



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (třetí senát)

13. ledna 2021 *

„Nesplnění povinnosti státem – Článek 258 SFEU – Trh finančních nástrojů – Směrnice 2014/65/EU a (EU) 2016/1034 – Neprovedení nebo nesdělení prováděcích opatření – Článek 260 odst. 3 SFEU – Návrh na uložení povinnosti zaplatit paušální částku“

Ve věci C-628/18,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 258 a čl. 260 odst. 3 SFEU, podaná dne 5. října 2018,

Evropská komise, zastoupená T. Scharfem a G. von Rintelenem, jakož i B. Rous Demiri, jako zmocněnci,

žalobkyně,

proti

Slovenské republice, zastoupené T. Mihelič Žitko, A. Dežman Mušič a N. Pintar Gosenca, jako zmocněnkyněmi,

žalované,

podporované:

Spolkovou republikou Německo, zastoupenou S. Eisenberg, jako zmocněnkyní,

Estonskou republikou, zastoupenou N. Grünberg, jako zmocněnkyní,

Rakouskou republikou, zastoupenou G. Hessem, jako zmocněncem,

Polskou republikou, zastoupenou B. Majczynou, jako zmocněncem,

vedlejšími účastníky řízení,

SOUDNÍ DVŮR (třetí senát),

ve složení A. Prechal, předsedkyně senátu, K. Lenaerts, předseda Soudního dvora vykonávající funkci soudce třetího senátu, A. Kumin, N. Wahl a F. Biltgen (zpravodaj), soudci,

generální advokát: P. Pikamäe,

vedoucí soudní kanceláře: M. Longar, rada,

* Jednací jazyk: slovinština.

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 9. září 2020,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Evropská komise se žalobou domáhá, aby Soudní dvůr:
 - určil, že Slovinská republika tím, že do 3. července 2017 nepřijala právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2014/65/EU ze dne 15. května 2014 o trzích finančních nástrojů a o změně směrnic 2002/92/ES a 2011/61/EU (Úř. věst. 2014, L 173, s. 349), jakož i směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1034 ze dne 23. června 2016, kterou se mění směrnice 2014/65/EU o trzích finančních nástrojů (Úř. věst. 2016, L 175, s. 8), nebo v každém případě tím, že Komisi nesdělila, že uvedené předpisy přijala, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 93 směrnice 2014/65, ve znění článku 1 směrnice 2016/1034;
 - uložil Slovinské republice na základě čl. 260 odst. 3 SFEU zaplacení paušální částky ve výši 1 028 560 eur, která má být zaplacena na účet, který jí sdělí Komise, s účinností ke dni vyhlášení rozsudku v projednávané věci, a
 - uložil Slovinské republice náhradu nákladů řízení.

Právní rámec

- 2 Článek 1 směrnice 2014/65 stanovil:
 - „1. Tato směrnice se vztahuje na investiční podniky, organizátory trhu, poskytovatele služeb hlášení údajů a podniky ze třetích zemí poskytující investiční služby nebo vykonávající investiční činnosti prostřednictvím zřízení pobočky v Unii.
 - 2. Tato směrnice stanoví požadavky týkající se:
 - a) podmínek pro udělení povolení a pro výkon činnosti pro investiční podniky;
 - b) poskytování investičních služeb nebo výkon investičních činností podniky ze třetích zemí se zřízenou pobočkou;
 - c) povolení a provozování regulovaných trhů;
 - d) povolení a výkonu činnosti poskytovatelů služeb hlášení údajů a
 - e) dohledu, spolupráce a prosazování příslušnými orgány.
 - 3. Následující ustanovení se použijí rovněž na úvěrové instituce povolené podle směrnice 2013/36/EU při poskytování jedné nebo více investičních služeb nebo výkonu investičních činností:
 - a) čl. 2 odst. 2, čl. 9 odst. 3 a články 14 a 16 až 20;

- b) kapitola II hlavy II, s výjimkou čl. 29 odst. 2 druhého pododstavce;
- c) kapitola III hlavy II, s výjimkou čl. 34 odst. 2 a 3 a čl. 35 odst. 2 až 6 a 9;
- d) články 67 až 75 a články 80, 85 a 86.

4. Následující ustanovení se použijí rovněž na investiční podniky a na úvěrové instituce povolené podle směrnice 2013/36/EU při prodeji strukturovaných vkladů nebo při poskytování poradenství zákazníkům ve vztahu ke strukturovaným vkladům:

- a) čl. 9 odst. 3, článek 14 a čl. 16 odst. 2, 3 a 6;
- b) články 23 až 26, článek 28, článek 29 s výjimkou odst. 2 druhého pododstavce a článek 30 a
- c) články 67 až 75.

5. Ustanovení čl. 17 odst. 1 až 6 se použijí rovněž na členy nebo účastníky regulovaných trhů a mnohostranných obchodních systémů, kteří nemusí mít povolení podle této směrnice na základě čl. 2 odst. 1 písm. a), e), i) a j).

6. Články 57 a 58 se použijí rovněž na osoby, na něž se vztahuje výjimka podle článku 2.

7. Všechny mnohostranné systémy s finančními nástroji se řídí buď hlavou II v případě mnohostranných obchodních systémů a organizovaných obchodních systémů [(*Organised Trading Facilities*), organizované obchodní systémy], nebo hlavou III v případě regulovaných trhů.

Každý investiční podnik, který organizovaně, často, systematicky a významně obchoduje na vlastní účet při provádění pokynů zákazníků mimo regulovaný trh, mnohostranný obchodní systém nebo organizovaný obchodní systém, musí vykonávat svou činnost v souladu s hlavou III nařízení [Evropského parlamentu a Rady] (EU) č. 600/2014 [ze dne 15. května 2014 o trzích finančních nástrojů a o změně nařízení (EU) č. 648/2012 (Úř. věst. 2014, L 173, s. 84)].

Aniž jsou dotčeny články 23 a 28 nařízení (EU) č. 600/2014, musí být všechny obchody s finančními nástroji uvedené v prvním a druhém pododstavci tohoto odstavce, které nejsou uzavřeny v rámci mnohostranných systémů nebo u systematických internalizátorů, v souladu s příslušnými ustanoveními hlavy III nařízení (EU) č. 600/2014.“

3 Článek 93 směrnice 2014/65, nadepsaný „Provedení ve vnitrostátním právu“, stanovil:

„1. Členské státy do 3. července[...] 2016 přijmou a zveřejní právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí. Neprodleně sdělí Komisi znění těchto předpisů.

Členské státy tyto předpisy použijí ode dne 3. ledna 2017, s výjimkou ustanovení provádějících ve vnitrostátním právu čl. 65 odst. 2, která se použijí ode dne 3. září 2018.

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. Musí rovněž obsahovat prohlášení, že odkazy ve stávajících právních a správních předpisech na směrnice zrušené touto směrnicí se považují za odkazy na tuto směrnici. Způsob odkazu a znění prohlášení si stanoví členské státy.

[...]

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

4 Článek 1 směrnice 2016/1034 stanoví:

„Směrnice 2014/65/EU se mění takto:

[...]

7) V článku 93 odst. 1 se datum ‚3. červencem 2016‘ nahrazuje datem ‚3. červencem 2017‘, datum ‚3. ledna 2017‘ nahrazuje datem ‚3. ledna 2018‘ a datum ‚3. září 2018‘ nahrazuje datem ‚3. září 2019‘.

