



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
NICHOLASA EMILIOUA
od 14. ožujka 2024.¹

Predmet C-147/23

**Europska komisija
protiv**

Republike Poljske

„Povreda obveza države članice – Članak 258. UFEU-a – Zaštita osoba koje prijavljuju povrede prava Unije – Direktiva (EU) 2019/1937 – Neprenošenje te direktive – Članak 260. stavak 3. UFEU-a – Financijske sankcije – Periodična novčana kazna – Paušalni iznos – Metoda izračuna koju Komisija primjenjuje kad predlaže financijske sankcije Sudu – Koeficijent težine – Potpuno nepriopćavanje mjera za prenošenje direktive – Sustavna primjena koeficijenta 10 – Sposobnost plaćanja države članice – Faktor ‚n‘ – Uzimanje u obzir broja stanovnika države članice”

I. Uvod

1. Kad vozač automobila dobije kaznu za prebrzu vožnju, vjerojatno pretpostavlja da će iznos te kazne odražavati težinu povrede i stoga biti proporcionalan broju kilometara po satu za koji je prekoračio ograničenje brzine. U drukčijem scenariju, društvo kojem je izdana novčana kazna za povredu pravila Europske unije o tržišnom natjecanju ili o zaštiti osobnih podataka vjerojatno očekuje (kao što se to zahtijeva pravom Unije)² da će se pri određivanju iznosa takve kazne uzeti u obzir, među ostalim, težina i trajanje povrede, kao i njegova sposobnost plaćanja novčane kazne na temelju njegova ukupnog prometa. Međutim, ni vozač ni društvo u tim dvama primjerima ne bi pretpostavili da će se iznos njihove novčane kazne povećati jer je broj ljudi u kućanstvu vozača ili broj osoba koje društvo zapošljava u vrijeme povrede relativno veći od onog prosječnog vozača ili drugog društva.

2. Bi li se trebala primjenjivati drukčija logika kad se financijske sankcije nalažu državi članici koja Europskoj komisiji nije priopćila mjere potrebne za prenošenje direktive? Može li iznos tih sankcija ovisiti o broju stanovnika države članice?

¹ Izvorni jezik: engleski

² Vidjeti u tom pogledu članak 23. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1/2003 od 16. prosinca 2002. o provedbi pravila o tržišnom natjecanju koja su propisana člancima [101. i 102. UFEU-a] (SL 2003., L 1, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 1., str. 165. i ispravak SL 2016., L 173, str. 108.) i članak 83. Uredbe (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka) (SL 2016., L 119, str. 1. te ispravci SL 2018., L 127, str. 2. i SL 2021., L 74, str. 35.) (u daljnjem tekstu: OUZP).

3. To je u biti jedno od ključnih pitanja u ovom predmetu.

4. Konkretno, to se pitanje javlja u kontekstu postupka zbog povrede obveze koji je Komisija na temelju članka 258. UFEU-a pokrenula protiv Republike Poljske jer nije donijela niti je Komisiji priopćila mjere potrebne za prenošenje Direktive (EU) 2019/1937 o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije³ (u daljnjem tekstu: Direktiva o zviždačima). Republika Poljska to ne poriče. Međutim, osporava iznos financijskih sankcija koji Komisija predlaže Sudu da ga naloži. U tom pogledu dovodi u pitanje dva elementa metoda izračuna koje Komisija primjenjuje. Prema njezinu mišljenju, jedan od tih elemenata sustavno dovodi do viših financijskih sankcija za države članice koje, poput Poljske, imaju veći broj stanovnika od drugih država članica.

5. U tom se kontekstu od Suda zahtijeva da protumači članak 260. stavak 3. UFEU-a, čijom se prvom rečenicom Komisiju ovlašćuje da odredi iznos financijskih sankcija koji smatra primjerenim kad protiv države članice na temelju članka 258. UFEU-a pokreće postupak zbog nepriopćavanja mjera potrebnih za prenošenje direktive donesene u skladu sa zakonodavnim postupkom.

II. Pravni okvir

1. Direktiva o zviždačima

6. Člankom 26. Direktive o zviždačima predviđa se:

„1. Države članice stavljaju na snagu zakone i druge propise koji su potrebni radi usklađivanja s ovom Direktivom do 17. prosinca 2021.

2. Odstupajući od stavka 1., u pogledu pravnih subjekata u privatnom sektoru koji imaju između 50 i 249 radnika, države članice do 17. prosinca 2023. stavljaju na snagu zakone i druge propise koji su potrebni radi usklađivanja s obvezom uspostave kanala za unutarnje prijavljivanje na temelju članka 8. stavka 3.

3. Kada države članice donose odredbe iz stavaka 1. i 2., te odredbe sadržavaju upućivanje na ovu Direktivu ili se na nju upućuje prilikom njihove službene objave. Države članice određuju načine tog upućivanja. One Komisiji odmah dostavljaju tekst tih odredaba.”

2. Komunikacija iz 2023.⁴

7. Komunikacija iz 2023. sadržava metode izračuna koje Komisija primjenjuje kad predlaže da Sud naloži financijske sankcije u kontekstu postupka zbog povrede obveze. Te se financijske sankcije mogu sastojati od novčane kazne ili paušalnog iznosa ili oboje.

8. U odjeljku te komunikacije naslovljenom „Opća načela”, Komisija navodi da „smatra da bi se izrečene financijske sankcije trebale temeljiti na trima temeljnim kriterijima [...]:

– težini povrede,

³ Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2019. (SL 2019., L 305, str. 17.)

⁴ Komunikacija Komisije – Financijske sankcije u postupcima zbog povrede (SL 2023., C 2, str. 1.)

- njezinu trajanju,
- potrebi da se zajamči da će financijska sankcija djelovati kao sredstvo za odvraćanje od daljnjih povreda”.

9. Točka 3.2.2. Komunikacije iz 2023. naslovljena je „Neispunjavanje obveze priopćavanja mjera za prenošenje (članak 260. stavak 3. UFEU-a)”. Njezinim prvim stavkom predviđa se:

„Za tužbe podnesene na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a, kad je riječ o potpunom nepriopćavanju mjera za prenošenje, Komisija sustavno primjenjuje koeficijent težine 10. U Uniji, koja se zasniva na poštovanju vladavine prava, sve zakonodavne direktive treba smatrati jednako važnima i države članice moraju ih u potpunosti prenijeti u rokovima koji su u njima utvrđeni.”

10. Točka 3.4. Komunikacije iz 2023., koja se odnosi na novčane kazne, naslovljena je „Sposobnost plaćanja država članice”. U njoj se navodi:

„Iznos novčane kazne treba biti proporcionalan i imati odvraćajući učinak. Odvraćajući učinak novčane kazne ima dva aspekta. Sankcija mora biti dovoljno visoka kako bi se osiguralo sljedeće:

- da država članica okonča povredu (stoga sankcija mora biti viša od koristi koju država članica ostvaruje povredom),
- da država članica ne ponovi povredu.

Visina sankcije koja je potrebna za odvraćanje razlikovat će se ovisno o sposobnosti plaćanja država članica. Taj odvraćajući učinak odražava se u faktoru „n’”. Definira se kao ponderirani geometrijski prosjek bruto domaćeg proizvoda (BDP) [...] predmetne države članice u usporedbi s prosječnim BDP-om država članica, s ponderom dva, i broja stanovnika predmetne države članice u usporedbi s prosječnim brojem stanovnika država članica, s ponderom jedan. Taj faktor predstavlja sposobnost plaćanja predmetne države članice u odnosu na sposobnost plaćanja drugih država članica:

$$n \text{ factor} = \left(\frac{GDP_n}{GDP_{avg}} \right)^{2/3} \times \left(\frac{Pop_n}{Pop_{avg}} \right)^{1/3}$$

[...]

[Metoda] izračuna faktora „n’” [...] sad [se] prvenstveno temelji na BDP-u država članica, a zatim na njihovu broju stanovnika kao demografskom kriteriju kojim se omogućuje da se zadrže razumna odstupanja među državama članicama. Uzimanjem u obzir broja stanovnika država članica u trećini izračuna faktora „n’”, varijacija faktora „n’” država članica smanjuje se na razumnu mjeru, u usporedbi s izračunom koji se temelji isključivo na BDP-u država članica. Time izračun faktora „n’” dobiva element stabilnosti jer nije vjerojatno da će se broj stanovnika znatno mijenjati na godišnjoj osnovi. S druge strane, BDP države članice može se znatno češće mijenjati tijekom

godine, naročito u razdobljima gospodarske krize. Međutim, s obzirom na to da se na BDP-u države članice i dalje temelje dvije trećine izračuna, on ostaje glavni čimbenik za procjenu njezine sposobnosti plaćanja.”

