



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

25. dubna 2024*

„Nesplnění povinnosti státem – Článek 258 SFEU – Ochrana osob, které oznamují porušení práva Unie – Směrnice (EU) 2019/1937 – Neprovedení a nesdělení prováděcích opatření – Článek 260 odst. 3 SFEU – Návrh na uložení povinnosti zaplatit paušální částku a denní penále – Kritéria pro stanovení výše sankce – Automatické uplatnění koeficientu závažnosti – Určení platební schopnosti členského státu – Demografické kritérium“

Ve věci C-147/23,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti podaná na základě článku 258 a čl. 260 odst. 3 SFEU dne 10. března 2023,

Evropská komise, zástupci: J. Baquero Cruz a M. Owsiany-Hornung, jako zmocněnci,

žalobkyně,

proti

Polské republice, zástupci: B. Majczyna, jako zmocněnec,

žalované,

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení: A. Arabadžev, předseda senátu, T. von Danwitz, P. G. Xuereb, A. Kumin a I. Ziemele (zpravodajka), soudci,

generální advokát: N. Emiliou,

za soudní kancelář: A. Calot Escobar, vedoucí,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 14. března 2024,

vydává tento

* Jednací jazyk: polština.

Rozsudek

- 1 Svou žalobou se Evropská komise domáhá, aby Soudní dvůr:
 - určil, že Polská republika tím, že nepřijala právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie (Úř. věst. 2019, L 305, s. 17), a tím, že nesdělila uvedené předpisy Komisi, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 26 odst. 1 a 3 této směrnice;
 - uložil Polské republice zaplacení paušální částky, která odpovídá vyšší z následujících dvou částek:
 - paušální denní sazba ve výši 13 700 eur vynásobená počtem dní, které uplynou mezi dnem následujícím po uplynutí lhůty pro provedení směrnice 2019/1937, která je stanovena v této směrnici, a dnem, kdy bylo porušení práva napraveno, nebo v případě, že nedošlo k nápravě, dnem vyhlášení rozsudku v projednávané věci;
 - minimální paušální částka ve výši 3 836 000 eur;
 - pokud nesplnění povinností zjištěné v první odrážce trvá až do vyhlášení rozsudku v projednávané věci, uložil Polské republice zaplacení penále ve výši 53 430 eur za každý den prodlení ode dne vyhlášení tohoto rozsudku až do dne, kdy Polská republika splní povinnosti vyplývající ze směrnice 2019/1937, a
 - uložil Polské republice náhradu nákladů řízení.

Právní rámec

Směrnice 2019/1937

- 2 Bod 1 odůvodnění směrnice 2019/1937 uvádí:

„[...] Potenciální oznamovatelé jsou [...] často od oznámení svých obav nebo podezření odrazeni kvůli strachu z odvetných opatření. V této souvislosti je na [úrovni Evropské unie] i mezinárodní úrovni stále více uznávána důležitost zajištění vyvážené a účinné ochrany oznamovatelů.“
- 3 Článek 1 této směrnice stanoví:

„Účelem této směrnice je zlepšit prosazování práva a politik Unie v konkrétních oblastech stanovením společných minimálních norem, které zajistí vysokou úroveň ochrany osob oznamujících porušení práva Unie.“
- 4 Článek 26 uvedené směrnice stanoví:

„1. Členské státy uvedou v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí do 17. prosince 2021.“

[...]

3. Předpisy uvedené v odstavcích 1 a 2 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. Znění těchto předpisů neprodleně sdělí Komisi.“

Sdělení z roku 2023

5 Sdělení Komise 2023/C 2/01, nazvané „Peněžité sankce v řízeních o nesplnění povinnosti“ (Úř. věst. 2023, C 2, s. 1, dále jen „sdělení z roku 2023“), se v bodě 3 věnuje „penále“ a v bodě 4 „paušální částce“.

6 Bod 3 tohoto sdělení v druhém pododstavci stanoví:

„Výše denní sazby penále se vypočte takto:

- paušální sazba se vynásobí koeficientem závažnosti a koeficientem doby trvání;
- získaný součin se vynásobí pevným koeficientem členského státu (faktor n), který zohledňuje platební schopnost dotyčného členského státu.“

7 Bod 3.2 uvedeného sdělení, který se týká uplatnění koeficientu závažnosti při výpočtu denního penále, zní:

„Porušení týkající se [spočívající v] nevyhovění rozsudku členským státem nebo nesdělení opatření, jimiž se provádí směrnice přijatá legislativním postupem, je vždy považováno za závažné. Za účelem přizpůsobení výše penále konkrétním okolnostem případu stanoví Komise koeficient závažnosti na základě dvou parametrů: důležitosti pravidel Unie, která byla porušena nebo nebyla provedena, a následků tohoto porušení pro zájmy Unie jako celku i pro zájmy jednotlivých subjektů.

S ohledem na níže uvedené úvahy je závažnost porušení práva určena koeficientem stanoveným Komisí v rozmezí od 1 (minimum) do 20 (maximum).“

8 Bod 3.2.2 téhož sdělení uvádí:

„U žalob podaných na základě čl. 260 odst. 3 SFEU v případě úplného nesdělení prováděcích opatření Komise systematicky uplatňuje koeficient závažnosti 10. V Unii založené na účtě k právnímu státu je třeba považovat všechny legislativní směrnice za stejně důležité a je vyžadováno jejich úplné provedení členskými státy ve stanovených lhůtách.

V případě částečného nesdělení prováděcích opatření je třeba při stanovování koeficientu závažnosti, který je nižší než 10, zvážit význam mezery v provádění. Kromě toho mohou být vzaty v úvahu následky porušení práva pro zájmy celku a zájmy jednotlivých subjektů [...].“

9 Bod 3.3 sdělení z roku 2023, nadepsaný „Uplatnění koeficientu trvání“, stanoví:

„[...]

Koeficient trvání se vyjadřuje jako násobek mezi 1 a 3. Započítá se jednou desetinou za každý měsíc ode dne prvního rozsudku nebo ode dne následujícího po dni uplynutí lhůty pro provedení dotčené směrnice.

[...]“

- 10 Bod 3.4 tohoto sdělení, nadepsaný „Platební schopnost členského státu“, stanoví:

„[...]“

Úroveň sankcí, která má sloužit jako odrazující prostředek, se bude lišit v závislosti na platební schopnosti členských států. Tento odrazující účinek se odráží ve faktoru n . Je definován jako vážený geometrický průměr hrubého domácího produktu (HDP) [...] dotčeného členského státu ve srovnání s průměrem HDP členských států s váhou dva a počtu obyvatel dotčeného členského státu ve srovnání s průměrem počtu obyvatel členských států s váhou jedna. To představuje platební schopnost dotčeného členského státu ve vztahu k platební schopnosti ostatních členských států:

$$n \text{ factor} = \left(\frac{\text{GDP}_n}{\text{GDP}_{\text{avg}}} \right)^{2/3} \times \left(\frac{\text{Pop}_n}{\text{Pop}_{\text{avg}}} \right)^{1/3}$$

[...]