Postup před zahájením soudního řízení a řízení před Soudním dvorem

- 5 Vzhledem k tomu, že Komise neobdržela od Slovinské republiky žádnou informaci o přijetí a vyhlášení právních a správních předpisů nezbytných pro dosažení souladu se směrnicí 2014/65, ve znění směrnice 2016/1034 (dále jen „směrnice MiFID II“) ke dni uplynutí lhůty k provedení této směrnice stanovené v článku 93 posledně uvedené směrnice, tj. k 3. červenci 2017, zaslala tomuto členskému státu dne 26. září 2017 výzvu dopisem.
- 6 Z odpovědi Slovinské republiky ze dne 23. listopadu 2017 vyplývalo, že se prováděcí opatření k tomuto datu připravovala a měla být přijata v dubnu 2018. Komise proto dne 26. ledna 2018 zaslala uvedenému členskému státu odůvodněné stanovisko, kterým jej vyzvala, aby ve lhůtě dvou měsíců od jeho doručení přijal opatření nezbytná pro dosažení souladu s požadavky směrnice MiFID II.
- 7 Vzhledem k tomu, že žádost Slovinské republiky o prodloužení lhůty pro odpověď na toto odůvodněné stanovisko Komise zamítla, odpověděla Slovinská republika na uvedené odůvodněné stanovisko dopisem ze dne 21. března 2018, že přijetí návrhů zákonů obsahujících opatření provádějící směrnicí MiFID II probíhá a má být dokončeno v dubnu 2018. K uvedené odpovědi byly připojeny návrhy zákonů.
- 8 Dne 1. srpna 2018 informovala Slovinská republika Komisi o konání předčasných voleb a ustavení nového Národního shromáždění a požádala Komisi o shovívavost, pokud jde o přijetí prováděcích opatření. V témže dopise tento členský stát mimo jiné uvedl, že na konci září 2018 dokončí všechny procesy týkající se přijetí nového zákona o trzích finančních nástrojů, který zajistí provedení směrnice MiFID II.
- 9 Komise, která měla za to, že jí Slovinská republika nesdělila vnitrostátní opatření provádějící směrnicí MiFID II, podala dne 5. října 2018 projednávanou žalobu, kterou se domáhá, aby Soudní dvůr určil, že došlo k vytýkanému nesplnění povinnosti, a uložil tomuto členskému státu nejen povinnost zaplatit paušální částku, ale i povinnost zaplatit denní penále.
- 10 Ve své replice 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 2014/65 a 2016/1034 do slovinského práva s účinností ode dne 6. prosince 2018 bezpředmětným. Komise zároveň upřesnila, že výše paušální částky, jejíž zaplacení požaduje, činí v projednávané věci 1 028 560 eur a vztahuje se na období od 4. července 2017 do 6. prosince 2018, tedy 520 dnů při denní částce 1 978 eur.
- 11 Rozhodnutími předsedy Soudního dvora ze dne 9. ledna, 4. února, 7. února a 14. května 2019 byl Polské republice, Spolkové republice Německo, Estonské republice a Rakouské republice povolen vstup do řízení jako vedlejšími účastníky na podporu návrhových žádání Slovinské republiky.

K žalobě

K nesplnění povinností podle článku 258 SFEU

Argumentace účastníků řízení

- 12 Komise se domnívá, že Slovinská republika tím, že do 3. července 2017 nepřijala veškeré právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí MiFID II nebo v každém případě tyto předpisy Komisi nesdělila, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 93 této směrnice.
- 13 V projednávaném případě má Komise za to, že směrnice MiFID II byla plně provedena až přijetím Zakona o trgu finančních instrumentov (zákon o trhu finančních nástrojů, Uradni list RS, č. 77/18), který byl Komisi oznámen dne 6. prosince 2018. Vnitrostátní opatření oznámená dne 3. prosince 2018, a sice tři legislativní akty, dvě rozhodnutí a právní předpis, kterými se mění a doplňuje zákon o lublaňské burze (Uradni list RS, č. 76/17), představují podle Komise nanejvýš částečné provedení směrnice 2014/65.
- 14 Komise v tomto ohledu uvádí, že Slovinská republika sama uznala, že tato opatření provedla směrnicí MiFID II pouze částečně, jelikož určitá ustanovení provedena nebyla a jiná ustanovení byla provedena pouze částečně. Tak je tomu zejména v případě ustanovení použitelných jak na mnohostranné obchodní systémy (MTF), tak i na organizované obchodní systémy (OTF).
- 15 Kromě toho Komise tvrdí, že směrnice MiFID II zavedla nová ustanovení ve srovnání s ustanoveními uvedenými ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/39/ES ze dne 21. dubna 2004 o trzích finančních nástrojů, o změně směrnice Rady 85/611/EHS a 93/6/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/12/ES a o zrušení směrnice Rady 93/22/EHS (Úř. věst. 2004, L 145, s. 1; Zvl. vyd. 06/07, s. 263), jejichž provedení zajišťovala opatření oznámená dne 3. prosince 2018, s cílem upravit nové platformy a obchodní činnosti, které se vyvinuly a které nespádají do působnosti směrnice 2004/39, a tudíž nespádají do oblasti působnosti jakékoli právní úpravy. Unijní normotvůrce zavedl podle Komise směrnicí MiFID II a nařízením č. 600/2014 nový, spolehlivější právní rámec umožňující čelit rostoucí komplexnosti trhu, vyznačující se zvyšující se rozmanitostí finančních nástrojů a nových metod obchodování.
- 16 Hlavní přínosy směrnice MiFID II k zavedení bezpečnějšího, spolehlivějšího, transparentnějšího a zodpovědnějšího finančního systému fungujícího v zájmu hospodářství a společnosti spočívají podle Komise zejména, jak vyplývá z čl. 27 odst. 3 této směrnice, v zavedení rámce pro tržní strukturu, který zaceluje mezery a zaručuje, že transakce se v případě potřeby provádějí na regulovaných obchodních platformách. Články 20 a 27 této směrnice zavádějí podle Komise pravidla, která zaručují podmínky spravedlivé hospodářské soutěže pro regulované trhy a MTF. Ustanovení obsažená v hlavě II kapitole II oddílu 3 uvedené směrnice mají za cíl posílení transparentnosti burzovních trhů a zavedení zásady transparentnosti u finančních nástrojů jiných než akcií nebo obdobných nástrojů. Podle Komise jsou stanovena harmonizovaná pravidla týkající se limitů pozic a kontroly pro řízení pozic u komoditních derivátů. Články 64 a 66 směrnice MiFID II posilují podle Komise účinnost konsolidace a zveřejňování obchodních údajů. Články 57 a 58 této směrnice rovněž posilují kontrolní pravomoci a zavádějí harmonizovaný režim týkající se limitů pozic u komoditních derivátů za účelem zlepšení transparentnosti, podpory řádného stanovení cen a zabránění zneužívání trhu. Podle Komise jsou zlepšeny podmínky hospodářské soutěže v oblasti obchodování a clearingů finančních nástrojů. Článek 25 směrnice MiFID II tak podle Komise posiluje ochranu investorů a článek 70 této směrnice mění stávající režim sankcí za účelem stanovení účinných a harmonizovaných správních sankcí. V hlavě V této směrnice je podle Komise zaveden nový druh služeb podléhajících povolení a dohledu, a sice „služby hlášení údajů“. Kromě toho články 39 až 43 uvedené směrnice zavádějí podle Komise

harmonizovaný režim udělování povolení přístupu na unijní trhy pro podniky ze třetích států, které poskytují určité služby v Unii nebo vykonávají v Unii určité činnosti na účet profesionálních zákazníků a způsobilých protistran.