11. Točka 4.2.2. Komunikacije iz 2023., koja se odnosi na paušalne iznose, naslovljena je „Ostali elementi metode izračuna paušalnog iznosa”. U njoj se navodi da „[z]a izračun paušalnog iznosa Komisija primjenjuje isti koeficijent težine i isti fiksni faktor „n’ kao za izračun novčane kazne”.

12. Faktori „n” za svaku državu članicu utvrđeni su u točki 3. Priloga I. Komunikaciji iz 2023.

III. Predsudski postupak

13. Komisija je 27. siječnja 2022. Republici Poljskoj poslala službenu opomenu u kojoj je tvrdila da joj nije priopćila donesene mjere za prenošenje Direktive o zviždačima. U svojem odgovoru na službenu opomenu od 23. ožujka 2022. Republika Poljska samo je istaknula da su takve mjere u postupku donošenja na nacionalnoj razini.

14. Komisija je 15. srpnja 2022. Republici Poljskoj poslala obrazloženo mišljenje u kojem ju je pozvala da u roku od dva mjeseca, počevši od dana službene obavijesti o obrazloženom mišljenju, ispuni svoje obveze na temelju Direktive o zviždačima.

15. U svojem odgovoru od 15. rujna 2022. Republika Poljska navela je da, s obzirom na to da je među ministarstvima potrebno provesti detaljno savjetovanje o pitanjima obuhvaćenima tom direktivom, očekuje da će parlamentarne aktivnosti koje su u tijeku na nacionalnoj razini završiti krajem 2022. Nakon toga je Komisiji priopćila da mjere za prenošenje Direktive o zviždačima planira objaviti u kolovozu 2023.

16. Komisija je 15. veljače 2023. odlučila protiv Republike Poljske pred Sudom pokrenuti postupak zbog povrede obveze, na temelju članka 258. drugog stavka UFEU-a.

IV. Postupak pred Sudom i zahtjevi stranaka

17. Komisija u tužbi podnesenoj 10. ožujka 2023. od Suda zahtijeva da:

- utvrdi da je Republika Poljska povrijedila obveze koje ima na temelju Direktive o zviždačima jer nije donijela zakone i druge propise potrebne za prenošenje te direktive i jer ih nije priopćila Komisiji;
- naloži Republici Poljskoj da Komisiji plati:
 - (a) paušalni iznos koji odgovara jednom od sljedećih dvaju iznosa, ovisno o tome koji je veći:
 - 13 700 eura dnevno od dana isteka roka za prenošenje Direktive o zviždačima do dana otklanjanja navodne povrede ili, ako se povreda nastavi, do dana objave presude u ovom predmetu;
 - minimalni iznos od 3 836 000 eura;

(b) ako se navodna povreda nastavi do dana objave presude u ovom predmetu, novčanu kaznu u iznosu od 53 430 eura za svaki dan kašnjenja s ispunjenjem obveza iz Direktive o zviždačima, od dana objave te presude do dana ispunjenja tih obveza;

– naloži Republici Poljskoj snošenje troškova postupka.

18. Republika Poljska, kojoj je uredno dostavljen akt kojim se pokreće postupak, podnijela je 31. svibnja 2023. odgovor na tužbu. Ona od Suda zahtijeva da:

– odbije tužbu u cijelosti;

– podredno, ne naloži ni paušalni iznos ni novčanu kaznu;

– podrednije, znatno smanji iznose tih financijskih sankcija koje predlaže Komisija;

– naloži Komisiji snošenje troškova.

19. Sud je stranke u ovom predmetu pozvao da podnesu drugi krug pisanih očitovanja. Replika i odgovor na repliku podneseni su 3. srpnja 2023. odnosno 9. kolovoza 2023.

20. Rasprava nije održana.

V. Analiza

21. Zakonodavac Unije donio je Direktivu o zviždačima 2019., nakon što je niz objava u cijeloj Europskoj uniji (uključujući osobito one povezane sa „skandalom Lux Leaks”)⁵ privukao znatnu pozornost javnosti i medija i pokazao da u tom području postoji potreba za zakonodavstvom Unije. Cilj je te direktive pružanje „uravnotežene i učinkovite” zaštite osobama koje prijavljuju povrede prava Unije o kojima stječu informacije u radnom okruženju, a koje su „štetne za javni interes”⁶. Kao što se to navodi u njezinu članku 1., njezina je svrha „unaprijediti provedbu prava i politika Unije” u određenim specifičnim područjima važnima za javni interes, i to utvrđivanjem zajedničkih minimalnih standarda kojima se pruža „visoka razina zaštite” takvim osobama⁷.

22. Od država članica tražilo se, na temelju članka 26. stavka 1. Direktive o zviždačima, da donesu „zakone i druge propise” koji su potrebni radi usklađivanja s tom direktivom do 17. prosinca 2021.⁸ Na temelju stavka 3. tog članka od njih se tražilo i da u te mjere za prenošenje uključe upućivanje na Direktivu o zviždačima. Nadalje, te su mjere trebale priopćiti Komisiji (kao što to obično moraju učiniti za sve direktive).

⁵ „Skandal Lux Leaks” odnosi se na objave u 2014. više od 300 „poreznih mišljenja” (poreznih programa) koje je luksemburška porezna uprava dogovorila s poduzećima i društvima te na naknadne sudske postupke koji su pokrenuti protiv nekih od tih osoba koje su sudjelovale u tim objavama.

⁶ Vidjeti uvodnu izjavu 1. Direktive o zviždačima i njezin članak 4., naslovljen „Osobno područje primjene”.

⁷ Pravila iz Direktive o zviždačima obuhvaćaju niz područja te se odnose na javni i na privatni sektor. Uključuju strogu zabranu svih oblika osвете protiv zviždača. Za opći komentar o toj direktivi vidjeti Abazi, V., „The European Union Whistleblower Directive: A game changer for whistleblowing protection?”, *Industrial Law Journal*, sv. 49., 4. izdanje, 2020., str. 640. do 656.

⁸ Osim mjera koje su potrebne radi usklađivanja s obvezom uspostave kanala za unutarnje prijavljivanje na temelju članka 8. stavka 3. Direktive o zviždačima u pogledu pravnih subjekata u privatnom sektoru koji imaju između 50 i 249 radnika, za koje su države članice na raspolaganju imale dodatne dvije godine (do 17. prosinca 2023.) (vidjeti članak 26. stavak 2. te direktive).

23. Ovaj je predmet dio niza od šest predmeta⁹ koji se odnose na navodnu povredu nekoliko država članica u pogledu ispunjavanja tih obveza.

24. Kao što sam to već naveo u uvodu ovog mišljenja, ovaj se postupak u biti odnosi na „manquement non contesté” (neosporavana povreda obveze). Naime, Republika Poljska ne osporava da Direktivu o zviždačima nije prenijela u poljsko pravo. Ne osporava ni da a fortiori Komisiji nije priopćila nijednu mjeru za prenošenje. Međutim, iznosi nekoliko opravdanja za tu povredu. Osim toga, osporava iznos financijskih sankcija koji Komisija predlaže da Sud naloži.

25. Najprije ću objasniti zašto Sud, prema mojem mišljenju, može odmah odbiti opravdanja na koja se poziva Republika Poljska (odjeljak A). Zatim ću se osvrnuti na kritike koje ta država članica iznosi u pogledu iznosa financijskih sankcija koji Komisija predlaže u ovom predmetu i na, konkretnije, metode koje Komisija primjenjuje za izračun tog iznosa, kao što je detaljno navedeno u Komunikaciji iz 2023. (odjeljak B). To je pitanje važno za svih šest predmeta navedenih u točki 23. ovog mišljenja, kao i za, općenitije, sve predmete u kojima Komisija određuje iznos financijskih sankcija koji predlaže Sudu da ga naloži u kontekstu postupka zbog povrede obveze.