Komise se [...] rozhodla přezkoumat svou metodu výpočtu faktoru n , který nyní závisí převážně na HDP členských států a sekundárně na jejich počtu obyvatel jako na demografickém kritériu, které umožňuje zachovat mezi jednotlivými členskými státy přiměřenou odchylku. Zohledněním počtu obyvatel členských států u jedné třetiny výpočtu faktoru n se v přiměřené míře snižují rozdíly u faktorů n členských států ve srovnání s výpočtem založeným výhradně na HDP členských států. Při výpočtu faktoru n se tímto rovněž přidává prvek stability, protože je nepravděpodobné, že by se počet obyvatel každoročně významně měnil. Naopak HDP členského státu může vykazovat vyšší roční výkyvy, zejména v obdobích hospodářské krize. Vzhledem k tomu, že HDP členského státu stále představuje dvě třetiny výpočtu, zároveň zůstává rozhodujícím faktorem pro účely posouzení jeho platební schopnosti.

[...]“

- 11 Bod 4.2 uvedeného sdělení stanoví metodu výpočtu paušální částky takto:

„Paušální částka se vypočítá zhruba podobným způsobem jako metoda [se vypočítá způsobem, který je zhruba podobný metodě] výpočtu penále, tj.:

- vynásobením paušální sazby koeficientem závažnosti;
- vynásobením výsledku faktorem n ;
- vynásobením výsledku počtem dní, kdy členský stát pokračoval v porušování práva [...].

[...]“

12 Bod 4.2.1 téhož sdělení stanoví:

„Pro výpočet paušální částky se denní částka vynásobí počtem dní, kdy členský stát pokračoval v porušování práva. Počet dnů trvání porušování práva je definován takto:

[...]

- U žalob podaných na základě čl. 260 odst. 3 SFEU se jedná o počet dnů mezi dnem následujícím po dni uplynutí lhůty pro provedení stanovené v dotčené směrnici a dnem, kdy bude porušování práva ukončeno, nebo v případě, že porušování práva ukončeno nebude, dnem vyhlášení rozsudku vydaného na základě článku 260 SFEU.

[...]“

13 Bod 4.2.2 sdělení z roku 2023 stanoví:

„K výpočtu paušální částky používá Komise stejný koeficient závažnosti a stejný pevný faktor n jako při výpočtu penále [...]

Paušální sazba pro paušální částky je nižší než u penále. [...]

Paušální sazba použitelná na paušální částku je stanovena v bodě 2 přílohy I.

[...]“

- 14 Příloha I tohoto sdělení, nadepsaná „Údaje použité pro stanovení peněžitých sankcí navrhovaných Soudnímu dvoru“, v bodě 1 stanoví, že paušální sazba pro penále uvedená v bodě 3 uvedeného sdělení se stanoví na 3 000 eur na den, v bodě 2 stanoví, že paušální sazba pro výpočet paušální částky uvedené v bodě 4.2.2 uvedeného sdělení je stanovena ve výši 1 000 eur denně, což odpovídá třetině paušální sazby pro výpočet penále, a v bodě 3 stanoví, že faktor „n“ je pro Polskou republiku stanoven na 1,37. V bodě 5 této přílohy I je upřesněno, že minimální paušální částka stanovená pro Polskou republiku činí 3 836 000 eur.

Postup před zahájením soudního řízení

- 15 Dne 27. ledna 2022 zaslala Komise Polské republice výzvu, v níž jí vytýká, že jí nesdělila opatření přijatá k provedení směrnice 2019/1937. Polská republika v odpovědi ze dne 23. března 2022 pouze uvedla, že na přijetí těchto opatření se pracuje.
- 16 Dne 15. července 2022 zaslala Komise Polské republice odůvodněné stanovisko, v němž ji vyzvala, aby ve lhůtě dvou měsíců ode dne oznámení uvedeného stanoviska splnila povinnosti, které pro ni vyplývají ze směrnice 2019/1937.
- 17 Polská republika v odpovědi ze dne 15. září 2022 zdůraznila, že je nutné, aby proběhly důkladné meziresortní konzultace o otázkách, jichž se týká směrnice 2019/1937, takže dokončení parlamentních prací je naplánováno na konec roku 2022 a právní a správní předpisy umožňující dosáhnout souladu se směrnicí 2019/1937 mají být v polském úředním věstníku zveřejněny v lednu 2023. V e-mailu ze dne 11. ledna 2023 tento členský stát uvedl, že k tomuto zveřejnění má dojít v srpnu 2023.

- 18 Za těchto podmínek se Komise dne 15. února 2023 rozhodla podat k Soudnímu dvoru projednávanou žalobu.

K nesplnění povinnosti podle článku 258 SFEU

Argumentace účastnic řízení

- 19 Komise připomíná, že podle čl. 288 třetího pododstavce SFEU jsou členské státy povinny přijmout předpisy nezbytné k provedení směrnic ve svých vnitrostátních právních řádech ve lhůtách stanovených v těchto směrniciích a neprodleně jí tyto předpisy sdělit.
- 20 Komise upřesňuje, že existenci jakéhokoli nesplnění těchto povinností je třeba posuzovat vzhledem ke stavu, v němž se členský stát nacházel v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku, které mu Komise zaslala.
- 21 V projednávané věci však Polská republika před uplynutím lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku ze dne 15. července 2022 nepřijala uvedené předpisy a ani Komisi o jejich přijetí neinformovala.
- 22 Polská republika sice uznává dotčené nesplnění povinnosti, avšak prodlení s provedením směrnice 2019/1937 ve svém vnitrostátním právním řádu odůvodňuje především tím, že vzhledem k široké působnosti této směrnice bylo třeba legislativním pracím věnovat delší dobu. Přijetí právních a správních předpisů nezbytných pro dosažení souladu s uvedenou směrnicí podle jejího názoru vyžadovalo rozsáhlé veřejné konzultace vedené Ministerstvem pro rodinu a sociální politiku. V návrhu zákona, kterým se provádí směrnice 2019/1937, byla mimoto během meziresortních konzultací provedena řada změn.
- 23 Postup vypracování zákona provádějícího směrnici 2019/1937 byl dále zpomalen kvůli obtížím způsobeným pandemií covidu-19, která narušila organizaci legislativních prací.
- 24 Konečně z důvodu války na Ukrajině a následného přílivu uprchlíků byly ve značné míře zmobilizovány zdroje Ministerstva pro rodinu a sociální politiku, které bylo zodpovědné za vypracování uvedeného zákona.
- 25 Komise v replice uvádí, že unijní normotvůrce měl za to, že lhůta dvou let postačuje k tomu, aby členské státy mohly splnit své povinnosti týkající se provedení směrnice 2019/1937. Obtíže, kterých se Polská republika dovolává, se přitom podle Komise týkají ustanovení, praxe nebo situací jejího vnitrostátního právního řádu, které podle ustálené judikatury nemohou odůvodnit prodlení s provedením uvedené směrnice.
- 26 Komise dále poznamenává, že zvláštní okolnosti související s pandemií covidu-19 a s válkou na Ukrajině mohou být relevantní pro odůvodnění takového prodlení pouze za podmínky, že dotýčný unijní akt umožňuje za takových okolností odchylky nebo výjimky nebo jsou splněna kritéria vyšší moci, čemuž tak ale v projednávané věci není. Členské státy se mimoto mohou vyšší moci dovolávat pouze po dobu nezbytnou k překonání překážek vyplývajících z dané situace, tedy během období, které nesmí být delší než dva roky. Projednávaná žaloba však byla podána více než třináct měsíců po uplynutí dvouleté lhůty pro provedení stanovené ve směrnici 2019/1937. A konečně, druhá invaze Ruské federace na Ukrajinu byla zahájena dne 24. února 2022, tedy po uplynutí této lhůty.