- 17 V neposlední řadě Komise v souladu s judikaturou Soudního dvora poukazuje na to, že pokud směrnice výslovně stanoví, podobně jako článek 93 směrnice MiFID II, že ustanovení, která ji provádějí, musí obsahovat odkaz na tuto směrnici nebo musí být takový odkaz učiněn při jejich úředním vyhlášení, je v každém případě nezbytné přijmout zvláštní akt k provedení předmětné směrnice obsahující takový odkaz (rozsudek ze dne 11. června 2015, Komise v. Polsko, C-29/14, EU:C:2015:379, bod 49 a citovaná judikatura). Komise přitom uvádí, že v projednávaném případě žádné z opatření oznámených Slovinskou republikou dne 3. prosince 2018 neodkazuje na směrnici MiFID II.
- 18 S ohledem na výše uvedené má Komise za to, že Slovinská republika nepřijala, a v každém případě nesdělila ve stanovené lhůtě právní předpisy nezbytné k provedení této směrnice.
- 19 Slovinská republika, ačkoliv nezpochybňuje, že včas neinformovala Komisi o částečném provedení směrnice MiFID II, tvrdí, že ke dni uplynutí lhůty stanovené pro vyhovění odůvodněnému stanovisku byla většina ustanovení této směrnice provedena do slovinského právního řádu vnitrostátními opatřeními sdělenými dne 3. prosince 2018, vyjmenovanými v bodě 13 tohoto rozsudku. Tato opatření podle Slovinské republiky provedla do slovinského právního řádu směrnici 2004/39, takže částečně provedla i směrnici MiFID II vypracovanou na základě směrnice 2004/39. Tento členský stát uvádí, že nesdělil Komisi tato opatření před 3. prosincem 2018 jako akty zajišťující provedení směrnice MiFID II, neboť návrhy zákonů, o nichž informoval Komisi, že jsou právě přijímány a jejichž cílem bylo změnit právní rámec trhu s finančními nástroji, měly být přijaty Národním shromážděním nejpozději v dubnu 2018. Z důvodu změny vlády a předčasných voleb byly přitom tyto návrhy zákonů přijaty více než osm měsíců po jejich podání, ke kterým došlo v únoru a březnu 2018.
- 20 Slovinská republika mimoto uvádí, že se Komise dne 19. července 2018 rozhodla podat žalobu nejen proti Slovinské republice, nýbrž i proti Španělskému království. Slovinská republika uvádí, že Komise poté, co byla Španělským královstvím informována o částečném provedení směrnice MiFID II a o ukončení fáze úplného provedení do konce listopadu 2018, se předběžně rozhodla přerušit řízení týkající se tohoto členského státu. Slovinská republika přitom uvádí, že si byla vědoma skutečnosti, že Komisi neinformovala o částečném provedení předtím, než Komise podala dotčenou žalobu, ale že se jí podařilo zajistit provedení směrnice MiFID II v listopadu 2018, čímž tak splnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 93 této směrnice, ve lhůtě, kterou Komise stanovila Španělskému království. Slovinská republika uvádí, že podle bodu 7 sdělení předsedy Komise ze dne 9. prosince 2005 nazvaného „Přepřepované znění o použití článku 228 ES“ [SEC(2005) 1658], musí být sankce, které Komise navrhne Soudnímu dvoru za nesplnění povinnosti, vypočítány podle metody, která respektuje zásadu proporcionality a zásadu rovného zacházení mezi členskými státy. Za těchto podmínek má tento členský stát za to, že tento orgán musí vzít žalobu pro nesplnění povinnosti podanou proti němu zpět.

Závěry Soudního dvora

- 21 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 8. července 2019, Komise v. Belgie (Článek 260 odst. 3 SFEU – Vysokorychlostní síť), C-543/17, EU:C:2019:573, bod 23; ze dne 16. července 2020, Komise v. Rumunsko (Boj proti praní peněz), C-549/18, EU:C:2020:563, bod 19, a ze dne 16. července 2020, Komise v. Irsko (Boj proti praní peněz), C-550/18, EU:C:2020:564, bod 30].

- 22 Soudní dvůr mimoto opakovaně rozhodl, 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 obsahující takový odkaz [v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 27. listopadu 1997, Komise v. Německo, C-137/96, EU:C:1997:566, bod 8; ze dne 16. července 2020, Komise v. Rumunsko (Boj proti praní peněz), C-549/18, EU:C:2020:563, bod 20, a ze dne 16. července 2020, Komise v. Irsko (Boj proti praní peněz), C-550/18, EU:C:2020:564, bod 31].
- 23 Vzhledem k tomu, že Komise v projednávaném případě zaslala Slovinské republice odůvodněné stanovisko dne 26. ledna 2018, dvoměsíční lhůta, která jí byla stanovena pro splnění jejích povinností, uplynula dne 26. března 2018. Tvrzené nesplnění povinnosti je tudíž třeba posuzovat s ohledem na stav vnitrostátní právní úpravy platné k tomuto dni [rozsudky ze dne 16. července 2020, Komise v. Rumunsko (Boj proti praní peněz), C-549/18, EU:C:2020:563, bod 21, a ze dne 16. července 2020, Komise v. Irsko (Boj proti praní peněz), C-550/18, EU:C:2020:564, bod 32].
- 24 V tomto směru není zpochybňováno, že vnitrostátní opatření, o nichž Slovinská republika tvrdí, že zajišťují částečné provedení směrnice MiFID II, byla oznámena jakožto opatření provádějící tuto směrnici dne 3. prosince 2018, tedy po uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku.
- 25 Dále, jak vyplývá z odpovědi Slovinské republiky na otázku Soudního dvora položenou na jednání, je v každém případě nesporné, že v rozporu s tím, co stanoví článek 93 směrnice MiFID II, neobsahují tato opatření žádný odkaz na tuto směrnici.
- 26 Z toho plyne, že předmětná opatření nesplňují podmínky nezbytné pro to, aby představovala zvláštní prováděcí akt ve smyslu judikatury uvedené v bodě 22 tohoto rozsudku.
- 27 Je tudíž třeba dospět k závěru, že ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku Slovinská republika nepřijala opatření nezbytná pro zajištění provedení směrnice MiFID II, a tudíž tato opatření ani nesdělila Komisi.
- 28 Je proto třeba určit, že Slovinská republika tím, že ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku nepřijala všechny právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí MiFID II, a že tudíž tyto předpisy nesdělila Komisi, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 93 této směrnice.

K nesplnění povinnosti podle čl. 260 odst. 3 SFEU

K použitelnosti čl. 260 odst. 3 SFEU

– Argumentace účastníků řízení

- 29 Podle Komise byl čl. 260 odst. 3 SFEU vložen 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“, zveřejněné dne 15. ledna 2011 (Úř. věst. 2011, C 12, s. 1).
- 30 Cílem tohoto předpisu je silněji stimulovat členské státy k tomu, aby prováděly směrnice ve lhůtách stanovených unijním normotvůrcem, a zajistit uplatňování unijních právních předpisů.