A. Opravdanja Republike Poljske za neprenošenje Direktive o zviždačima

1. Argumenti stranaka

26. Republika Poljska u biti navodi tri opravdanja za neprenošenje i, posljedično, nepriopćavanje mjera potrebnih za prenošenje Direktive o zviždačima u poljsko pravo u roku propisanom člankom 26. stavkom 1. te direktive.

27. Kao prvo, objašnjava da je, zbog širokog područja primjene Direktive o zviždačima i njezina znatnog utjecaja na niz sektora, na nacionalnoj razini potreban dulji postupak savjetovanja. Tijekom tog postupka savjetovanja brojne dionike potaknulo se na podnošenje očitovanja ili su oni to sami zatražili. Neke od dvojbi koje su ti dionici iznijeli u svojim očitovanjima bilo je potrebno dodatno detaljno analizirati, zbog čega se dogodilo donošenje mjera za prenošenje te direktive.

28. Drugo i treće opravdanje koje je iznijela Republika Poljska odnose se na pandemiju bolesti COVID-19 i vojni sukob koji je u tijeku u Ukrajini. S jedne strane, Republika Poljska objašnjava da je zbog pandemije bolesti COVID-19 bilo teže organizirati sastanke uživo i provesti postupak savjetovanja. Navodi i da je prednost morala biti dana drugom, hitnijem zakonodavstvu povezanom s upravljanjem pandemijom bolesti COVID-19 i ograničavanjem njezina širenja.

29. S druge strane, Republika Poljska napominje da je Ministarstvo obitelji i socijalne politike (koje je bilo odgovorno za prenošenje Direktive o zviždačima u poljsko pravo) nakon izbijanja rata u Ukrajini moralo preuzeti ključnu ulogu u donošenju nacionalnih odredbi o integraciji ukrajinskih izbjeglica u poljski sustav socijalne sigurnosti i uvjetima za njihov prihvata u Poljsku. Potreba za brzim djelovanjem i mobilizacijom resursa u pogledu tih pitanja dodatno je odgodila prenošenje Direktive o zviždačima u poljsko pravo.

⁹ Vidjeti predmete C-149/23, Komisija/Njemačka; C-150/23, Komisija/Luksemburg; C-152/23, Komisija/Češka Republika; C-154/23, Komisija/Estonija, i C-155/23, Komisija/Madarska. Svi su ti predmeti trenutačno u tijeku pred Sudom.

30. S obzirom na te elemente, Republika Poljska tvrdi da njezino neprenošenje Direktive o zviždačima nije posljedica nedostatka u njezinu zakonodavnom postupku, nego potrebe da se prednost da drugim hitnim pitanjima javnog zdravlja te javne sigurnosti i politike.

31. Komisija ne prihvaća opravdanja koja je iznijela Republika Poljska.

32. Kao prvo, smatra da se Republika Poljska ne može pozvati na složenost Direktive o zviždačima kako bi opravdala kašnjenje u prenošenju te direktive u nacionalno pravo. Složenost zakonodavnog akta Unije nije „neuobičajena ili nepredvidiva” prepreka za ispunjavanje obveza koje države članice imaju u pogledu prenošenja direktiva. Država članica isto se tako ne može pozvati na poteškoće nastale tijekom postupka savjetovanja na nacionalnoj razini kako bi opravdala neprenošenje direktive.

33. Kao drugo, Komisija smatra da Republika Poljska ne može tvrditi da Direktivu o zviždačima nije prenijela u roku propisanom njezinim člankom 26. stavkom 1. zbog pandemije bolesti COVID-19. Pandemija može biti opravdanje u samo dvama slučajevima: na prvom mjestu, ako se relevantnim aktom Unije omogućuju odstupanja ili iznimke zbog poteškoća povezanih s pandemijom ili, na drugom mjestu, ako su ispunjeni zahtjevi za obranu utemeljenu na višoj sili (nesavladive poteškoće). Prema Komisijinu mišljenju, u ovom predmetu nije riječ ni o jednoj od tih situacija.

34. Naposljetku, Komisija ističe da je vojni sukob koji je u tijeku u Ukrajini počeo 24. veljače 2022., odnosno nakon isteka roka za prenošenje Direktive o zviždačima. Prema tome, tvrdi da se Republika Poljska ne može pozvati na posljedice tog sukoba kako bi opravdala neprenošenje te direktive u roku propisanom njezinim člankom 26. stavkom 1. U svakom slučaju, te bi posljedice bile previše neizravne ili udaljene da bi se mogla primijeniti obrana utemeljena na višoj sili.

2. Ocjena

35. Tri opravdanja koja je Republika Poljska iznijela u ovom postupku uopće nisu nova ni neuobičajena. Prema mojem mišljenju, može ih se vrlo lako odbiti.

36. Kao što to navodi Komisija, Sud je već u više navrata presudio da se država članica ne može pozivati na odredbe, prakse ili situacije u vlastitom nacionalnom pravnom sustavu (odnosno na unutarnje poteškoće) kako bi opravdala nepoštovanje obveza i rokova propisanih direktivom¹⁰. Konkretno, nije relevantno to što je povreda takve države članice posljedica političkih rasprava¹¹ ili što je se može pripisati potrebi provedbe postupka savjetovanja na nacionalnoj razini¹².

37. Osim toga, Sud je u više navrata odbio opravdanja koja su se temeljila na navodnoj složenosti zakonodavstva o kojem je riječ¹³. U tom je pogledu naglasio da je, ako se pokaže da je rok za provedbu direktive prekratak, jedini način djelovanja koji je u skladu s pravom Unije i na raspolaganju državi članici o kojoj je riječ taj da od nadležne institucije Unije ishodi produljenje roka¹⁴.

¹⁰ Vidjeti, među ostalim, u tom smislu presudu od 20. rujna 2001., Komisija/Francuska (C-468/00, EU:C:2001:482, t. 10.).

¹¹ Vidjeti u tom smislu presudu od 30. svibnja 2013., Komisija/Švedska (C-270/11, EU:C:2013:339, t. 54.).

¹² Vidjeti u tom smislu presude od 20. rujna 2001., Komisija/Francuska (C-468/00, EU:C:2001:482, t. 8. do 10.) i od 26. veljače 2008., Komisija/Luksemburg (C-273/07, EU:C:2008:122, t. 8. do 10.).

¹³ Vidjeti presudu od 17. srpnja 1997., Komisija/Španjolska (C-52/96, EU:C:1997:382, t. 8. do 11.).

¹⁴ Vidjeti presudu od 16. srpnja 2020., Komisija/Irska (Borba protiv pranja novca) (C-550/18, EU:C:2020:564, t. 46.)

38. S obzirom na tu sudsku praksu, sasvim je jasno da se Republika Poljska ne može pozvati na poteškoće koje proizlaze iz širokog područja primjene Direktive o zviždačima, njezine složenosti ili dvojbi koje su istaknuli određeni dionici i njihova utjecaja na trajanje postupka savjetovanja na nacionalnoj razini kako bi opravdala neprenošenje tog instrumenta (prvo opravdanje).

39. Kad je riječ o drugom opravdanju koje je iznijela Republika Poljska, koja u biti tvrdi da Direktivu o zviždačima nije prenijela u propisanom roku zbog nepovoljne situacije povezane s pandemijom bolesti COVID-19, napominjem da je zakonodavac Unije tu direktivu donio svega nekoliko mjeseci prije prve pojave slučajeva bolesti COVID-19.

40. Slažem se, kao što je to Sud utvrdio u drugim slučajevima¹⁵, da na zdravstvenu krizu razmjera poput one koja je uzrokovana pandemijom bolesti COVID-19 države članice ne mogu utjecati te je neuobičajena i nepredvidljiva. Međutim, prema mojem mišljenju, to ne znači da se Republika Poljska može pozvati na pojavu pandemije bolesti COVID-19 u okviru obrane utemeljene na višoj sili u ovom predmetu, čime bi se oslobodila obveza koje ima na temelju članka 26. Direktive o zviždačima.

41. Točno je da je Sud načelno prihvatio obranu utemeljenu na višoj sili, uključujući u slučajevima koji su se odnosili na neprenošenje direktive¹⁶. Međutim, takav argument može uspjeti samo ako postoje „vanjske okolnosti” zbog kojih „nije moguće” donijeti relevantne mjere za prenošenje. Iako ta definicija ne podrazumijeva „apsolutnu nemogućnost”, ipak zahtijeva „neuobičajene poteškoće” koje su očito „neizbježne čak i kad se postupalo s dužnom pažnjom”¹⁷. Riječ je o visokom pragu kojim se očito ograničavaju slučajevi u kojima se države članice mogu uspješno pozvati na obranu utemeljenu na višoj sili. Nadalje, takav argument više nije na raspolaganju državi članici ako razdoblje njezina nedjelovanja traje dulje od prestanka učinaka tih vanjskih okolnosti¹⁸.