Závěry Soudního dvora

- 27 Podle čl. 26 odst. 1 směrnice 2019/1937 měly členské státy do 17. prosince 2021 uvést v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí. Mimoto podle čl. 26 odst. 3 této směrnice musí členské státy znění těchto předpisů sdělit Komisi.
- 28 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 Komise, přičemž změny, ke kterým došlo následně, nemohou být Soudním dvorem brány v úvahu [rozsudek ze dne 25. února 2021, Komise v. Španělsko (Směrnice o osobních údajích – Trestní oblast), C-658/19, EU:C:2021:138, bod 15, a rozsudek ze dne 29. února 2024, Komise v. Irsko (Audiovizuální mediální služby), C-679/22, EU:C:2024:178, bod 28 a citovaná judikatura].
- 29 V projednávané věci byla Polské republice v odůvodněném stanovisku ze dne 15. července 2022 stanovena dvouměsíční lhůta ke splnění povinností uvedených v tomto stanovisku.
- 30 Jak přitom vyplývá z žalobní odpovědi a dupliky, které Polská republika předložila v tomto řízení, po uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku ze dne 15. července 2022 nepřijala Polská republika právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí 2019/1937, a tento členský stát tudíž po uplynutí této lhůty ani tyto předpisy nesdělil Komisi.
- 31 Nicméně jak je uvedeno v bodech 22 až 24 tohoto rozsudku, nedodržení lhůty k provedení této směrnice je podle Polské republiky odůvodněno několika okolnostmi.
- 32 Zprvce tento členský stát uvádí, že legislativní práce trvaly vzhledem k široké působnosti uvedené směrnice delší dobu.
- 33 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora se členský stát nemůže dovolávat ustanovení, praxe nebo situací svého vnitrostátního právního řádu coby důvodu, proč nesplnil povinnosti vyplývající z unijního práva, jako je neprovedení směrnice ve stanovené lhůtě [rozsudek ze dne 25. února 2021, Komise v. Španělsko (Směrnice o osobních údajích – Trestní oblast), C-658/19, EU:C:2021:138, bod 19 a citovaná judikatura].
- 34 Mimoto podle čl. 26 odst. 1 směrnice 2019/1937 měl unijní normotvůrce za to, že dvouletá lhůta pro provedení postačuje k tomu, aby členské státy mohly splnit své povinnosti.
- 35 Zadržet Polská republika tvrdí, že postup provedení této směrnice byl zpomalen kvůli obtížím způsobeným pandemií covidu-19 a přílivem uprchlíků v důsledku agrese vůči Ukrajině.
- 36 Avšak i za předpokladu, že se Polská republika domnívá, že organizační obtíže související s pandemií covidu-19 a s přílivem uprchlíků v důsledku agrese vůči Ukrajině představují případ vyšší moci, který zabránil provedení směrnice 2019/1937 ve stanovené lhůtě, je třeba nejprve konstatovat, že tento členský stát uplatnil tyto události k odůvodnění prodloužení s provedením této směrnice poprvé až v žalobní odpovědi. Dále je třeba uvést, že podle ustálené judikatury platí, že i když pojem „vyšší moc“ nepředpokládá absolutní nemožnost, vyžaduje nicméně, aby k dotčenému nesplnění povinnosti došlo v důsledku okolností, které jsou nezávislé na tom, kdo se jí dovolává, jsou neobvyklé a nepředvídatelné a jejich důsledkům nemohlo být i přes veškerou vynaloženou péči zabráněno, přičemž vyšší moci se lze mimoto dovolávat pouze po dobu, která je nezbytná k překonání uvedených obtíží [rozsudek ze dne 8. června 2023, Komise v. Slovensko

(Právo na bezplatné ukončení smlouvy), C-540/21, EU:C:2023:450, bod 81]. I když zdravotní krize takového rozsahu, jako byla pandemie covidu-19, a příliv uprchlíků v důsledku agrese vůči Ukrajině představují pro Polskou republiku neobvyklé a nepředvídatelné události, které jsou na ní nezávislé, nic to nemění na tom, že tento členský stát měl jednat s veškerou náležitou péčí a včas – přinejmenším před uplynutím lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku ze dne 15. července 2022 – informovat Komisi o vzniklých obtížích. Konečně je nesporné, že na konci písemné části tohoto řízení, tedy téměř rok po uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku ze dne 15. července 2022 a více než rok a půl po uplynutí lhůty stanovené v čl. 26 odst. 1 této směrnice, Polská republika směrnicí 2019/1937 stále neprovedla.

- 37 Za těchto okolností nemůže být dotčené nesplnění povinnosti odůvodněno výskytem pandemie v průběhu roku 2020 ani obtížemi, s nimiž se tento členský stát potýkal v důsledku agrese vůči Ukrajině, tedy událostmi, které – jak v podstatě uvedl generální advokát v bodech 45 a 48 svého stanoviska – mohly mít pouze nepřímý dopad na postup provedení uvedené směrnice.
- 38 Polská republika se tedy nemůže těchto okolností užitečně dovolávat k odůvodnění neprovedení směrnice 2019/1937 ve stanovené lhůtě. Proto je třeba konstatovat, že Polská republika tím, že k okamžiku uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku ze dne 15. července 2022 nepřijala právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí 2019/1937, a tudíž tyto předpisy Komisi nesdělila, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 26 odst. 1 a 3 této směrnice.

K peněžitým sankcím podle čl. 260 odst. 3 SFEU

Argumentace účastnic řízení

- 39 Komise je toho názoru, že nesplnění povinnosti vytýkané Polské republice přetrvávalo v okamžiku, kdy Komise podala projednávanou žalobu k Soudnímu dvoru, a proto na základě čl. 260 odst. 3 SFEU navrhuje, aby bylo tomuto členskému státu uloženo zaplacení paušální částky i denního penále.
- 40 Za účelem stanovení výše těchto peněžitých sankcí vychází Komise z obecných zásad uvedených v bodě 2 sdělení z roku 2023 a z metody výpočtu uvedené v bodech 3 a 4 tohoto sdělení. Tento orgán zejména uvádí, že stanovení uvedených sankcí má být založeno na základních kritériích, kterými jsou závažnost porušení práva, doba trvání tohoto porušování a nutnost zajistit, aby sankce odrazovala od dalšího porušování práva.
- 41 Pokud jde na prvním místě o závažnost porušení práva, Komise připomíná, že koeficient použitelný na základě sdělení z roku 2023 se pohybuje v rozmezí od 1 (minimum) do 20 (maximum). Tento orgán upřesňuje, že v souladu s bodem 3.2.2 tohoto sdělení systematicky uplatňuje koeficient závažnosti 10 v případě úplného nesplnění povinnosti sdělit opatření k provedení směrnice, neboť každé neprovedení směrnice a nesdělení těchto opatření vykazuje stejný stupeň závažnosti bez ohledu na povahu ustanovení dotýčné směrnice. Takové automatické uplatňování umožňuje podle Komise zaručit rovnost členských států před Smlouvami v souladu s čl. 4 odst. 2 SEU.