- 31 Komise má za to, že se čl. 260 odst. 3 SFEU použije jak za situace, kdy ke sdělení opatření provádějících směrnici nedojde vůbec, tak za situace, kdy jsou tato opatření sdělena pouze částečně.
- 32 Tento orgán se kromě toho domnívá, že vzhledem k tomu, že i když čl. 260 odst. 3 SFEU hovoří o nesplnění povinnosti členského státu sdělit „opatření provádějící směrnici“, toto ustanovení se nepoužije pouze v případě neoznámení vnitrostátních opatření provádějících směrnici, ale uplatní se, jakmile členský stát taková opatření nepřijme. Čistě formalistický výklad tohoto ustanovení, podle něhož je jeho jediným cílem zajistit skutečné oznámení vnitrostátních opatření, by nezajistil relevantní provedení všech povinností vyplývajících z dotčené směrnice a zbavil by povinnost provést směrnice do vnitrostátního práva veškerého užitečného účinku.
- 33 V projednávané věci se podle Komise jedná právě o sankcionování postupu Slovinské republiky, která nepřijala a nezveřejnila, a tedy ani nesdělila Komisi všechny právní předpisy nezbytné k zajištění provedení směrnice MiFID II do vnitrostátního práva.
- 34 V reakci na argument, kterým Slovinská republika zpochybňuje použitelnost čl. 260 odst. 3 SFEU v projednávaném případě, Komise připomíná, že se projednávaná věc vyznačuje tou zvláštností, že Slovinská republika do 3. prosince 2018 neoznámila žádné opatření provádějící směrnici MiFID II. Tento orgán uznává, že od 3. do 6. prosince 2018 odpovídal stav provedení této směrnice podle oznámení vnitrostátních prováděcích opatření částečnému provedení této směrnice. Nic to však podle jejího názoru nemění na tom, že do uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku nebylo sděleno žádné prováděcí opatření. Komise tím, že navrhla uložení zaplacení paušální částky, zamýšlí sankcionovat období naprostého neoznámení prováděcích opatření, a to období mezi dnem následujícím po dni uplynutí lhůty pro provedení, tedy 4. červencem 2017, a dnem 3. prosince 2018. Kromě toho je podle Komise nesporné, že Slovinská republika ke dni podání žaloby nesplnila svou povinnost sdělit prováděcí opatření. Není tudíž podle ní třeba zabývat se otázkou, zda se čl. 260 odst. 3 SFEU použije v případě částečného provedení. Navíc argument Slovinské republiky, podle kterého se čl. 260 odst. 3 SFEU již nepoužije, pokud členský stát oznámil opatření k částečnému provedení, i když k tomuto sdělení došlo v den, kdy soudní řízení již probíhalo, by podle Komise zbavil čl. 260 odst. 3 SFEU veškerého užitečného účinku.
- 35 Pokud jde o argument Slovinské republiky, podle kterého s ní měla Komise zacházet stejně jako se Španělským královstvím, a sice dočasně přerušit řízení o žalobě pro nesplnění povinnosti, kterou proti Slovinské republice podala, Komise uvádí, že jí posledně uvedený členský stát oznámil prováděcí opatření ve lhůtě, kterou udal. Slovinská republika přitom navzdory svým závazkům do konce září 2018 Komisi žádné prováděcí opatření nesdělila. Komise tedy neměla žádný důvod k tomu, aby nadále odkládala podání projednávané žaloby.
- 36 Slovinská republika zpochybňuje použitelnost čl. 260 odst. 3 SFEU v projednávané věci.
- 37 Na podporu svého postoje nejprve uvádí, že toto ustanovení se nepoužije v případě částečného provedení směrnice. V projednávaném případě byla podle jejího názoru směrnice MiFID II částečně provedena do slovinského práva před uplynutím lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku. Skutečnost, že členský stát neinformuje Komisi o opatřeních provádějících směrnici, která přijal, se přitom podle jejího názoru nerovná neprovedení směrnice, byť by se jednalo o nesprávné nebo neúplné provedení této směrnice. Ze znění čl. 260 odst. 3 SFEU podle Slovinské republiky vyplývá, že toto ustanovení lze použít pouze v případě, že členský stát nepřijme žádné opatření provádějící směrnici do svého vnitrostátního právního řádu, a vůči Komisi tedy neučiní v tomto ohledu žádné sdělení.
- 38 Slovinská republika dále tvrdí, že jakýkoli jiný výklad než ten, který prosazuje, ohrožuje předvídatelnost řízení o nesplnění povinnosti, jelikož judikatura Soudního dvora a praxe Komise neumožňují jasně rozlišit mezi neúplným provedením a nesprávným provedením. Taková situace by podle Slovinské republiky měla negativní dopad na zásadu právní jistoty a zásadu rovnosti členských států ve vztahu ke

Smlouvám. Kromě toho je výklad zastáván Komisí podle Slovinské republiky v rozporu s restriktivním výkladem čl. 260 odst. 3 SFEU, který představuje výjimku a není podpořen teleologickým výkladem tohoto ustanovení.

- 39 V neposlední řadě má Slovinská republika za to, že i když by výklad navrhovaný Komisí přiznal tomuto ustanovení jednoznačný užitečný účinek, pojem „užitečný účinek“ nemůže být podle Slovinské republiky použit jako prostředek ke zvýšení účinnosti a užitečnosti unijního práva natolik, aby byl čl. 260 odst. 3 SFEU vykládán v rozporu se smyslem jasného záměru autorů Smlouvy. Kromě toho výklad navrhovaný Komisí naráží podle Slovinské republiky rovněž na zásadu proporcionality, jelikož stanoví systém sankcí nepřiměřený negativním účinkům méně závažného nesplnění povinnosti, a sice nesdělení prováděcích opatření Komisi.
- 40 Slovinská republika má za to, že s ohledem na částečné provedení směrnice MiFID II, na minimální účinky neprovedení této směrnice na slovinský a unijní finanční trh, jakož i na neexistenci předchozího rozhodnutí konstatujícího nesplnění povinnosti je navrhovaná paušální částka neopodstatněná a příliš vysoká. V tomto ohledu Slovinská republika připomíná, že směrnicí MiFID II provedla v plném rozsahu jeden rok a čtyři měsíce po uplynutí lhůty stanovené v článku 93 této směrnice. Uvádí rovněž, že Soudní dvůr v bodě 81 rozsudku ze dne 12. července 2005, Komise v. Francie (C-304/02, EU:C:2005:444), rozhodl, že uložení paušální částky spočívá spíše na posouzení dopadů nesplnění povinností dotyčného členského státu na soukromé a veřejné zájmy, zejména pokud neplnění povinností trvalo po dlouhou dobu od rozsudku, kterým bylo původně konstatováno. V neposlední řadě Slovinská republika tvrdí, že Soudní dvůr dosud uložil členským státům povinnost zaplatit paušální částku pouze za nesplnění povinnosti, která trvala déle než v projednávaném případě, a to navíc až po předchozím rozhodnutí konstatujícím nesplnění povinnosti. V důsledku toho má Slovinská republika za to, že uložení paušální částky je nepřiměřené a neslučitelné se zásadou rovného zacházení s členskými státy, jakož i s cílem paušálních částek, jak je definován Soudním dvorem.
- 41 Estonská republika a Polská republika v podstatě tvrdí, že čl. 260 odst. 3 SFEU se použije pouze v případě, že členský stát ve stanovené lhůtě nepřijal žádné prováděcí opatření a neoznámil jej Komisi. Do působnosti tohoto ustanovení nespadá podle těchto členských států situace, kdy členský stát Komisi prováděcí opatření sdělil, ale Komise má poté za to, že jde o nesprávné nebo neplně provedení dotčené směrnice.
- 42 K tomu podle těchto členských států přistupuje ten aspekt, že čl. 260 odst. 3 SFEU lze použít pouze tehdy, když Komise podrobně odůvodní své rozhodnutí požadovat uložení finančních sankcí. Takové rozhodnutí by totiž podle uvedených členských států muselo být specificky odůvodněno s ohledem na zvláštní okolnosti každé věci, neboť uložení povinnosti zaplatit paušální částku nemůže mít v souladu s judikaturou Soudního dvora automatickou povahu. Kromě toho podle jejich názoru pouze analýza zvláštních okolností každé věci umožňuje Komisi určit povahu peněžité sankce, kterou je třeba uložit dotyčnému členskému státu, aby jej přiměla k ukončení dotčeného nesplnění povinnosti, a stanovit její výši v souladu s judikaturou Soudního dvora. V projednávaném případě přitom Komise podle názoru těchto členských států neodůvodnila své rozhodnutí požadovat uložení paušální částky. Dále je podle jejich názoru v každém případě nepřiměřené uložit zaplacení paušální částky, když Slovinská republika provedla směrnici MiFID II.