42. U tom mi se pogledu čini da činjenica da se prednost morala dati zakonodavnim prijedlozima koji su se odnosili na upravljanje pandemijom bolesti COVID-19 i ograničavanje njezina širenja i da je organizacija sastanaka uživo za prenošenje Direktive o zviždačima u tom razdoblju bila samo otežana ne predstavlja „neuobičajene poteškoće”, koje se ni uza svu dužnu pažnju nisu mogle izbjeći, za donošenje mjera potrebnih za prenošenje te direktive, barem ne za cijelo relevantno razdoblje.

43. Podsjećam na to da se člankom 26. stavkom 1. Direktive o zviždačima od država članica tražilo da donesu „zakone i druge propise” koji su potrebni radi usklađivanja s tom direktivom do 17. prosinca 2021., odnosno otprilike jednu godinu i devet mjeseci nakon početka pandemije bolesti COVID-19. Republika Poljska imala je dodatnih devet mjeseci (što je razdoblje koje odgovara vremenu od isteka tog roka do završetka dvomjesečnog razdoblja utvrđenog u Komisijinu obrazloženom mišljenju) za ispunjavanje te obveze, ali je ipak nije ispunila. Na dan na koji je Komisija pokrenula ovaj postupak Republika Poljska još uvijek nije donijela mjere potrebne za prenošenje tog instrumenta.

¹⁵ Vidjeti presudu od 8. lipnja 2023., Komisija/Slovačka (Pravo na raskid bez troškova) (C-540/21, EU:C:2023:450, t. 83.).

¹⁶ Vidjeti presudu od 6. srpnja 2000., Komisija/Belgija (C-236/99, EU:C:2000:374, t. 21. do 24.).

¹⁷ Vidjeti u tom pogledu presude od 17. rujna 1987., Komisija/Grčka (70/86, EU:C:1987:374, t. 8.) i od 8. srpnja 2010., Komisija/Italija (C-334/08, EU:C:2010:414, t. 46. i 47.).

¹⁸ Vidjeti u tom smislu presude od 11. srpnja 1985., Komisija/Italija (101/84, EU:C:1985:330, t. 16.) i od 8. lipnja 2023., Komisija/Slovačka (Pravo na raskid bez troškova) (C-540/21, EU:C:2023:450, t. 81. i navedena sudska praksa). Vidjeti i mišljenje nezavisnog odvjetnika N. Wahla u predmetu Komisija/Njemačka (C-527/12, EU:C:2014:90, t. 47. do 53.).

44. Nije potreban stručnjak za unutarnje funkcioniranje vlade da se utvrdi da promjene prioriteta u zakonodavnom programu ili programima ministarstava nisu neuobičajene. Ta je primjedba primjenjiva čak i kad su događaji koji dovode do tih promjena (kao što je izbijanje virusa) nepredvidivi. Na temelju obrazloženja presude u predmetu Komisija/Italija¹⁹, u kojoj je Sud podsjetio na to da se obranom utemeljenom na „višoj sili” zahtijeva da se neizvršavanje akta o kojem je riječ treba moći pripisati neuobičajenim i nepredvidljivim okolnostima (te ona, stoga, nije dostupna ako je pažljiva i razborita osoba mogla poduzeti odgovarajuće mjere kako bi izbjegla posljedice koje proizlaze iz tih okolnosti), smatram da je Republika Poljska čak i prije isteka roka propisanog člankom 26. stavkom 1. Direktive o zviždačima mogla ublažiti poremećaje uzrokovane pandemijom bolesti COVID-19 i poduzeti odgovarajuće mjere opreza kako bi osigurala da se pitanje prenošenja te direktive i dalje rješava. Nadalje, mogla je pronaći alternative za sastanke uživo.

45. U tom mi se kontekstu čini da su okolnosti na koje se poziva Republika Poljska posljedica „unutarnjih poteškoća”, a ne slučaja više sile²⁰. Suprotan bi zaključak, za koji mi se čini da bi ga bilo teško obraniti, značio da bi države članice u biti bile oslobođene obveze donošenja mjera za prenošenje bilo koje direktive čiji se rok za prenošenje djelomično preklapao s razdobljem pandemije bolesti COVID-19.

46. Nije mi uvjerljivo ni treće opravdanje koje je navela Republika Poljska, a koje se odnosi na utjecaj rata u Ukrajini. Kao što to navodi Komisija, rat u Ukrajini počeo je u veljači 2022., dok je rok utvrđen u članku 26. stavku 1. Direktive o zviždačima istekao 17. prosinca 2021. (prije početka tog rata). Iz toga slijedi, prema mojem mišljenju, da Republika Poljska ne može neprenošenje Direktive o zviždačima u roku propisanom tom odredbom opravdati pozivajući se na utjecaj tog sukoba.

47. Naravno, ne može se isključiti da je rat u Ukrajini naknadno mogao utjecati na sposobnost Republike Poljske da ispuni svoju obvezu prenošenja Direktive o zviždačima i da priopći Komisiji relevantne mjere za prenošenje. Međutim, čak i kad je riječ o tom razdoblju nakon početka tog sukoba, nisam sklon prihvatiti treće opravdanje koje je iznijela Republika Poljska.

48. Naime, argumenti Republike Poljske u tom su pogledu u najmanju ruku prilično slabi. Ta država članica zapravo samo tvrdi da se donošenje mjera za prenošenje dodatno odgodilo, tijekom tog kasnijeg razdoblja, zbog toga što je Ministarstvo obitelji i socijalne politike moralo dati prednost prijedlozima koji su se odnosili na integraciju ukrajinskih izbjeglica u poljski sustav socijalne sigurnosti i na uvjete za njihov prihvata u Poljsku. Prema mojem mišljenju, taj argument treba odbiti zbog istih razloga kao što su oni istaknuti u točkama 44. i 45. ovog mišljenja. U tom pogledu napominjem da Republika Poljska ne objašnjava, primjerice, zašto neko drugo ministarstvo nije moglo osigurati prenošenje te direktive ako to nije moglo učiniti Ministarstvo obitelji i socijalne politike.

49. U tim mi okolnostima nije uvjerljivo nijedno od triju opravdanja koje je navela Republika Poljska.

¹⁹ Presuda od 4. ožujka 2010. (C-297/08, EU:C:2010:115, t. 80. do 86.)

²⁰ Vidjeti po analogiji presudu od 6. srpnja 2000., Komisija/Belgija (C-236/99, EU:C:2000:374, t. 21. do 24.).

B. Iznos financijskih sankcija i metode izračuna koje primjenjuje Komisija

50. Ključno pitanje u ovom predmetu odnosi se na tumačenje članka 260. stavka 3. UFEU-a i metode izračuna koje Komisija primjenjuje kako bi odredila iznos financijskih sankcija koji predlaže da Sud naloži na temelju te odredbe.

51. Komisija je članak 260. stavak 3. UFEU-a opisala kao „inovativan instrument” koji je UFEU-om uveden „s ciljem pružanja djelotvornog rješenja za rašireni problem nepravodobnog prenošenja direktiva”²¹. U skladu s njegovom prvom rečenicom, „[k]ada Komisija uputi predmet Sudu na temelju članka 258. [UFEU-a] zbog toga što dotična država članica nije ispunila svoju obvezu priopćavanja mjera za prenošenje direktive donesene u skladu sa zakonodavnim postupkom, može, ako to smatra primjerenim, odrediti paušalni iznos ili novčanu kaznu koju je dotična država članica dužna platiti, a koju smatra primjerenom s obzirom na okolnosti”²².

52. U drugoj rečenici članka 260. stavka 3. UFEU-a navodi se da, ako utvrdi da je došlo do povrede, Sud može dotičnoj državi članici naložiti plaćanje paušalnog iznosa i/ili novčane kazne.