- 42 Pokud jde na druhém místě o dobu trvání porušení práva, Komise uvádí, že podle bodu 3.3 sdělení z roku 2023 se koeficient trvání vyjadřuje jako násobek mezi 1 a 3 a započítá se jednou desetinou za každý měsíc ode dne následujícího po dni uplynutí lhůty pro provedení dotčené směrnice do okamžiku rozhodnutí Komise podat žalobu k Soudnímu dvoru. Vzhledem k tomu, že délka tohoto období činí v projednávané věci 13 měsíců, je třeba podle Komise použít koeficient trvání 1,3.
- 43 Pokud jde na třetím místě o kritérium týkající se nutnosti zajistit odrazující účinek sankce s ohledem na platební schopnost dotyčného členského státu, toto kritérium je vyjádřeno faktorem „n“ stanoveným pro každý členský stát v bodě 3 přílohy I sdělení z roku 2023. Jeho výpočet je založen na poměru mezi HDP dotyčného státu a průměrným HDP členských států Unie vynásobeném poměrem mezi počtem obyvatel tohoto státu a průměrným počtem obyvatel členských států Unie. První poměr má váhu dvou třetin, zatímco druhý má váhu jedné třetiny. Pro Polskou republiku z toho vyplývá faktor „n“ ve výši 1,37. Komise je toho názoru, že zohlednění počtu obyvatel dotyčného členského státu jako sekundárního kritéria pro stanovení tohoto faktoru umožňuje zachovat ve faktoru „n“ přiměřený rozdíl mezi členskými státy a zajistit určitou stabilitu tohoto koeficientu v souladu s judikaturou Soudního dvora. Vzhledem k tomu, že údaje používané Komisí jsou každoročně aktualizovány, jsou navíc podle jejího názoru řádně zohledněny výkyvy HDP dotyčného členského státu.
- 44 Pokud jde zaprvé o výpočet výše paušální částky, Komise proto na základě bodu 4.2 sdělení z roku 2023 navrhuje uplatnit koeficient závažnosti 10 a faktor „n“ ve výši 1,37. Součin těchto dvou veličin musí být podle jejího názoru vynásoben paušální sazbou pro výpočet paušální částky stanovenou v bodě 2 přílohy I tohoto sdělení, která činí 1 000 eur, což odpovídá částce 13 700 eur, která se v souladu s bodem 4.2.1 uvedeného sdělení vynásobí počtem dnů, během nichž neplnění povinnosti trvalo. Komise uvádí, že zaplacení této paušální částky musí být uloženo pod podmínkou, že tato paušální částka bude vyšší než 3 836 000 eur, což je minimální paušální částka stanovená pro Polskou republiku podle bodu 5 přílohy I sdělení z roku 2023.
- 45 Pokud jde zadruhé o stanovení výše penále, Komise navrhuje vynásobit paušální sazbu pro výpočet penále, která je stanovena v bodě 1 přílohy I sdělení z roku 2023 a činí 3 000 eur na den, koeficientem závažnosti 10, koeficientem trvání 1,3 a faktorem „n“ ve výši 1,37, což odpovídá penále ve výši 53 430 eur za den.
- 46 Komise konečně navrhuje, aby dnem, kdy platební povinnost nabude účinnosti, byl den vyhlášení rozsudku v projednávané věci.
- 47 Polská republika má za to, že výše penále a paušální částka navržené Komisí jsou přemrštěné a nepřiměřené.
- 48 Tento členský stát uvádí, že systematické uplatňování koeficientu závažnosti 10 v případě úplného nesplnění povinnosti sdělit opatření k provedení směrnice brání tomu, aby bylo přihlédnuto ke zvláštním okolnostem, které jsou specifické pro legislativní proces, a k aktuálnímu stavu vnitrostátních právních předpisů. Polská republika má za to, že různá ustanovení směrnice 2019/1937 odpovídají v projednávané věci normám platným ve stávajících právních předpisech, které sice nebyly jako takové Komisi sděleny, ale musí být při stanovení koeficientu závažnosti zohledněny. Nejprve Polská republika uvádí, že polský zákoník práce obsahuje ustanovení, kterým se provádí článek 19 směrnice 2019/1937. Dále uvádí, že polský soudní řád správní stanoví zavedení kanálů pro oznamování porušení práva a ochranu osob, které tato porušení

oznamují. Konečně polský zákon o bankovním právu ukládá bankám povinnost zavést systémy řízení a vnitřní kontroly, které umožňují oznamování porušení práva a zajišťují ochranu osob, které tato porušení oznamují.

- 49 Automatické stanovení koeficientu závažnosti přitom podle Polské republiky neumožňuje zohlednit tyto prvky vnitrostátních právních předpisů ani konkrétní dopady zjištěného nesplnění povinnosti na soukromé a veřejné zájmy.
- 50 Polská republika mimoto uvádí, že během celého postupu před zahájením soudního řízení s Komisí spolupracovala, takže tato okolnost by podle jejího názoru měla vést ke snížení koeficientu závažnosti.
- 51 Dále Polská republika poznamenává, že v důsledku zahrnutí demografického kritéria do metody výpočtu faktoru „n“ neodráží peněžitá sankce skutečnou finanční způsobilost dotyčného členského státu, což je podle jejího názoru v rozporu s judikaturou Soudního dvora. Polská republika zdůrazňuje, že použití takového demografického kritéria v jejím konkrétním případě vede k neodůvodněnému zvýšení faktoru „n“.
- 52 Polská republika je každopádně toho názoru, že částky peněžitých sankcí požadované Komisí by měly být znovu posouzeny s ohledem na to, že v tomto členském státě došlo v roce 2023 k prudkému poklesu hospodářského růstu a vysoké inflaci.
- 53 Komise v replice stran koeficientu závažnosti nejprve uvádí, že kdyby se Soudní dvůr rozhodl zohlednit význam ustanovení unijního práva, jak v podstatě navrhuje Polská republika, musel by být tento faktor proto zvýšen, neboť směrnice 2019/1937 má zvláštní význam jak pro obecný zájem, tak pro individuální zájmy. Dále uvádí, že vnitrostátní předpisy uplatňované tímto členským státem jsou pro stanovení uvedeného koeficientu závažnosti irelevantní, jelikož jí nebyly sděleny jakožto opatření provádějící tuto směrnici. Konečně loajální spolupráce, které se uvedený členský stát dovolává, nehraje podle Komise žádnou roli v případě, že opatření provádějící směrnici nebyla vůbec sdělena, a v každém případě spolupráce s Komisí v dobré víře nemůže představovat polehčující okolnost, jelikož se jedná o povinnost vyplývající z čl. 4 odst. 3 SEU.
- 54 Polská republika v duplice tvrdí, že Komise nemůže při stanovení koeficientu závažnosti ignorovat použitelné vnitrostátní právní předpisy pouze z toho důvodu, že jí nebyly oznámeny. Návrh zákona o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie, navíc prošel jednotlivými fázemi legislativního postupu.

Závěry Soudního dvora

K uplatnění čl. 260 odst. 3 SFEU

- 55 Článek 260 odst. 3 SFEU v prvním pododstavci stanoví, že předloží-li Komise Soudnímu dvoru Evropské unie věc podle článku 258 SFEU z důvodu, že dotyčný stát nesplnil povinnost sdělit opatření provádějící směrnici přijatou legislativním postupem, může Komise, pokládá-li to za vhodné, navrhnout paušální částku nebo penále, již je dotyčný členský stát povinen zaplatit, ve výši, kterou považuje za přiměřenou okolnostem. Tento čl. 260 odst. 3 v druhém pododstavci stanoví, že shledá-li Soudní dvůr Evropské unie, 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 Evropské unie v jeho rozsudku.