Závěry Soudního dvora

- 43 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 dotyčný členský stát nesplnil povinnost sdělit opatření provádějící směrnici přijatou legislativním postupem, může, pokládá-li to za vhodné, navrhnout paušální částku nebo penále, jež je dotyčný 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 dotyčnému 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.

- 44 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 dotyčný členský stát splnil povinnost sdělit opatření provádějící dotčenou směrnici, a případně posoudí závažnost zjištěného nesplnění povinnosti a uloží peněžitou sankci, která podle něj nejlépe odpovídá okolnostem daného případu [rozsudky ze dne 8. července 2019, Komise v. Belgie (Článek 260 odst. 3 SFEU – Vysokorychlostní sítě), C-543/17, EU:C:2019:573, bod 58; ze dne 16. července 2020, Komise v. Rumunsko (Boj proti praní peněz), C-549/18, EU:C:2020:563, bod 45, a ze dne 16. července 2020, Komise v. Irsko (Boj proti praní peněz), C-550/18, EU:C:2020:564, bod 55].
- 45 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. Pokud má být naplněn požadavek právní jistoty a zajištěno provedení všech ustanovení této směrnice na celém dotčeném území, jsou členské státy ve vztahu ke každému ustanovení uvedené 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 dotyčnému 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 dotyčného členského státu, přičemž Soudnímu dvoru nepřisluší, aby v rámci soudního řízení zahájeného na základě tohoto ustanovení zkoumal, zda vnitrostátní opatření, která byla Komisi sdělena, zajišťují správné provedení ustanovení předmětné směrnice [rozsudky ze dne 8. července 2019, Komise v. Belgie (Článek 260 odst. 3 SFEU – Vysokorychlostní sítě), C-543/17, EU:C:2019:573, bod 59; ze dne 16. července 2020, Komise v. Rumunsko (Boj proti praní peněz), C-549/18, EU:C:2020:563, bod 46, a ze dne 16. července 2020, Komise v. Irsko (Boj proti praní peněz), C-550/18, EU:C:2020:564, bod 56].
- 46 Vzhledem k tomu, že – jak vyplývá z bodů 27 a 28 tohoto rozsudku – je prokázáno, že Slovinská republika ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku nesdělila Komisi žádné opatření provádějící směrnici MiFID II ve smyslu čl. 260 odst. 3 SFEU, spadá takto zjištěné nesplnění povinnosti do působnosti tohoto ustanovení.
- 47 Pokud jde o otázku, zda – jak tvrdí Estonská republika a Polská republika – 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.
- 48 Použití čl. 260 odst. 3 SFEU totiž nelze pojímat 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 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 [rozsudky ze dne 16. července 2020, Komise v. Rumunsko (Boj proti praní peněz), C-549/18, EU:C:2020:563, bod 49, a ze dne 16. července 2020, Komise v. Irsko (Boj proti praní peněz), C-550/18, EU:C:2020:564, bod 59], nemohou být podmínky použití tohoto ustanovení restriktivnější než podmínky, jimž podléhá provádění článku 258 SFEU.

- 49 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. Skutečnost, že Komise neodůvodnila svou volbu požádat Soudní dvůr o použití čl. 260 odst. 3 SFEU, tudíž nemá vliv na procesní záruky dotčeného členského státu [rozsudky ze dne 16. července 2020, Komise v. Rumunsko (Boj proti praní peněz), C-549/18, EU:C:2020:563, bod 50, a ze dne 16. července 2020, Komise v. Irsko (Boj proti praní peněz), C-550/18, EU:C:2020:564, bod 60].
- 50 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 přijal, například pokyny obsažené ve sděleních Komise, které sice nezavazují Soudní dvůr, nicméně přispívají k zajištění transparentnosti, předvídatelnosti a právní jistotě kroků činěných Komisí [rozsudky ze dne 16. července 2020, Komise v. Rumunsko (Boj proti praní peněz), C-549/18, EU:C:2020:563, bod 51, a ze dne 16. července 2020, Komise v. Irsko (Boj proti praní peněz), C-550/18, EU:C:2020:564, bod 61].
- 51 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 [rozsudky ze dne 16. července 2020, Komise v. Rumunsko (Boj proti praní peněz), C-549/18, EU:C:2020:563, bod 52, a ze dne 16. července 2020, Komise v. Irsko (Boj proti praní peněz), C-550/18, EU:C:2020:564, bod 62].
- 52 Z článku 260 odst. 3 SFEU totiž vyplývá, že je na Komisi, aby navrhla „paušální částku nebo penále, již je dotyčný členský stát povinen zaplatit“, ale že Soudní dvůr může uložit zaplacení paušální částky nebo penále, které „nepřekročí výši navrženou“ Komisí. Autoři Smlouvy o FEU tak zavedli přímou spojitost mezi sankcí požadovanou Komisí a sankcí, kterou může uložit Soudní dvůr na základě tohoto ustanovení [rozsudky ze dne 16. července 2020, Komise v. Rumunsko (Boj proti praní peněz), C-549/18, EU:C:2020:563, bod 53, a ze dne 16. července 2020, Komise v. Irsko (Boj proti praní peněz), C-550/18, EU:C:2020:564, bod 63].
- 53 Pokud jde o argumentaci Slovinské republiky vycházející z rozdílného zacházení v porovnání se Španělským královstvím, pokud jde o provedení směrnice MiFID II nebo délku postupu před zahájením soudního řízení v projednávané věci, je třeba na jedné straně uvést, že se tato argumentace nevztahuje k použitelnosti čl. 260 odst. 3 SFEU na takové nesplnění povinnosti, o jaké jde v projednávané věci, ale týká se opodstatněnosti žaloby znějící na zaplacení paušální částky v projednávané věci, jež bude posouzena později v rámci tohoto rozsudku. Na druhé straně vzhledem k tomu, že Komise má v každém případě diskreční pravomoc k podání žaloby pro nesplnění povinnosti proti členskému státu, skutečnost, že proti Španělskému království takovou žalobu nepodala, nemůže zpochybnit možnost Komise požadovat, aby Slovinské republice zaplacení peněžité sankce podle čl. 260 odst. 3 SFEU uloženo bylo.
- 54 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 projednávané věci