53. Kao što je to Sud presudio, ta odredba u biti ima dvostruku funkciju. S jedne strane, cilj joj je Komisiji dodijeliti posebne ovlasti radi osiguranja djelotvorne primjene prava Unije. S druge strane, njome se Sud nastoji staviti u položaj da izvršava svoju sudsku funkciju koja se sastoji od ocjene, u okviru jednog postupka, toga je li dotična država ispunila svoje obveze u području priopćavanja mjera za prenošenje direktive o kojoj je riječ i, ovisno o slučaju, nalaganja financijskih sankcija za koje smatra da su najprimjerenije²³.

54. Prema mojem mišljenju, potrebno je dodatno obratiti pozornost na dvije značajke članka 260. stavka 3. UFEU-a.

55. Kao prvo, Sud je jasno naveo da se primjena članka 260. stavka 3. UFEU-a ne može zamisliti izolirano, već mora biti povezana s pokretanjem postupka zbog povrede obveze koje Komisija provodi na temelju članka 258. UFEU-a²⁴. Jednostavno rečeno „dodana vrijednost” članka 260. stavka 3. UFEU-a jest ta što, za razliku od povreda koje su obuhvaćene isključivo područjem primjene članka 258. UFEU-a, za povrede na koje se primjenjuju obje odredbe nije potreban drugi, zaseban postupak za nalaganje financijskih sankcija²⁵. Naime, člankom 260. stavkom 3. UFEU-a Sudu se omogućuje da naloži paušalni iznos i/ili novčanu kaznu u istoj presudi u kojoj utvrdi postojanje povrede obveze priopćavanja mjera za prenošenje. Zbog toga je Sud naveo da

²¹ Vidjeti točku 11. Komunikacije Komisije – provedba članka 260. stavka 3. Ugovora (SL 2011., C 12, str. 1.).

²² Kao što se to pojašnjava u članku 260. stavku 3. UFEU-a, direktiva o kojoj je riječ mora biti „donesen[a] u skladu sa zakonodavnim postupkom”. Ne primjenjuje se na nezakonodavne direktive.

²³ Vidjeti u tom smislu presudu od 16. srpnja 2020., Komisija/Irska (Borba protiv pranja novca) (C-550/18, EU:C:2020:564, t. 55. i navedena sudska praksa).

²⁴ To je zbog toga što zahtjev za izricanje financijskih sankcija u skladu s člankom 260. stavkom 3. UFEU-a predstavlja samo pomoćnu mogućnost uz postupak zbog povrede obveze čiju učinkovitost mora osigurati (vidjeti presudu od 16. srpnja 2020., Komisija/Rumunjska (Borba protiv pranja novca) (C-549/18, EU:C:2020:563, t. 49. i navedena sudska praksa)).

²⁵ Radi cjelovitosti napominjem da je, iako se u članku 260. stavku 3. UFEU-a ne navodi „vrijedi” li obveza države članice o kojoj je riječ da postupi u skladu sa sankcijama od datuma objave presude (bez ikakvog dodatnog razdoblja odgode), Sud već puno puta odredio da sankcije proizvode učinke odmah (vidjeti primjerice presudu od 8. srpnja 2019., Komisija/Belgija (Članak 260. stavak 3. UFEU-a – Mreže velikih brzina), C-543/17, EU:C:2019:573). O raspravi u pravnoj teoriji o tom pitanju vidjeti Materne, T., *La Procédure en Manquement d'État – Guide Pratique*, 2. izd., Bruylant, str. 483.

cilj sustava uvedenog člankom 260. stavkom 3. UFEU-a nije samo potaknuti države članice da u najkraćem mogućem roku prekinu povredu te obveze, nego i ublažiti i ubrzati postupak za nalaganje financijskih sankcija²⁶.

56. Kao drugo, Komisija je navela da su metode izračuna koje primjenjuje u tom kontekstu u biti jednake onima u okviru članka 260. stavka 2. UFEU-a. Potonjom se odredbom Komisiju ovlašćuje da predlaže, a Sud da nalaže, financijske sankcije u drukčijoj situaciji, odnosno kad država članica ne poduzme potrebne mjere za postupanje u skladu s presudom Suda²⁷. Međutim, s obzirom na to da se iste vrste sankcija u biti mogu naložiti na temelju obje odredbe i da se ocjena u tom pogledu treba temeljiti na istim načelima, Sud je potvrdio Komisijin pristup i utvrdio da se sudska praksa koja se odnosi na članak 260. stavak 2. UFEU-a po analogiji primjenjuje na članak 260. stavak 3. UFEU-a²⁸.

57. U pogledu tog utvrđenja ipak valja napomenuti da se na ovlast ocjenjivanja koju Sud ima na temelju potonje odredbe primjenjuje ograničenje za koje ne postoji ekvivalent na temelju članka 260. stavka 2. UFEU-a. Naime, iako Sud na temelju obje odredbe može odstupati od Komisijinih prijedloga, člankom 260. stavkom 3. UFEU-a (za razliku od članka 260. stavka 2. UFEU-a) predviđa se da iznos financijskih sankcija o kojem u konačnici odlučuje Sud ne može premašivati iznos koji je odredila Komisija²⁹.

58. S obzirom na ta pojašnjenja, podsjećam na to da Komisija u Komunikaciji iz 2023. ističe dvije različite metode izračuna: jednu za paušalni iznos i jednu za novčane kazne. Paušalni iznosi nalažu se pak kako bi se sankcionirao nastavak povrede države članice do objave presude Suda ili do potpunog usklađivanja ako do njega dođe prije. Novčanim kaznama nastoji se potaknuti državu članicu da okonča povredu što prije nakon objave presude Suda te su one u načelu opravdane samo ako povreda traje i u vrijeme dok Sud ispituje činjenice³⁰.

59. Obje se metode temelje na množenju paušalne osnovice trima elementima. Prva dva elementa predstavljaju težinu povrede (koja se odražava koeficijentom težine) i njezino trajanje (koje se odražava koeficijentom trajanja ili brojem dana koliko je povreda trajala ili traje). Komisija je treći element opisala kao „faktor, n’, koji je određen na temelju sposobnosti plaćanja predmetne države članice”.

60. Kao što sam to naveo u točki 17. ovog mišljenja, Komisija je u ovom predmetu izračunala da paušalni iznos treba biti jedan od sljedećih iznosa: 13 700 eura dnevno od dana isteka roka za prenošenje Direktive o zviždačima do dana otklanjanja navodne povrede ili, ako se povreda nastavi, do dana objave presude u ovom predmetu ili minimalni iznos od 3 836 000 eura, ovisno o tome

²⁶ Vidjeti u tom smislu presudu od 16. srpnja 2020., Komisija/Irska (Borba protiv pranja novca) (C-550/18, EU:C:2020:564, t. 74. i navedena sudska praksa).

²⁷ U tom pogledu dodajem da se, dok se članak 260. stavak 2. UFEU-a u biti odnosi na „složenu povredu” ili „dvostruku povredu” (izvorna povreda države članice i povreda nepostupanja u skladu s presudom donesenom na temelju članka 258. UFEU-a), članak 260. stavak 3. UFEU-a primjenjuje u kontekstu jedinstvene povrede (odnosno neprenošenja direktive) (vidjeti Wahl, N. i Prete, L., *Between certainty, severity and proportionality: Some reflections on the nature and functioning of Article 260(3) TFEU*, *European Law Reporter*, 6. izdanje, 2014., str. 170. do 189., na str. 173.).

²⁸ Vidjeti presudu od 25. veljače 2021., Komisija/Španjolska (Direktiva o osobnim podacima – Kazneno područje) (C-658/19, EU:C:2021:138, t. 56. i navedena sudska praksa).

²⁹ To ograničenje ne utječe samo na sam iznos, nego i na odabir Suda u pogledu vrste sankcija (paušalni iznos ili novčana kazna ili oboje) koju smatra primjerenom (vidjeti presudu od 16. srpnja 2020., Komisija/Rumunjska (Borba protiv pranja novca) (C-549/18, EU:C:2020:563, t. 52.)). S obzirom na navedeno, napominjem da, kao što se to navodi u Komunikaciji iz 2023., Komisija „sustavno predlaže Sudu da [...] odredi plaćanje paušalnog iznosa i novčane kazne”.

³⁰ Vidjeti u tom pogledu presudu od 25. veljače 2021., Komisija/Španjolska (Direktiva o osobnim podacima – Kazneno područje) (C-658/19, EU:C:2021:138, t. 55. i navedena sudska praksa).

koji je veći. Ta institucija od Suda traži i da Republici Poljskoj naloži da plati novčanu kaznu u iznosu od 53 430 eura za svaki dan kašnjenja s ispunjenjem obveza iz Direktive o zviždačima, od dana objave te presude do dana ispunjenja tih obveza.