- 56 Vzhledem k tomu, že – jak vyplývá z bodu 38 tohoto rozsudku – je prokázáno, že k okamžiku uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku ze dne 15. července 2022 Polská republika nepřijala, a tudíž ani Komisi nesdělila právní a správní předpisy nezbytné k provedení ustanovení směrnice 2019/1937 do svého vnitrostátního právu, takto zjištěné nesplnění povinnosti spadá do působnosti čl. 260 odst. 3 SFEU.
- 57 Kromě toho je třeba připomenout, že cílem zavedení mechanismu podle čl. 260 odst. 3 SFEU je nejen přimět členské státy, aby co nejrychleji ustaly v neplnění povinností, které by, nebýt takového ustanovení, mělo tendenci přetrvávat, ale také zjednodušit a urychlit postup ukládání peněžitých sankcí za nesplnění povinnosti sdělit vnitrostátní opatření provádějící směrnici přijatou legislativním postupem [rozsudek ze dne 29. února 2024, Komise v. Irsko (Audiovizuální mediální služby), C-679/22, EU:C:2024:178, bod 68 a citovaná judikatura].
- 58 Za účelem dosažení tohoto cíle stanoví čl. 260 odst. 3 SFEU uložení dvou druhů peněžitých sankcí, a to paušální částky a denního penále.
- 59 Zatímco uložení denního penále se jeví jako obzvláště vhodné k tomu, aby přimělo členský stát, aby co nejrychleji ustal v neplnění povinností, uložení povinnosti zaplatit paušální částku vychází spíše z posouzení dopadů nesplnění povinností dotčeného členského státu na dotčené soukromé a veřejné zájmy, zejména pokud neplnění povinností trvalo po dlouhou dobu [rozsudek ze dne 29. února 2024, Komise v. Irsko (Audiovizuální mediální služby), C-679/22, EU:C:2024:178, bod 70 a citovaná judikatura].
- 60 V tomto ohledu Komise odůvodňuje povahu a výši požadovaných peněžitých sankcí s ohledem na pokyny, které přijala, jako jsou pokyny obsažené v jejích sděleních, které sice nejsou pro Soudní dvůr závazné, nicméně přispívají k zaručení transparentnosti, předvídatelnosti a právní jistoty ohledně kroků přijímaných Komisí [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 13. ledna 2021, Komise v. Slovinsko (MiFID II), C-628/18, EU:C:2021:1, bod 50].
- 61 V projednávané věci Komise odůvodnila uložení povinnosti Polské republice zaplatit denní penále a paušální částku a stanovení jejich výše na základě sdělení z roku 2023.

K účelnosti uložit takové peněžité sankce, jaké navrhla Komise

- 62 Podle ustálené judikatury platí, že za účelem posouzení, zda je účelné uložit peněžitou sankci, přísluší Soudnímu dvoru 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 13. ledna 2021, Komise v. Slovinsko (MiFID II), C-628/18, EU:C:2021:1, bod 71, a rozsudek ze dne 29. února 2024, Komise v. Irsko (Audiovizuální mediální služby), C-679/22, EU:C:2024:178, bod 72].
- 63 Zaprvé, pokud jde o uložení paušální částky, je třeba mít za to, že navzdory tomu, že Polská republika během postupu před zahájením soudního řízení spolupracovala s útvary Komise a informovala je o obtížích, kterým byl tento členský stát vystaven při snaze zajistit provedení směrnice 2019/1937 do vnitrostátního práva, soubor právních a skutkových okolností, jimiž se

vyznačuje zjištěné nesplnění povinnosti, a sice skutečnost, že ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku ze dne 15. července 2022, a dokonce ani ke dni posuzování skutkového stavu Soudním dvorem nebyly sděleny vůbec žádné právní a správní předpisy nezbytné k provedení uvedené směrnice, 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 [obdobně viz rozsudek ze dne 25. února 2021, Komise v. Španělsko (Směrnice o osobních údajích – Trestní oblast), C-658/19, EU:C:2021:138, bod 70, a rozsudek ze dne 29. února 2024, Komise v. Irsko (Audiovizuální mediální služby), C-679/22, EU:C:2024:178, bod 73].

- 64 Zadruhé, pokud jde o uložení penále, taková sankce je v zásadě uložena pouze tehdy, pokud neplnění povinnosti, které má toto penále sankcionovat, přetrvává až do okamžiku posuzování skutkového stavu Soudním dvorem, přičemž se má za to, že k tomuto posouzení dochází ke dni ukončení řízení [rozsudek ze dne 29. února 2024, Komise v. Irsko (Audiovizuální mediální služby), C-679/22, EU:C:2024:178, bod 89]. Je třeba upřesnit, že v případě, kdy se stejně jako v projednávané věci nekonalo žádné jednání, je datem, které je třeba v tomto ohledu zohlednit, datum ukončení písemné části řízení.
- 65 V projednávané věci je nesporné, že ke dni ukončení písemné části řízení před Soudním dvorem, tedy ke dni 9. srpna 2023, Polská republika nepřijala, a tudíž ani nesdělila právní a správní předpisy nezbytné k provedení směrnice 2019/1937 do svého vnitrostátního práva. Je proto třeba konstatovat, že tento členský stát pokračoval v neplnění povinností až do okamžiku posuzování skutkového stavu Soudním dvorem.
- 66 Soudní dvůr má tedy za to, že uložení povinnosti Polské republice zaplatit denní penále, jak požaduje Komise, je vhodným finančním prostředkem k zajištění toho, aby tento členský stát co nejrychleji ustal ve zjištěném neplnění povinností a dodržoval povinnosti, které pro něj vyplývají ze směrnice 2019/1937. Naopak vzhledem k tomu, že nelze vyloučit, že ke dni vyhlášení rozsudku v projednávané věci bude provedení této směrnice v plném rozsahu dokončeno, je vhodné uložit penále pouze v rozsahu, v němž bude neplnění povinností přetrvávat ke dni vyhlášení uvedeného rozsudku [obdobně viz rozsudek ze dne 25. února 2021, Komise v. Španělsko (Směrnice o osobních údajích – Trestní oblast), C-658/19, EU:C:2021:138, bod 61, a rozsudek ze dne 29. února 2024, Komise v. Irsko (Audiovizuální mediální služby), C-679/22, EU:C:2024:178, bod 91].

K výši peněžitých sankcí

– Ke způsobu stanovení výše peněžitých sankcí

- 67 Podle čl. 260 odst. 3 SFEU má pouze Soudní dvůr pravomoc uložit členskému státu peněžitou sankci. Avšak 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 peněžitých sankcí, kterou může uložit, pro Soudní dvůr závazné [rozsudek ze dne 13. ledna 2021, Komise v. Slovinsko (MiFID II), C-628/18, EU:C:2021:1, body 49 a 51].
- 68 Soudnímu dvoru přísluší, jak bylo připomenuto v bodě 62 tohoto rozsudku, aby při výkonu posuzovací pravomoci v této oblasti, jak je vymezena návrhy Komise, stanovil výši peněžitých sankcí uložených členskému státu na základě čl. 260 odst. 3 SFEU tak, aby byla přiměřená

okolnostem a úměrná porušení, jehož se členský stát dopustil. Mezi faktory, které jsou v tomto ohledu relevantní, patří zejména takové skutečnosti, jako je závažnost zjištěného nesplnění povinnosti, doba, po kterou trvalo, a platební schopnost dotčeného členského státu [rozsudek ze dne 13. ledna 2021, Komise v. Slovinsko (MiFID II), C-628/18, EU:C:2021:1, bod 74, a rozsudek ze dne 29. února 2024, Komise v. Irsko (Audiovizuální mediální služby), C-679/22, EU:C:2024:178, body 74 a 93].