– Argumentace účastníků řízení

- 55 Pokud jde o výši peněžitých sankcí, jež mají být uloženy, má Komise v souladu s postojem vyjádřeným v bodě 23 sdělení z 15. ledna 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 finančních sankcí uvedených v čl. 260 odst. 3 SFEU stejné jako ty, které se uplatní v rámci postupu upraveného v odstavci 2 tohoto článku.
- 56 V projednávané věci požaduje Komise uložení paušální částky, jejíž výše se vypočítává na základě pokynů obsažených ve sdělení předsedy Komise ze dne 9. prosince 2005, 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 Slovinskou republiku činí 496 000 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, který v projednávaném případě činí 10 na stupnici od 1 do 20, a faktorem „n“, který pro Slovinskou republiku činí 0,86. Denní částka tedy podle Komise činí 1 978 eur za den a musí být vynásobena počtem dní, které uplynuly mezi 4. červencem 2017, tedy dnem následujícím po uplynutí lhůty k provedení stanoveném směrnicí MiFID II, a 5. prosincem 2018, tedy dnem předcházejícím datu, ke kterému Slovinská republika oznámila opatření k úplnému provedení této směrnice, tj. 520 dní. Paušální částka, která má být uložena, tak podle Komise činí 1 028 560 eur.
- 57 Pokud jde o skutečnost, že Soudní dvůr v rozsudku ze dne 14. listopadu 2018, Komise v. Řecko (C-93/17, EU:C:2018:903), rozhodl, že již není nezbytné zohledňovat kritérium počtu hlasů, které má členský stát v Radě Evropské unie pro výpočet výše finančních sankcí, které mají být uloženy, takže faktor „n“ použitý Komisí by již nebyl vhodný, Komise uvádí, že její útvary vypracovaly novou metodu výpočtu zohledňující jak hrubý domácí produkt (HDP), tak politickou váhu každého členského státu, avšak tato nová metoda zveřejněná po podání projednávané žaloby, se podle Komise v projednávané věci nepoužije. V každém případě má Komise za to, že její návrh je i nadále užitečným referenčním bodem pro sankce, které bude Soudní dvůr moci uložit.
- 58 Pokud jde o argument Slovinské republiky týkající se nesprávného posouzení závažnosti porušení a nepřiměřenosti výše požadovaných sankcí, když dne 3. prosince 2018 oznámila opatření k částečnému provedení, Komise uvádí, že čl. 260 odst. 3 SFEU stanoví, že sankce je možné uložit i jen za nesdělení prováděcích opatření. Toto ustanovení tedy postihuje nejen skutečnost, že směrnice nebyla provedena, ale rovněž nedodržení formální povinnosti sdělit prováděcí opatření.
- 59 Pokud jde o argumenty týkající se situace slovinského finančního trhu, jejichž cílem je podpořit tvrzení Slovinské republiky, podle kterého je třeba snížit koeficient závažnosti porušení z důvodu, že účinky neprovedení směrnice MiFID II v tomto členském státě jsou méně významné než ty, které Komise odhadla, Komise připomíná, že z ustálené judikatury vyplývá, že závazná povaha směrnic s sebou nese povinnost pro všechny členské státy dodržovat lhůty, které stanoví k tomu, aby splnění povinností bylo zajištěno v Unii v plném rozsahu (rozsudek ze dne 22. září 1976, Komise v. Itálie, 10/76, EU:C:1976:125, bod 12). Komise kromě toho uvádí, že Soudní dvůr v bodech 39 a 42 rozsudku ze dne 14. ledna 2010, Komise v. Česká republika (C-343/08, EU:C:2010:14), rozhodl, že neexistence některé činnosti upravené směrnicí v určitém členském státě nemůže zprostit tento stát jeho povinnosti přijmout právní nebo správní předpisy k zajištění řádného provedení všech ustanovení této směrnice a že není nutno směrnicí provést pouze v případě, kdy je takové provedení bezpředmětné ze zeměpisných důvodů.

- 60 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.
- 61 Komise v neposlední řadě tvrdí, že nemusí vypočítat „skutečné riziko“ porušení v takové situaci, jako je situace dotčená v projednávané věci, která se vyznačuje tím, že Slovinská republika až do dne podání žaloby neoznámila žádné prováděcí opatření do vnitrostátního práva. Komise uvádí, že ověřuje úplnost provedení směrnic do vnitrostátního práva pouze na základě opatření sdělených dotýčným členským státem, aniž v tomto ohledu může zohlednit případnou dřívější existenci jiných nesdělených prvků vnitrostátního právního řádu, které by případně mohly vyplnit mezery vyplývající ze sdělených prováděcích opatření. Členský stát tedy nemůže Komisi vytýkat, že určila výši navrhané sankce pouze ve vztahu k prováděcím opatřením, která Komisi byla sdělena, a nikoli ke všem ostatním možným opatřením ve vnitrostátních právních předpisech.
- 62 Slovinská republika zpochybňuje výši paušální částky navrhané Komisí a tvrdí, že je neopodstatněná a příliš vysoká. Pokud jde konkrétně o výpočet výše paušální částky, tento členský stát uvádí, že Komise nemůže v rámci řízení podle čl. 260 odst. 3 SFEU použít stejnou metodu výpočtu jako ve věcech předložených na základě odstavce 2 téhož článku. Kromě toho podle Slovinské republiky již není namístě odkazovat na faktor „n“ použitý Komisí, neboť Soudní dvůr upustil od kritéria vycházejícího z počtu hlasů, které má členský stát v Radě, a opírá se pouze o HDP dotčeného členského státu coby o rozhodující faktor (rozsudek ze dne 14. listopadu 2018, Komise v. Řecko, C-93/17, EU:C:2018:903, bod 141). Soudní dvůr podle Slovinské republiky může nanejvýš použít faktor „n“, jak jej stanovila Komise ve svém sdělení, nadepsaném „Změna metody pro výpočet paušální částky a denní sazby penále, které Komise navrhuje v rámci řízení o nesplnění povinnosti u Soudního dvora Evropské unie“, zveřejněném dne 25. února 2019 (Úř. věst. 2019, C 70, s. 1), ve kterém stanovila uvedený faktor na základě HDP a počtu křesel členského státu v Evropském parlamentu, jako referenční hodnotu, pokud by to považoval za vhodnější metodu stanovení paušální částky než jen pouhým odkazem na HDP.
- 63 Kromě toho podle uvedeného členského státu Komise nemůže, pokud požaduje, aby Soudní dvůr uložil finanční sankce na základě čl. 260 odst. 3 SFEU, použít stejnou stupnici závažnosti od 1 do 20, jaká platí ve věcech spadajících pod čl. 260 odst. 2 SFEU. Rozsah této stupnice musí být podle Slovinské republiky v takovém případě, jako je případ dotčený v projednávané věci, s ohledem na předmět čl. 260 odst. 3 SFEU menší. Komise mimoto podle Slovinské republiky obecně odkázala na význam porušených unijních pravidel a na závažnost účinků neprovedení směrnice MiFID II na obecné a konkrétní zájmy, když předpokládala úplné neprovedení této směrnice. Komise přitom tímto postupem podle názoru Slovinské republiky nezohlednila několik polehčujících okolností specifických pro projednávanou věc. V projednávaném případě totiž částečné provedení uvedené směrnice do slovinského právního řádu nemělo podle Slovinské republiky negativní dopad na obchodování v obchodních systémech, na fungování trhu finančních nástrojů ve Slovinsku nebo na fungování vnitřního trhu, na přeshraniční poskytování služeb pro různé investiční služby a činnosti, na právní jistotu nebo na evropský finanční trh nebo na podniky a ostatní subjekty na trhu. Za těchto podmínek měl být koeficient závažnosti porušení podle názoru Slovinské republiky nižší než 10, aby výše paušální částky byla přizpůsobena a přiměřená okolnostem.
- 64 Slovinská republika v tomto ohledu dodává, že dva měsíce po podání projednávané žaloby dne 6. prosince 2018 plně splnila své povinnosti, pokud jde o provedení směrnice MiFID II, a že o tom informovala Komisi, přičemž Komise však výši požadované paušální částky nesnížila. Pokud je přitom platba paušální částky skutečně určena k povzbuzení členských států, aby splnily své povinnosti, nemůže být podle názoru Slovinské republiky členskému státu, který od první fáze soudního řízení pro nesplnění povinnosti přijal prováděcí opatření a sdělil je Komisi, uloženo zaplacení celé částky požadované z titulu paušální částky.