61. Republika Poljska tvrdi da su te sankcije pretjerane i neproporcionalne. Konkretno, osporava dva elementa metode izračuna koje primjenjuje Komisija, a koje su opisane u Komunikaciji iz 2023.: kao prvo, koeficijent težine, koji je, u skladu sa smjernicama utvrđenima u toj komunikaciji, jednak u svim slučajevima potpunog nepriopćavanja dotične države članice mjera potrebnih za prenošenje direktive (dio 1.) i; kao drugo, faktor „n”, koji se djelomično temelji na broju stanovnika države članice (dio 2.). Pitanja koja je Republika Poljska istaknula u pogledu tih dvaju elemenata nisu ograničena na ovaj predmet, nego se njima dovodi u pitanje primjerenost cjelokupnih metoda izračuna koje je Komisija utvrdila u Komunikaciji iz 2023. Najprije ću razmotriti ta općenitija pitanja, a zatim ću komentirati pretjeranu i neproporcionalnu prirodu iznosa financijskih sankcija koji je Komisija odredila u ovom postupku (dio 3.).

1. Općenito pitanje (i.): koeficijent težine koji primjenjuje Komisija

a) Argumenti stranaka

62. Komisija podsjeća na to da se koeficijent težine, koji odražava težinu povrede, utvrđuje u vrijednosti od 1 do 20. Dodaje da, kao što se to navodi u Komunikaciji iz 2023., kad je riječ o slučajevima potpunog neispunjavanja obveze priopćavanja mjera za prenošenje, „sustavno” primjenjuje koeficijent 10. Ovaj se predmet odnosi na takvu potpunu povredu. Stoga je Komisija primijenila koeficijent težine 10.

63. Komisija objašnjava da je, prema sudskoj praksi Suda³¹, obveza prenošenja direktiva i priopćavanja mjera za prenošenje Komisiji „bitna obveza” koja pridonosi osiguranju djelotvornosti prava Unije. Treba smatrati da slučajevi potpune povrede te obveze imaju „određenu težinu”. Time se, prema Komisijinu mišljenju, opravdava sustavna primjena koeficijenta težine 10 u svim takvim slučajevima.

64. Komisija nadalje navodi da sve direktive donesene u skladu sa zakonodavnim postupkom treba smatrati jednako važnima te ih države članice moraju u potpunosti prenijeti u rokovima koji su u njima utvrđeni. Prema njezinu mišljenju, priroda direktive o kojoj je riječ ne bi smjela ni na koji način utjecati na utvrđivanje koeficijenta težine.

65. Komisija nadalje tvrdi da sustavna primjena koeficijenta težine 10 u svim slučajevima koji se odnose na potpuno neispunjavanje obveze priopćavanja mjera za prenošenje povećava pravnu sigurnost. Zbog takve su sustavne primjene financijske sankcije koje predlaže Komisija predvidljivije te se njome osigurava jednako postupanje među državama članicama.

66. Osim toga, Komisija smatra da je primjena tog koeficijenta u svakom slučaju opravdana u ovom predmetu. U tom pogledu tvrdi, kao prvo, da Direktiva o zviždačima ima ključnu ulogu u olakšavanju djelotvorne primjene prava Unije u nizu važnih područja i da neprenošenje te direktive stoga može utjecati na druge akte prava Unije (one donesene u područjima koja su obuhvaćena materijalnim područjem primjene te direktive). Kao drugo, tvrdi da bi nepostojanje djelotvorne zaštite zviždača u državi članici moglo utjecati na zaštitu njihovih temeljnih prava,

³¹ Vidjeti presudu od 13. siječnja 2021., Komisija/Slovenija (MiFID II) (C-628/18, EU:C:2021:1, t. 75.).

zbog čega je težina povrede još veća. Kao treće, Komisija ne zna ni za jednu odredbu poljskog prava kojom se nastoje postići isti ciljevi kao što se to čini Direktivom o zviždačima ili kojom se odražava sadržaj te direktive. Kao četvrto, činjenica da je Republika Poljska surađivala s Komisijom u predsudskom postupku ne ublažava njezinu povredu.

67. Republika Poljska tvrdi da sustavna primjena koeficijenta težine 10 u svim slučajevima koji se odnose na potpuno neispunjavanje obveze priopćavanja mjera za prenošenje omogućuje Komisiji da zaobiđe svoju obvezu da u svakom slučaju provede temeljitu ocjenu težine navodne povrede ili navodne povrede.

68. Konkretno, Republika Poljska tvrdi da Komisija u ovom predmetu nije uzela u obzir činjenicu da se poljskim pravom već pruža određeni oblik zaštite zviždačima i da neprenošenje Direktive o zaštiti tih osoba stoga ima ograničeni utjecaj na interese koji se tim instrumentom nastoje zaštititi. Prema njezinu bi mišljenju tu činjenicu trebalo smatrati olakotnom okolnošću prilikom utvrđivanja koeficijenta težine, inače bi se koeficijent koji primjenjuje Komisija temeljio samo na mogućim učincima povrede (za razliku od njezinih stvarnih posljedica).

69. Republika Poljska također navodi da olakotnu okolnost predstavlja i činjenica da država članica lojalno surađuje (kao što je ona to i činila) s Komisijom u predsudskom postupku³².

b) Ocjena

70. Sud je jasno naveo da financijske sankcije koje se državama članicama nalažu zbog neispunjavanja obveza na temelju prava Unije moraju biti „primjeren[e] okolnostima” i „proporcionaln[e]” [...] povredi te mogućnosti plaćanja dotične države članice³³. Komisija navodi da je te zahtjeve propisno uzela u obzir u Komunikaciji iz 2023.³⁴

71. S obzirom na te elemente, rekao bih da se koeficijentom težine koji primjenjuje Komisija konkretno nastoji osigurati da je visina paušalnih iznosa i/ili novčanih kazni koju je Komisija odredila na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a proporcionalna težini povrede, koja se ocjenjuje s obzirom na relevantne okolnosti. To je zapravo jedini element metoda izračuna utvrđen u Komunikaciji iz 2023. koji može odražavati težinu povrede³⁵.

72. Upravo u tom kontekstu treba razmotriti pitanje može li Komisija sustavno primjenjivati koeficijent težine 10 kad god se navodna povreda, na temelju koje predlaže da Sud naloži financijske sankcije u skladu s člankom 260. stavkom 3. UFEU-a, sastoji od potpunog neispunjavanja obveze priopćavanja mjera za prenošenje. Sud nikad nije razmatrao to pitanje. Naime, Komisija prije Komunikacije iz 2023. nije sustavno primjenjivala isti koeficijent u takvim situacijama³⁶.

³² U tom se pogledu poziva na presude od 25. lipnja 2013., Komisija/Češka Republika (C-241/11, EU:C:2013:423) i od 17. listopada 2013., Komisija/Belgija (C-533/11, EU:C:2013:659).

³³ Kad je riječ o novčanim kaznama, vidjeti presude od 4. srpnja 2000., Komisija/Grčka (C-387/97, EU:C:2000:356, t. 90.) i od 25. veljače 2021., Komisija/Španjolska (Direktiva o osobnim podacima – Kazneno područje) (C-658/19, EU:C:2021:138, t. 62.); kad je riječ o paušalnim iznosima, vidjeti presude od 16. srpnja 2020., Komisija/Irska (Borba protiv pranja novca) (C-550/18, EU:C:2020:564, t. 81.) i od 25. veljače 2021., Komisija/Španjolska (Direktiva o osobnim podacima – Kazneno područje) (C-658/19, EU:C:2021:138, t. 73.).

³⁴ Vidjeti točku 2. Komunikacije iz 2023.

³⁵ Naime, ostali elementi metoda izračuna koje primjenjuje Komisija (osobito paušalna osnovica, koeficijent trajanja ili broj dana koliko je povreda trajala ili još traje i faktor „n”) ne temelje se na težini povrede.

³⁶ Vidjeti točku 25. Komunikacije Komisije – provedba članka 260. stavka 3. Ugovora (SL 2011., C 12, str. 1.).