- 69 Je však třeba rovněž připomenout, že v rámci této posuzovací pravomoci nejsou takové pokyny, jako jsou pokyny obsažené ve sděleních Komise, v nichž jsou matematické proměnné stanoveny jako indikativní pravidla, pro Soudní dvůr závazné, ale přispívají k zaručení transparentnosti, předvídatelnosti a právní jistoty ohledně kroků přijímaných samotnou Komisí, když tento orgán předkládá návrhy Soudnímu dvoru [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. prosince 2012, Komise v. Španělsko, C-610/10, EU:C:2012:781, bod 116, a rozsudek ze dne 20. ledna 2022, Komise v. Řecko (Navracení státních podpor – Feronikl), C-51/20, EU:C:2022:36, body 95 a 110].
- 70 Zaprvé, pokud jde o závažnost zjištěného nesplnění povinnosti, z bodu 3.2 sdělení z roku 2023 vyplývá, že podle Komise je nesdělení opatření k provedení směrnice přijaté v rámci legislativního postupu vždy považováno za závažné. Toto nesplnění povinnosti tudíž podle Komise odůvodňuje automatické uplatnění koeficientu závažnosti 10.
- 71 Polská republika zpochybňuje výši tohoto koeficientu a jeho automatické uplatnění za okolností zjištěného nesplnění povinnosti.
- 72 V tomto ohledu je třeba připomenout, že povinnost přijmout 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 nesplnění těchto povinností je nepochybně závažné [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 29. února 2024, Komise v. Irsko (Audiovizuální mediální služby), C-679/22, EU:C:2024:178, bod 75 a citovaná judikatura].
- 73 V projednávané věci je třeba zdůraznit, že směrnice 2019/1937 je zásadním nástrojem unijního práva, jelikož podle článku 1 ve spojení s bodem 1 svého odůvodnění stanoví společné minimální normy, které zajišťují vysokou úroveň vyvážené a účinné ochrany osob, které oznamují porušení tohoto práva v oblastech, ve kterých taková porušení mohou vážně poškodit obecný zájem. Tato směrnice totiž zřízením systému ochrany osob, které oznamují porušení unijního práva v pracovním kontextu, přispívá k tomu, aby se předcházelo poškozování veřejného zájmu ve zvláště citlivých oblastech, jako jsou oblasti veřejných zakázek, předcházení praní peněz a financování terorismu, ochrany životního prostředí nebo finančních zájmů Unie. Ustanovení uvedené směrnice tak stanoví, že subjekty ve veřejném i soukromém sektoru mají povinnost zavést interní kanály pro oznamování a postupy pro přijímání oznámení a následných opatření, přičemž zaručují práva osob, které oznamují porušení unijního práva, jakož i podmínky, za nichž mohou tyto osoby požívat takto stanovené ochrany.
- 74 Neprovedení ustanovení směrnice 2019/1937 přitom nutně narušuje dodržování unijního práva a jeho jednotné a účinné uplatňování, jelikož porušení tohoto práva nemusí být oznámeno, pokud osoby, které o tomto porušení vědí, nepožívají ochrany proti případným odvetným opatřením.
- 75 Výše peněžitých sankcí uložených členskému státu podle čl. 260 odst. 3 SFEU však musí být přiměřená okolnostem a úměrná porušení, jehož se členský stát dopustil, jak bylo připomenuto v bodě 68 tohoto rozsudku.

- 76 Automatické uplatnění téhož koeficientu závažnosti ve všech případech, kdy nedošlo k úplnému provedení směrnice, a tudíž nebyla sdělena opatření k provedení této směrnice, tak nutně brání tomu, aby výše peněžitých sankcí byla přizpůsobena okolnostem charakterizujícím porušení a byly uloženy přiměřené sankce.
- 77 Zejména, jak uvedl generální advokát v bodech 84 až 89 svého stanoviska, Komise tím, že předpokládá, že porušení povinnosti sdělit opatření k provedení směrnice musí být považováno za stejně závažné bez ohledu na dotčenou směrnici, není schopna přizpůsobit peněžitě sankce dopadům nesplnění této povinnosti na soukromé a veřejné zájmy, jak to stanoví bod 3.2.2 sdělení z roku 2023.
- 78 Komise se v tomto ohledu nemůže dovolávat zásady rovnosti členských států před Smlouvami, jak je zakotvena v čl. 4 odst. 2 SEU, k odůvodnění automatického uplatnění jednotného koeficientu závažnosti v případě, že nedošlo k úplnému provedení směrnice, a tudíž nebyla sdělena opatření nezbytná k jejímu provedení. Je totiž zjevné, že dopady nesplnění povinností členských států na dotčené soukromé a veřejné zájmy se mohou lišit nejen mezi jednotlivými členskými státy, ale i v závislosti na normativním obsahu neprovedené směrnice. Podle ustálené judikatury Soudního dvora přitom tato zásada zejména vyžaduje, aby s odlišnými situacemi nebylo zacházeno stejně, není-li takové zacházení objektivně odůvodněno (rozsudek ze dne 19. prosince 2018, Komise v. Rakousko, C-51/18, EU:C:2018:1035, bod 55 a citovaná judikatura).
- 79 Komise se proto nemůže zprostit povinnosti posoudit v každém členském státě a v každém konkrétním případě dopady zjištěného porušení na soukromé a veřejné zájmy tím, že se omezí na automatické uplatnění koeficientu závažnosti při stanovení peněžitých sankcí, a to s přihlédnutím k případným polehčujícím nebo přitěžujícím okolnostem. Konkrétně v projednávané věci je nesplnění povinnosti přijmout právní a správní předpisy nezbytné k provedení směrnice 2019/1937 obzvláště závažné, jelikož – jak bylo zdůrazněno v bodě 73 tohoto rozsudku – ustanovení této směrnice v rozsahu, v němž mají za cíl chránit osoby, které oznamují porušení unijního práva v oblastech, na které se tato směrnice vztahuje, přispívají k zajištění jednotného a účinného uplatňování tohoto práva.
- 80 Zadruhé v souvislosti s posuzováním doby trvání porušení je třeba připomenout, že pokud jde o počátek doby, jež je třeba vzít v potaz pro účely stanovení výše paušální částky, není relevantním datem k posouzení doby trvání předmětného nesplnění povinnosti datum uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku Komise, nýbrž datum, k němuž uplyne prováděcí lhůta stanovená předmětnou směrnicí [rozsudek ze dne 29. února 2024, Komise v. Irsko (Audiovizuální mediální služby), C-679/22, EU:C:2024:178, bod 81 a citovaná judikatura].
- 81 Zatřetí, pokud jde o platební schopnost dotčeného členského státu, z judikatury vyplývá, že aniž je dotčena možnost Komise navrhnout finanční sankce založené na víceru kritériích, aby bylo možné zejména zachovat přiměřený rozdíl mezi jednotlivými členskými státy, je třeba zohlednit HDP tohoto státu jakožto rozhodující faktor pro účely posouzení platební schopnosti tohoto státu a stanovení dostatečně odrazujících a přiměřených sankcí, aby se účinným způsobem předcházelo obdobným porušováním unijního práva v budoucnu [rozsudek ze dne 20. ledna 2022, Komise v. Řecko (Navrácení státních podpor – Feronikl), C-51/20, EU:C:2022:36, body 111, 116 a 130, a rozsudek ze dne 28. září 2023, Komise v. Spojené království (Daňové značení plynových olejů), C-692/20, EU:C:2023:707, bod 115].