65 Estonská republika a Polská republika zejména tvrdí, že judikaturu týkající se čl. 260 odst. 2 SFEU nelze automaticky uplatnit na odstavce 3 téhož článku, jelikož cílem tohoto odstavce 3 je sankcionovat méně závažné porušení než je porušení uvedené v tomto odstavci 2, které spočívá v nedodržení prvního rozsudku Soudního dvora, kterým bylo určeno nesplnění povinnosti. Kromě toho Slovinská republika podle názoru těchto členských států loajálně spolupracovala s Komisí a prodlení při provádění směrnice MiFID II jí nelze přičítat. Koeficient závažnosti protiprávního jednání navržený Komisí je tudíž podle jejich názoru nepřiměřený a musí být snížen.

– Závěry Soudního dvora

66 Pokud jde na prvním místě o argument, že povinnost zaplatit paušální částku je nepřiměřená, jelikož Slovinská republika v průběhu řízení ukončila předmětné nesplnění povinnosti, je třeba 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 [rozsudky ze dne 8. července 2019, Komise v. Belgie (Článek 260 odst. 3 SFEU – Vysokorychlostní sítě), C-543/17, EU:C:2019:573, bod 51; ze dne 16. července 2020, Komise v. Rumunsko (Boj proti praní peněz), C-549/18, EU:C:2020:563, bod 64, a ze dne 16. července 2020, Komise v. Irsko (Boj proti praní peněz), C-550/18, EU:C:2020:564, bod 74].

67 Dále je třeba připomenout, že cílem zavedení mechanismu podle čl. 260 odst. 3 SFEU je nejen přimět členské státy, aby co nejdříve 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 členskými státy, 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 [rozsudky ze dne 8. července 2019, Komise v. Belgie (Článek 260 odst. 3 SFEU – Vysokorychlostní sítě), C-543/17, EU:C:2019:573, bod 52; ze dne 16. července 2020, Komise v. Rumunsko (Boj proti praní peněz), C-549/18, EU:C:2020:563, bod 64, a ze dne 16. července 2020, Komise v. Irsko (Boj proti praní peněz), C-550/18, EU:C:2020:564, bod 74].

68 Je přitom třeba konstatovat, že za účelem dosažení cíle sledovaného čl. 260 odst. 3 SFEU jsou stanoveny dva druhy peněžitých sankcí, a sice paušální částka a penále.

69 V tomto ohledu z judikatury Soudního dvora vyplývá, že použití jednoho nebo druhého z obou těchto opatření závisí na tom, zda je schopno splnit sledovaný účel v závislosti na okolnostech projednávané věci. Zatímco uložení penále se jeví jako obzvláště vhodné, aby přimělo členský stát k tomu, aby co nejdříve ustal v neplnění povinností, které by – nebýt takového opatření – mělo tendenci přetrvávat, uložení povinnosti zaplatit paušální částku spočívá spíše na posouzení dopadů nesplnění povinností dotčeného členského státu na soukromé a veřejné zájmy, zejména pokud neplnění povinností trvalo po dlouhou dobu [rozsudky ze dne 16. července 2020, Komise v. Rumunsko (Boj proti praní peněz), C-549/18, EU:C:2020:563, bod 66, a ze dne 16. července 2020, Komise v. Irsko (Boj proti praní peněz), C-550/18, EU:C:2020:564, bod 76].

70 Za těchto okolností nemůže být žaloba, kterou Komise 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 ke dni posuzování sporných skutkových okolností Soudním dvorem.

71 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 [rozsudky ze dne 8. července 2019, Komise v. Belgie (Článek 260 odst. 3 SFEU – Vysokorychlostní sítě), C-543/17, EU:C:2019:573, bod 78; ze dne 16. července 2020, Komise v. Rumunsko (Boj proti praní peněz), C-549/18, EU:C:2020:563, bod 68, a ze dne 16. července 2020, Komise v. Irsko (Boj proti praní peněz), C-550/18, EU:C:2020:564, bod 78].

- 72 V projednávané věci je třeba mít za to, že navzdory tomu, že Slovinská republika spolupracovala s útvary Komise během celého postupu před zahájením soudního řízení, že je informovala o postupu přijímání opatření provádějících směrnici MiFID II a že vyvinula úsilí, díky němuž v průběhu soudního řízení ustala ve vytýkaném nesplnění povinnosti, soubor právních a skutkových okolností, jimiž se vyznačuje konstatované nesplnění povinnosti, a sice úplné opomenutí sdělit opatření nezbytná pro provedení této směrnice ve lhůtě stanovené v odůvodněném stanovisku, ba i po datu podání projednávané žaloby, 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 [rozsudky ze dne 16. července 2020, Komise v. Rumunsko (Boj proti praní peněz), C-549/18, EU:C:2020:563, bod 69, a ze dne 16. července 2020, Komise v. Irsko (Boj proti praní peněz), C-550/18, EU:C:2020:564, bod 79].
- 73 Toto posouzení není zpochybněno argumentací uvedenou v bodě 53 tohoto rozsudku. Předně totiž, jak bylo připomenuto v uvedeném bodě, Komisi přísluší zejména posoudit účelnost podání žaloby proti členskému státu a zvolit okamžik, kdy proti němu zahájí řízení o nesplnění povinnosti. Dále je v projednávaném případě nesporné, že Španělské království na rozdíl od Slovinské republiky oznámilo Komisi opatření provádějící směrnici MiFID II ve lhůtě, která mu byla za tímto účelem stanovena. V neposlední řadě není tvrzeno, že lhůty pro odpověď, které byly v projednávané věci stanoveny ve výzvě dopisem a v odůvodněném stanovisku, byly obzvláště krátké nebo nepřiměřené a mohly zpochybnit cíle postupu před zahájením soudního řízení, a sice dát dotčenému členskému státu příležitost splnit povinnosti, které pro něj vyplývají z unijního práva, a užitečně uplatnit důvody na obranu proti výtkám formulovaným Komisí [rozsudek ze dne 19. září 2017, Komise v. Irsko (Registrační poplatek), C-552/15, EU:C:2017:698, bod 28 a citovaná judikatura]. Jak ostatně vyplývá ze skutkových okolností uvedených v bodech 5 a 6 tohoto rozsudku, Slovinská republika byla přinejmenším od 4. července 2017 plně obeznámena s tím, že nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 93 směrnice MiFID II.
- 74 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, jak je uvedeno v bodě 51 tohoto rozsudku, 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 [rozsudky ze dne 16. července 2020, Komise v. Rumunsko (Boj proti praní peněz), C-549/18, EU:C:2020:563, bod 72, a ze dne 16. července 2020, Komise v. Irsko (Boj proti praní peněz), C-550/18, EU:C:2020:564, bod 81].
- 75 Co se zaprvé 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 [rozsudky ze dne 8. července 2019, Komise v. Belgie (Článek 260 odst. 3 SFEU – Vysokorychlostní sítě), C-543/17, EU:C:2019:573, bod 85; ze dne 16. července 2020, Komise v. Rumunsko (Boj proti praní peněz), C-549/18, EU:C:2020:563, bod 73, a ze dne 16. července 2020, Komise v. Irsko (Boj proti praní peněz), C-550/18, EU:C:2020:564, bod 82].