73. Radi jasnoće podsjećam na to da se članak 260. stavak 3. UFEU-a primjenjuje ako „dotična država članica nije ispunila svoju obvezu priopćavanja mjera za prenošenje direktive donesene u skladu sa zakonodavnim postupkom”. Područje primjene te odredbe stoga nije ograničeno na slučajeve potpunog neispunjavanja obveze „priopćavanja”, nego obuhvaća i situacije u kojima država članica djelomično ili pogrešno priopćava mjere za prenošenje. Međutim, iako Komisija u Komunikaciji iz 2023. ne navodi koji koeficijent težine treba primijeniti u tom drugom scenariju³⁷, navodi da u prvom scenariju sustavno primjenjuje koeficijent 10.

74. Kao što ću to objasniti u nastavku, smatram da je takav pristup primjeren (i u skladu s načelom proporcionalnosti) isključivo ako se može smatrati da su sve povrede na koje se odnosi, kao prvo, iste težine u usporedbi s drugim vrstama povrede i, kao drugo, međusobno iste težine. Međutim, prema mojem mišljenju, ovdje to nije slučaj.

1) Prvi razlog: slučajevi potpunog neispunjavanja obveze donošenja, a stoga i priopćavanja mjera za prenošenje ne predstavljaju nužno težu povredu od drugih vrsta povreda

75. Komisijin pristup (koji je sustavno primijeniti koeficijent težine 10) hipotetski bi mogao obuhvaćati dvije vrste situacija: kao prvo, kad je država članica o kojoj je riječ (u cijelosti ili djelomično) donijela potrebne mjere za prenošenje, ali ih jednostavno uopće nije priopćila i, kao drugo, kad država članica uopće nije prenijela direktivu o kojoj je riječ.

76. U tom pogledu podsjećam na to da, kao što je to objasnio nezavisni odvjetnik M. Szpunar, obveza iz članka 260. stavka 3. UFEU-a nije obveza donošenja mjera za prenošenje, nego obveza njihova priopćavanja³⁸. Iz toga slijedi da je povreda države članice da „priopći” mjere za prenošenje (za razliku od potpune povrede u pogledu donošenja takvih mjera) dovoljna da se primijeni članak 260. stavak 3. UFEU-a.

77. S obzirom na navedeno, slažem se da je (kao što se čini da to smatra i Komisija) prvi scenarij u praksi malo vjerojatan. Naime, u većini je situacija (ako ne i svima) razlog zbog kojeg država članica ne priopćava mjere za prenošenje taj što ih nije ni donijela. Zaista je teško zamislivo zašto država članica koja je „pravilno obavila posao” i donijela mjere potrebne za prenošenje direktive te mjere ne bi priopćila Komisiji. Stoga smatram da je očito da, kad ta institucija upućuje na slučajeve potpune povrede u pogledu „priopćavanja”, govori o potpunom neispunjavanju obveze prenošenja (a ne isključivo o potpunom neispunjavanju obveze priopćavanja), u skladu s njezinim viđenjem članka 260. stavka 3. UFEU-a kao odredbe kojom se uvodi mehanizam osmišljen radi pružanja „djelotvornog rješenja za rašireni problem nepravodobnog prenošenja direktiva”³⁹.

78. U takvim je slučajevima država članica o kojoj je riječ stvarno odgovorna za dvostruku povredu. Ne samo da nije priopćila mjere za prenošenje, nije ni donijela takve mjere (prva je povreda posljedica druge povrede).

79. Na prvi se pogled postojanje takve dvostruke povrede doista može činiti, kao što to Komisija tvrdi, prilično ozbiljno. Međutim, tu postaje očit nedostatak Komisijina univerzalnog pristupa: jednostavno je previše pojednostavnjen. Komisija na temelju tog pristupa jednu vrste povrede

³⁷ Vidjeti, za više detalja, točku 85. ovog mišljenja.

³⁸ Vidjeti u tom pogledu mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Szpunara u predmetu Komisija/Belgija (Članak 260. stavak 3. UFEU-a – Mreže velikih brzina) (C-543/17, EU:C:2019:322, t. 69.).

³⁹ Vidjeti točku 51. ovog mišljenja.

(potpuno neispunjavanje obveze donošenja, a stoga i priopćavanja mjera za prenošenje) „izdvaja” kao suštinski težu od drugih vrsta povreda, osobito mnogih povreda koje su obuhvaćene člankom 260. stavkom 2. UFEU-a. Time zanemaruje činjenicu da to nije nužno slučaj⁴⁰.

80. Kao primjer se može navesti povreda Češke Republike da prenese određene odredbe Direktive 2003/41/EZ o djelatnostima i nadzoru institucija za strukovno mirovinsko osiguranje⁴¹ koju je Sud ispitaio u svojoj presudi u predmetu Komisija/Češka Republika⁴². Neovisno o tome što je ta povreda bila djelomična, a ne potpuna, bila je i bezazlena. Naime, djelatnost koja se tim odredbama uređivala (in casu, strukovno mirovinsko osiguranje) nije postojala u Češkoj Republici. Suprotno tomu, povreda koju je Sud utvrdio u svojoj presudi u predmetu Komisija/Francuska⁴³, koja se odnosila na povredu Francuske Republike da ispuni određene obveze nadzora nad ribolovnim aktivnostima francuskih plovila (povreda koja je obuhvaćena područjem primjene sadašnjeg članka 260. stavka 2. UFEU-a), bila je puno teža u smislu posljedica koje je imala za javne i privatne interese na koje se odnosila⁴⁴.

2) Drugi razlog: slučajevi potpunog nedonošenja, a stoga i nepriopćavanja mjera za prenošenje imaju različite stupnjeve težine

81. Drugi razlog zbog kojeg smatram da Komisijin pristup nije primjeren jest taj što se ne može smatrati da svi slučajevi potpunog neispunjavanja obveze donošenja, a stoga i priopćavanja mjera za prenošenje koje su obuhvaćene člankom 260. stavkom 3. UFEU-a mogu imati istu težinu.

82. Ubrzo nakon što je UFEU-om uvedena ta nova odredba Komisija je objasnila da je njezina svrha potaknuti države članice na brzo prenošenje direktiva, za što je navela da je od „ključne važnosti”, što nije samo pitanje „zaštite općih interesa” koji se nastoje ostvariti zakonodavstvom Unije, nego prije svega zaštite interesa građana Unije, koji na temelju takvog zakonodavstva ostvaruju pojedinačna prava⁴⁵.

83. Sud je nakon toga izričito priznao da se, u kontekstu primjene članka 260. stavka 3. UFEU-a, nalaganje plaćanja paušalnog iznosa treba temeljiti (kao što je to slučaj i na temelju članka 260. stavka 2. UFEU-a) na ocjeni „posljedica” neizvršenja obveza države članice o kojoj je riječ „na privatne i javne interese”⁴⁶. Ista su razmatranja (kao i koliko je hitno da se dotičnu državu članicu potakne na ispunjavanje obveza) relevantna za potrebe određivanja iznosa novčane kazne⁴⁷.

84. Smatram da je Komisijina odluka iz Komunikacije iz 2023. da sustavno primjenjuje isti koeficijent težine 10 u svim slučajevima u kojima država članica uopće ne donese, a stoga ni ne „priopći” mjere za prenošenje Komisiji, u suprotnosti s prethodnim pristupom i s tom sudskom praksom. Objasnit ću tu primjedbu.

⁴⁰ Vidjeti u tom pogledu mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Szpunara u predmetu Komisija/Belgija (Članak 260. stavak 3. UFEU-a – Mreže velikih brzina) (C-543/17, EU:C:2019:322, t. 56.). Vidjeti također Wahl, N. i Prete, L., „Between certainty, severity and proportionality: Some reflections on the nature and functioning of Article 260(3) TFEU”, European Law Reporter, 6. izdanje, 2014., str. 170. do 189., na str. 173.

⁴¹ Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 3. lipnja 2003. (SL 2003., L 235, str. 10.)

⁴² Vidjeti presudu od 25. lipnja 2013. (C-241/11, EU:C:2013:423, t. 53.).

⁴³ Presuda od 12. srpnja 2005. (C-304/02, EU:C:2005:444)

⁴⁴ Vidjeti u tom pogledu Wahl, N. i Prete, L., „Between certainty, severity and proportionality: Some reflections on the nature and functioning of Article 260(3) TFEU”, European Law Reporter, 6. izdanje, 2014., str. 170. do 189., na str. 173.