- 82 V tomto ohledu Soudní dvůr opakovaně rozhodl, že je třeba zohlednit nedávný vývoj HDP členského státu, a to ke dni posuzování skutkových okolností Soudním dvorem [rozsudek ze dne 20. ledna 2022, Komise v. Řecko (Navrácení státních podpor – Feronikl), C-51/20, EU:C:2022:36, bod 107 a citovaná judikatura].
- 83 V projednávané věci je faktor „n“, který vyjadřuje platební schopnost dotyčného členského státu ve vztahu k platební schopnosti ostatních členských států a který Komise uplatňuje v souladu s body 3.4 a 4.2 sdělení z roku 2023, definován jako vážený geometrický průměr HDP dotyčného členského státu ve srovnání s průměrem HDP členských států, který má při výpočtu faktoru „n“ váhu dvou třetin, a počtu obyvatel dotyčného členského státu ve srovnání s průměrem počtu obyvatel členských států, který má při výpočtu faktoru „n“ váhu jedné třetiny, jak vyplývá z rovnice uvedené v bodě 10 tohoto rozsudku. Komise tuto metodu výpočtu faktoru „n“ odůvodňuje jak cílem zachovat přiměřený rozdíl mezi faktory „n“ členských států ve srovnání s výpočtem založeným pouze na HDP členských států, tak cílem zaručit při výpočtu faktoru „n“ určitou stabilitu, protože je nepravděpodobné, že by se počet obyvatel každoročně významně měnil.
- 84 Na prvním místě, i když je pravda, že metoda výpočtu faktoru „n“, která vyplývá ze sdělení z roku 2023, zohledňuje především HDP dotyčného členského státu, je třeba nicméně konstatovat, že tato metoda vychází z domněnky, že existuje vzájemný vztah mezi počtem obyvatel členského státu a jeho platební schopností, což nemusí být nutně pravda. Zohlednění demografického kritéria, jak vyplývá z uvedené metody, tudíž vede k oddělení faktoru „n“ od skutečné platební schopnosti dotyčného členského státu, což může vést ke stanovení faktoru „n“, který nutně neodpovídá této schopnosti, jak uvedl generální advokát v bodech 119 až 121 svého stanoviska.
- 85 Na druhém místě, zohlednění demografického kritéria při stanovování faktoru „n“ s cílem určit platební schopnost dotyčného členského státu sice umožňuje zachovat určitý rozdíl mezi faktory „n“ členských států, avšak tento cíl nemůže odůvodnit, aby platební schopnost tohoto členského státu byla určena na základě kritérií, která tuto schopnost neodrážejí.
- 86 Při určování platební schopnosti dotyčného členského státu tedy nelze do metody výpočtu faktoru „n“ zahrnout zohlednění demografického kritéria způsobem stanoveným v bodech 3.4 a 4.2 sdělení z roku 2023.

– *K paušální částce*

- 87 Podle judikatury připomenuté v bodě 68 tohoto rozsudku platí, že pro účely výpočtu paušální částky, jejíž zaplacení může být členskému státu uloženo na základě čl. 260 odst. 3 SFEU, přísluší Soudnímu dvoru, aby při výkonu posuzovací pravomoci stanovil její výši tak, aby byla přiměřená okolnostem a úměrná porušení, jehož se členský stát dopustil. Mezi faktory, které jsou v tomto ohledu relevantní, patří zejména takové skutečnosti, jako je závažnost zjištěného nesplnění povinnosti, doba, po kterou toto neplnění povinnosti trvalo, a platební schopnost dotčeného členského státu [rozsudek ze dne 29. února 2024, Komise v. Irsko (Audiovizuální mediální služby), C-679/22, EU:C:2024:178, bod 74 a citovaná judikatura].
- 88 Pokud jde nejprve o závažnost porušení, jehož se členský stát dopustil, nemůže být stanovena automatickým uplatněním koeficientu závažnosti, jak bylo upřesněno v bodě 79 tohoto rozsudku.

- 89 Mimoto je třeba připomenout, že z důvodů uvedených v bodech 72 až 74 tohoto rozsudku musí být nesplnění povinnosti přijmout právní a správní předpisy nezbytné k úplnému provedení směrnice 2019/1937 a povinnosti sdělit tyto předpisy Komisi považováno za obzvláště závažné.
- 90 Závažnost tohoto nesplnění povinnosti je kromě toho umocněna okolností, že po skončení písemné části řízení Polská republika stále nepřijala právní a správní předpisy nezbytné k provedení směrnice 2019/1937, jak tento členský stát sám připustil v písemném vyjádření.
- 91 Polská republika však v žalobní odpovědi uvedla, aniž jí Komise v tomto ohledu oponovala, že některá pravidla chránící osoby oznamující porušení práva, která odpovídají požadavkům směrnice 2019/1937, již v jejích právních předpisech existují.
- 92 Za těchto podmínek je třeba konstatovat, jak v podstatě uvedl generální advokát v bodě 144 svého stanoviska, že nebylo prokázáno, že dopady nesplnění povinnosti zjištěného v projednávané věci na soukromé a veřejné zájmy jsou stejně negativní, jako by byly v případě úplného neprovedení směrnice 2019/1937. V rozsahu, v němž Komise tvrdí, že tyto vnitrostátní právní předpisy nemají být při posuzování koeficientu závažnosti zohledněny, neboť jí nebyly sděleny, postačí konstatovat, že tato argumentace je irelevantní, jelikož absence oznámení nemá vliv na skutečnost, že existence uvedených právních předpisů má vliv na tyto zájmy.
- 93 Nic to nemění na tom, že Polská republika v žalobní odpovědi sama uznala, že pravidla chránící osoby, které oznamují porušení práva, jsou rozptýlena v polském právním řádu a v rozporu s tím, co vyžaduje čl. 26 odst. 3 směrnice 2019/1937, neobsahují výslovný odkaz na ochranu těchto osob.
- 94 Absence konkrétních a jasných pravidel týkajících se ochrany osob oznamujících porušení unijního práva, jak je stanovena ve směrnici 2019/1937, přitom brání účinné ochraně těchto osob, a může tedy zpochybnit jednotné a účinné uplatňování tohoto práva v oblastech, na které se tato směrnice vztahuje.
- 95 Jak totiž bylo připomenuto v bodě 73 tohoto rozsudku, směrnice 2019/1937 zřízením systému ochrany osob, které oznamují porušení unijního práva v pracovním kontextu, přispívá k tomu, aby se předcházelo poškozování veřejného zájmu ve zvláště citlivých oblastech, jako jsou oblasti veřejných zakázek, předcházení praní peněz a financování terorismu, ochrany životního prostředí nebo finančních zájmů Unie.
- 96 Jak přitom bylo uvedeno v bodě 74 tohoto rozsudku, při neexistenci účinné ochrany mohou být osoby, které vědí o porušení unijního práva v těchto oblastech, odrazeny od jeho oznámení, protože by se tak mohly vystavit odvetným opatřením.
- 97 S ohledem na cíl uvedený v článku 1 směrnice 2019/1937 ve spojení s bodem 1 jejího odůvodnění má tudíž tato směrnice za cíl, jak bylo uvedeno v bodě 73 tohoto rozsudku, stanovit společné minimální normy, které zajistí vysokou úroveň vyvážené a účinné ochrany osob oznamujících porušení unijního práva, takže nepřijetí právních a správních předpisů nezbytných k úplnému a přesnému provedení uvedené směrnice je obzvláště závažné.
- 98 Kromě toho v rozsahu, v němž Polská republika tvrdí, že s Komisí spolupracovala během celého postupu před zahájením soudního řízení, je třeba připomenout, že povinnost loajální spolupráce s Komisí mají členské státy na základě čl. 4 odst. 3 SEU, což znamená, že každý členský stát je povinen usnadnit tomuto orgánu plnění jeho úkolu, kterým je v souladu s článkem 17 SEU zajistit jako strážkyně Smluv uplatňování unijního práva pod dohledem Soudního dvora. Při

