnicí nesplnil povinnosti, které pro něj z této směrnice vyplývají. Mimoto ochrana práva dotčeného členského státu na obhajobu zaručená postupem před zahájením soudního řízení nemůže mít za následek ochranu tohoto členského státu před jakýmkoli finančním důsledkem vyplývajícím z tohoto nesplnění povinnosti pro období před uplynutím lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku.
- 94 V tomto ohledu je třeba dodat, jak uvedl generální advokát v bodě 74 svého stanoviska a na rozdíl od toho, co tvrdilo Irsko na jednání, že ke zveřejnění sdělení Komise uvedeného v bodě 51 tohoto rozsudku dne 19. ledna 2017 došlo před uplynutím prováděcí lhůty stanovené ve směrnici 2015/849. Irsko tedy nemůže platně tvrdit, že nevědělo, že nesplnění povinnosti dotčené v projednávané věci může vést k podání žaloby na základě čl. 260 odst. 3 SFEU.
- 95 K zajištění plné účinnosti unijního práva je tudíž třeba, aby při posuzování doby trvání porušení pro účely stanovení výše paušální částky, která má být uložena na základě čl. 260 odst. 3 SFEU, bylo vzato v úvahu datum provedení stanovené samotnou dotčenou směrnicí.
- 96 V projednávané věci není zpochybňováno, že k datu provedení stanovenému v článku 67 směrnice 2015/849, tedy k 26. červnu 2017, Irsko nepřijalo právní a správní předpisy nezbytné k zajištění provedení této směrnice, a tudíž nesdělilo Komisi opatření provádějící tuto směrnici. Z toho plyne, že dotčené nesplnění povinnosti, které skončilo teprve dne 3. prosince 2019, a tedy týden před konáním jednání, trvalo téměř dva a půl roku.
- 97 Pokud jde zatřetí o platební schopnost dotčeného členského státu, z judikatury Soudního dvora vyplývá, že je třeba zohlednit nedávný vývoj hrubého domácího produktu (HDP) v tomto členském státě, a to ke dni posuzování skutkových okolností Soudním dvorem [analogicky s čl. 260 odst. 2 SFEU viz rozsudek ze dne 12. listopadu 2019, Komise v. Irsko (Větrný park v Derrybrienu), C-261/18, EU:C:2019:955, bod 124 a citovaná judikatura].

- 98 S přihlédnutím ke všem okolnostem projednávané věci a s ohledem na posuzovací pravomoc přiznanou Soudnímu dvoru v čl. 260 odst. 3 SFEU, který stanoví, že Soudní dvůr nemůže, pokud jde o paušální částku, jejíž zaplacení ukládá, překročit částku navrženou Komisí, je třeba mít za to, že účinné předcházení obdobnému porušování práva v budoucnu, jako je porušení článku 67 směrnice 2015/849, které má dopad na plnou účinnost unijního práva, vyžaduje uložení paušální částky, jejíž výše musí být stanovena na 2 000 000 eur.
- 99 V důsledku toho je třeba uložit Irsku povinnost zaplatit Komisi paušální částku ve výši 2 000 000 eur.

### **K nákladům řízení**

- 100 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Irsko nemělo ve věci úspěch, je důvodné mu uložit náhradu nákladů řízení.
- 101 Podle čl. 140 odst. 1 tohoto jednacího řádu, který stanoví, že členské státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, nesou vlastní náklady řízení, je třeba rozhodnout, že Estonská republika a Francouzská republika ponесou vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

- 1) **Irsko tím, že ve lhůtě stanovené v odůvodněném stanovisku ze dne 8. března 2018 nepřijalo veškeré právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849 ze dne 20. května 2015 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES a směrnice Komise 2006/70/ES, a tudíž tyto předpisy nesdělilo Evropské komisi, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 67 směrnice 2015/849.**
- 2) **Irsku se ukládá povinnost zaplatit Evropské komisi paušální částku ve výši 2 000 000 eur.**
- 3) **Irsku se ukládá náhrada nákladů řízení.**
- 4) **Estonská republika a Francouzská republika ponесou vlastní náklady řízení.**

Podpisy.