- 76 K tomu je třeba dodat, že směrnice MiFID II je důležitým nástrojem unijních pravidel použitelných na finanční trhy, jelikož jejím cílem je zlepšit konkurenceschopnost finančních trhů Unie vytvořením jednotného trhu investičních služeb a investičních činností při současném zajištění vysoké a harmonizované úrovně ochrany investorů v odvětví finančních nástrojů. Absence nebo nedostatečnost pravidel zajišťujících řádné fungování finančních trhů a ochranu investorů na vnitrostátní úrovni musí být s ohledem na důsledky pro veřejné a soukromé zájmy v rámci Unie považovány za zvláště závažné.
- 77 I když Slovinská republika v průběhu řízení ukončila nesplnění povinnosti, které je jí vytýkáno z důvodu nesdělení dotčených opatření, nemění to nic na tom, že toto nesplnění povinnosti existovalo ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku, tedy ke dni 26. března 2018, takže účinnost unijního práva nebyla vždy zajištěna.
- 78 Závažnost tohoto nesplnění povinnosti je kromě toho umocněna okolností, že Slovinská republika k tomuto posledně uvedenému datu ještě nesdělila žádné opatření provádějící směrnici MiFID II.
- 79 Argumentace předložená Slovinskou republikou pro účely odůvodnění zpoždění při provádění směrnice MiFID II, a sice přerušení legislativního procesu, který již byl zahájen, z důvodu pořádání předčasných parlamentních voleb, nemůže mít vliv na závažnost dotčeného porušení, jelikož podle ustálené judikatury praktiky nebo situace ve vnitrostátním právním řádu členského státu nemohou odůvodnit nedodržení povinností a lhůt vyplývajících z unijních směrnic, a tudíž ani jejich opožděné nebo neúplné provedení (rozsudek ze dne 13. července 2017, Komise v. Španělsko, C-388/16, nezveřejněný, EU:C:2017:548, bod 41).
- 80 Naproti tomu je třeba při konkrétním posuzování závažnosti protiprávního jednání zohlednit skutečnost, jak uvedla Slovinská republika, aniž jí Komise odporovala, že praktické účinky opožděného provedení směrnice MiFID II do slovinského práva na slovinský finanční trh a ostatní finanční trhy Unie, jakož i na ochranu investorů zůstávají s ohledem na objem slovinského finančního trhu relativně nízké.
- 81 Pokud jde zadruhé o dobu trvání protiprávního jednání, je třeba připomenout, že tato doba musí být v zásadě posouzena se zřetelem na okamžik, ke kterému Soudní dvůr posuzuje skutkový stav, a nikoliv na okamžik, kdy mu Komise věc předloží. Je třeba mít za to, že k tomuto posouzení skutkového stavu dochází v okamžiku ukončení řízení [rozsudky ze dne 16. července 2020, Komise v. Rumunsko (Boj proti praní peněz), C-549/18, EU:C:2020:563, bod 77, a ze dne 16. července 2020, Komise v. Irsko (Boj proti praní peněz), C-550/18, EU:C:2020:564, bod 86].
- 82 V projednávané věci je nesporné, že dotčené nesplnění povinnosti skončilo dne 6. prosince 2018, tedy před ukončením tohoto řízení.
- 83 Pokud jde o počátek období, které je třeba zohlednit pro stanovení výše paušální částky, která má být uložena podle čl. 260 odst. 3 SFEU, Soudní dvůr rozhodl, že na rozdíl od denního penále je datem, které je třeba vzít v úvahu pro účely posouzení doby trvání předmětného nesplnění povinnosti, nikoliv datum uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku, nýbrž datum, ke kterému uplyne lhůta pro provedení stanovená dotčenou směrnicí [rozsudky ze dne 16. července 2020, Komise v. Rumunsko (Boj proti praní peněz), C-549/18, EU:C:2020:563, bod 79, a ze dne 16. července 2020, Komise v. Irsko (Boj proti praní peněz), C-550/18, EU:C:2020:564, bod 90].
- 84 V projednávané věci není zpochybňováno, že ke dni uplynutí lhůty pro provedení stanovené v článku 93 směrnice MiFID II, tedy k 3. červenci 2017, Slovinská republika nepřijala právní a správní předpisy nezbytné k zajištění provedení této směrnice, a tudíž ani nesdělila Komisi opatření provádějící tuto směrnici. Z toho plyne, že dotčené nesplnění povinnosti, které skončilo teprve dne 6. prosince 2018, trvalo přibližně 17 měsíců.

- 85 Pokud jde o zatřetí o platební schopnost dotčeného členského státu, z judikatury Soudního dvora vyplývá, že je třeba zohlednit nedávný vývoj HDP v tomto členském státě, a to ke dni posuzování skutkových okolností Soudním dvorem [rozsudky ze dne 16. července 2020, Komise v. Rumunsko (Boj proti praní peněz), C-549/18, EU:C:2020:563, bod 85, a ze dne 16. července 2020, Komise v. Irsko (Boj proti praní peněz), C-550/18, EU:C:2020:564, bod 97].
- 86 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 93 směrnice MiFID II, které má dopad na plnou účinnost unijního práva, vyžaduje uložení paušální částky, jejíž výše musí být stanovena na 750 000 eur.
- 87 Slovinské republice je tedy třeba uložit povinnost zaplatit Komisi paušální částku ve výši 750 000 eur.

K nákladům řízení

- 88 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 Slovinská republika neměla ve věci úspěch, je důvodné jí uložit, aby nesla vlastní náklady řízení a nahradila náklady řízení vynaložené Komisí.
- 89 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 Spolková republika Německo, Estonská republika, Rakouská republika a Polská republika ponесou vlastní náklady řízení.

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

- 1) **Slovinská republika tím, že ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku nepřijala nebo v každém případě nesdělila Evropské komisi právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2014/65/EU ze dne 15. května 2014 o trzích finančních nástrojů a o změně směrnic 2002/92/ES a 2011/61/EU, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1034 ze dne 23. června 2016, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 93 směrnice 2014/65, ve znění směrnice 2016/1034.**
- 2) **Slovinské republice se ukládá povinnost zaplatit Evropské komisi paušální částku ve výši 750 000 eur.**
- 3) **Slovinská republika ponесе vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Evropskou komisí.**
- 4) **Spolková republika Německo, Estonská republika, Rakouská republika a Polská republika ponесou vlastní náklady řízení.**

Podpisy.