posuzování závažnosti porušení by tedy jako polehčující okolnost mohla být zohledněna pouze spolupráce s Komisí v podobě kroků svědčících o úmyslu splnit co nejdříve povinnosti vyplývající ze směrnice [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 28. září 2023, Komise v. Spojené království (Daňové značení plynových olejů), C-692/20, EU:C:2023:707, body 106 a 107 a citovaná judikatura].

- 99 V projednávané věci přitom, jak vyplývá z bodu 17 tohoto rozsudku, Polská republika v dopise ze dne 15. září 2022 oznámila, že právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí 2019/1937 budou v polském úředním věstníku zveřejněny v lednu 2023, nebo dokonce – jak bylo oznámeno e-mailem ze dne 11. ledna 2023 – v srpnu 2023, k čemuž nedošlo. Za těchto podmínek nemůže být spolupráce Polské republiky s Komisí během postupu před zahájením soudního řízení zohledněna jako polehčující okolnost.
- 100 Pokud jde dále o dobu trvání porušení, je nesporné, že Polská republika ke dni uplynutí prováděcí lhůty stanovené v čl. 26 odst. 1 směrnice 2019/1937, tedy ke dni 17. prosince 2021, nepřijala právní a správní předpisy nezbytné k zajištění provedení této směrnice, a tudíž ani tyto předpisy nesdělila Komisi.
- 101 Vzhledem k tomu, že písemná část řízení před Soudním dvorem byla ukončena dne 9. srpna 2023, dotčené nesplnění povinnosti trvalo ke dni ukončení uvedené části řízení téměř rok a osm měsíců.
- 102 Konečně pokud jde o určení platební schopnosti Polské republiky, není namístě, jak bylo upřesněno v bodech 84 až 86 tohoto rozsudku, zohlednit v metodě výpočtu faktoru „n“ počet obyvatel tohoto členského státu v rozsahu, v jakém to učinila Komise na základě sdělení z roku 2023.
- 103 S ohledem na tyto úvahy a vzhledem k posuzovací pravomoci, kterou Soudnímu dvoru přiznává čl. 260 odst. 3 SFEU, podle něhož Soudní dvůr nemůže stanovit paušální částku, jejíž zaplacení ukládá, ve výši překračující výši navrženou Komisí, je třeba mít za to, že účinné předcházení obdobnému porušování práva v budoucnu, jako je porušení čl. 26 odst. 1 směrnice 2019/1937, které narušuje plnou účinnost unijního práva, vyžaduje uložení paušální částky, jejíž výše musí být stanovena na 7 000 000 eur.

– *K dennímu penále*

- 104 Soudní dvůr musí při výkonu posuzovací pravomoci stanovit denní penále v takové výši, která je zaprvé přiměřená okolnostem a úměrná zjištěnému nesplnění povinnosti a platební schopnosti dotyčného členského státu a zadruhé v souladu s čl. 260 odst. 3 druhým pododstavcem SFEU nepřekračuje výši navrženou Komisí [rozsudek ze dne 29. února 2024, Komise v. Irsko (Audiovizuální mediální služby), C-679/22, EU:C:2024:178, bod 92 a citovaná judikatura].
- 105 V rámci posouzení prováděného Soudním dvorem při stanovení výše penále jsou kritérii, která musí být zohledněna pro zajištění jeho donucující povahy za účelem jednotného a účinného uplatňování unijního práva, v zásadě doba trvání porušení, stupeň jeho závažnosti a platební schopnost dotyčného členského státu. Při uplatňování těchto kritérií musí Soudní dvůr přihlídnout zejména k dopadům, které má nesplnění povinnosti na dotčené veřejné a soukromé zájmy, jakož i k naléhavosti, se kterou musí dotyčný členský stát dostát svým povinnostem [rozsudek ze dne 25. února 2021, Komise v. Španělsko (Směrnice o osobních údajích – Trestní oblast), C-658/19, EU:C:2021:138, bod 63 a citovaná judikatura].

- 106 Pokud jde nejprve o závažnost dotčeného porušení, je nesporné, že ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku ze dne 15. července 2022 nesplnila Polská republika povinnosti uvedené v čl. 26 odst. 1 směrnice 2019/1937, takže rovněž s ohledem na úvahy uvedené v bodech 91 až 97 tohoto rozsudku je třeba mít za to, že plná účinnost unijního práva zjevně nebyla zajištěna.
- 107 Pokud jde dále o dobu trvání porušení, kterou je třeba zohlednit při stanovení výše penále, jež má být uloženo, je třeba konstatovat, že dotčené nesplnění povinnosti přetrvávalo po uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku ze dne 15. července 2022.
- 108 Konečně pokud jde o určení platební schopnosti Polské republiky, není namístě, jak bylo upřesněno v bodech 84 až 86 tohoto rozsudku, zohlednit v metodě výpočtu faktoru „n“ počet obyvatel tohoto členského státu v rozsahu, v jakém to učinila Komise na základě sdělení z roku 2023.
- 109 S ohledem na výše uvedené a vzhledem k posuzovací pravomoci, kterou Soudnímu dvoru přiznává čl. 260 odst. 3 SFEU, podle něhož Soudní dvůr nemůže stanovit penále, které ukládá, ve výši překračující výši navrženou Komisí, je třeba pro případ, že neplnění povinností konstatované v bodě 38 tohoto rozsudku bude přetrvávat ke dni vyhlášení tohoto rozsudku, uložit Polské republice, aby Komisi od tohoto dne do doby, než tento členský stát ustane v tomto neplnění povinností, platila denní penále ve výši 40 000 eur.

K nákladům řízení

- 110 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu 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.

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

- 1) Polská republika tím, že ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku Evropské komise ze dne 15. července 2022 nepřijala právní a správní předpisy nezbytné k dosažení souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie, a tudíž tyto předpisy nesdělila Komisi, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 26 odst. 1 a 3 této směrnice.**
- 2) Polská republika tím, že ke dni posouzení skutkového stavu Soudním dvorem nepřijala opatření nezbytná k provedení ustanovení směrnice 2019/1937 do svého vnitrostátního práva, a tudíž tato opatření ani nesdělila Evropské komisi, pokračovala v neplnění svých povinností.**
- 3) Polské republice se ukládá povinnost zaplatit Evropské komisi:**
 - paušální částku ve výši 7 000 000 eur;
 - v případě, že neplnění povinností konstatované v bodě 1 výroku bude přetrvávat ke dni vyhlášení tohoto rozsudku, denní penále ve výši 40 000 eur od tohoto dne do doby, než tento členský stát v tomto neplnění povinností ustane.
- 4) Polská republika ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Evropskou komisí.**

Podpisy