⁴⁵ Vidjeti točku 7. Komunikacije Komisije – provedba članka 260. stavka 3. Ugovora (SL 2011., C 12, str. 1.).

⁴⁶ Vidjeti presudu od 25. veljače 2021., Komisija/Španjolska (Direktiva o osobnim podacima – Kazneno područje) (C-658/19, EU:C:2021:138, t. 54. i navedena sudska praksa). Moje isticanje.

⁴⁷ Vidjeti po analogiji presudu od 20. siječnja 2022., Komisija/Grčka (Povrat državnih potpora – Feronikal) (C-51/20, EU:C:2022:36, t. 96.).

85. Komisija u tom dokumentu opravdava svoj novi pristup time što navodi da „sve zakonodavne direktive treba smatrati jednako važnima i države članice moraju ih u potpunosti prenijeti u rokovima koji su u njima utvrđeni”⁴⁸. Dodaje da je „[z]a sve [...] zakonodavne direktive jednako važno da ih države članice prenesu u rokovima utvrđenima tim direktivama”⁴⁹. Suprotno tomu, objašnjava da se za djelomično neispunjavanje obveze priopćavanja mjera za prenošenje (za razliku od potpunog neispunjavanja te obveze) utvrđuje koeficijent težine niži od 10 i da se propisno uzimaju u obzir učinci povrede na „opće i posebne interese”.

86. Iz tih tvrdnji zaključujem da Komisija smatra da je, u kontekstu primjene članka 260. stavka 3. UFEU-a, pitanje na koje konkretne interese i prava utječe povreda relevantno samo u slučajevima koji se ne odnose na potpuno neispunjavanje obveze priopćavanja mjere za prenošenje.

87. Stoga trebam odgovoriti na neriješeno pitanje: ako je, kao što to tvrdi Komisija, krajnji cilj financijskih sankcija koje može predložiti Sudu da ih naloži na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a „zaštita općih interesa” koji se nastoje ostvariti zakonodavstvom Unije i zaštita „pojedinačnih prava građana Unije”, kako je moguće da iznos tih sankcija nije, u svim slučajevima obuhvaćenima tom odredbom, prilagođen razmjeru u kojem povreda utječe ili bi mogla utjecati na te interese i prava?

88. U tom sam pogledu u točki 21. ovog mišljenja već naveo da je općeprihvaćeno (kao što to primjerice pokazuje samo materijalno područje primjene Direktive o zviždačima) da su određena područja prava Unije važnija za javni interes od drugih. Potpuna povreda države članice da prenese direktivu u jednom od tih područja načelno, a osobito ako ima za cilj dodijeliti pojedinačna prava građanima Unije, teža je od povrede te države članice da prenese direktivu u drugom području⁵⁰.

89. Prema mojem mišljenju, ne može se stoga tvrditi da su sve direktive donesene u skladu sa zakonodavnim postupkom jednako važne. Slažem se da se obveza država članica da mjere za prenošenje donose pravodobno primjenjuje „jednako” na sve takve direktive. Međutim, druga je stvar tvrditi, kao što to tvrdi Komisija, da svi ti instrumenti moraju biti ravnopravni jer su jednako važni⁵¹. Činjenica da je povreda suštinski teška ne znači da njezina ozbiljnost ne može varirati ovisno o situaciji.

90. Želim iznijeti još dvije napomene.

91. Kao prvo, na taj zaključak ne utječe činjenica da je Sud naveo da su „obveza donošenja nacionalnih mjera za osiguranje potpunog prenošenja direktive i obveza priopćavanja tih mjera Komisiji bitne obveze”⁵². U tom pogledu upućujem na razmatranja koja sam upravo iznio.

⁴⁸ Vidjeti točku 3.2.2. Komunikacije iz 2023.

⁴⁹ Vidjeti točku 2.2. te komunikacije.

⁵⁰ No, slažem se da je čak i u području koje se općenito smatra važnim za javni interes, moguće da zakonodavac Unije donese direktivu koja se odnosi na aspekt relativno male važnosti (primjerice vrlo tehnički aspekt) i obrnuto. Težinu povrede stoga treba ocijeniti u svakom slučaju zasebno.

⁵¹ Komisija je vjerojatno na temelju sličnih razmatranja u svojoj prvoj komunikaciji o članku 260. stavku 3. UFEU-a navela da pravila i opće kriterije koje je utvrdila u odnosu na tu odredbu treba primjenjivati „u svakom slučaju zasebno” i da svaku financijsku sankciju uvijek treba prilagoditi okolnostima slučaja (vidjeti točku 10. Komunikacije Komisije – provedba članka 260. stavka 3. Ugovora (SL 2011., C 12, str. 1.)).

⁵² Vidjeti presudu od 13. siječnja 2021., Komisija/Slovenija (MiFID II) (C-628/18, EU:C:2021:1, t. 75.).

92. Dodajem da mi se uopće ne čini uvjerljivim obrazloženje koje je Komisija navela u ovom predmetu, odnosno da se sustavnom primjenom koeficijenta težine 10 osigurava jednako postupanje među državama članicama. Ne shvaćam na koji bi način prilagodba koeficijenta težine uzimanjem u obzir čimbenika kao što je važnost direktive o kojoj je riječ mogla ugroziti jednako postupanje među državama članicama.

93. Kao drugo, Komisija u Komunikaciji iz 2023. navodi da se, u odnosu na članak 260. stavak 2. UFEU-a, težina povrede o kojoj je riječ treba utvrditi uzimanjem u obzir „prirod[e] i opseg[a] predmetnih [pravnih] odredaba”. Dodaje da bi „[p]ovrede koje utječu na temeljna prava ili četiri temeljne slobode [...] općenito [...] trebalo smatrati posebno teškima i kazniti odgovarajućom novčanom kaznom”⁵³. Nadalje, objašnjava da bi učinke na opće i posebne interese trebalo procijeniti za svaki slučaj pojedinačno, uzimajući u obzir, među ostalim, gubitak sredstava Unije, ozbiljnu štetu za financijske interese Unije, učinak povrede na funkcioniranje Unije, tešku ili nepopravljivu štetu za zdravlje ljudi ili okoliš, moguću financijsku prednost koju država članica ostvaruje svojom povredom i broj stanovnika na koje povreda utječe.

94. Ne vidim zašto ista vodeća načela i čimbenici ne bi mogli imati ulogu u utvrđivanju koeficijenta težine kad se povreda odnosi na potpuno neispunjavanje obveze donošenja, a stoga i priopćavanja mjera za prenošenje u smislu članka 260. stavka 3. UFEU-a.

95. U tom pogledu dodajem i da je Komisija u svojoj prvoj komunikaciji o članku 260. stavku 3. UFEU-a navela da koeficijent težine treba utvrditi u skladu s pravilima i kriterijima primjenjivima na povrede obuhvaćene člankom 260. stavkom 2. UFEU-a, iz čega je proizlazilo da vrijednost tog koeficijenta jednostavno treba biti od 1 do 20⁵⁴. Razlozi za odstupanje od tog pristupa (osim razloga jednake važnosti svih direktiva donesenih u skladu sa zakonodavnim postupkom) nisu navedeni u Komunikaciji iz 2023.

96. Napominjem da Republika Poljska u ovom predmetu tvrdi da bi trebalo uzeti u obzir dvije olakotne okolnosti, odnosno, kao prvo, činjenicu da su zviždači već zaštićeni u poljskom pravu i, kao drugo, činjenicu da je Republika Poljska lojalno surađivala s Komisijom u pretdsudskom postupku.

97. Svoju ocjenu ovog predmeta iznijet ću naknadno (vidjeti odjeljak 3. ovog mišljenja). Zasad samo želim pojasniti da smatram da bi Komisija u svim slučajevima trebala zadržati mogućnost da se koeficijent težine prilagodi s obzirom na relevantne olakotne i/ili otegotne okolnosti.

3) Zaključak

98. Iz prethodnih razmatranja proizlazi da bi, prema mojem mišljenju, Sud trebao odlučiti da sustavna primjena koeficijenta težine 10 u svim slučajevima koji se odnose na potpuno neispunjavanje obveze priopćavanja mjera potrebnih za prenošenje direktive, koja je obuhvaćena područjem primjene članka 260. stavka 3. UFEU-a, nije primjerena kad je riječ o utvrđivanju financijskih sankcija koje su dovoljno odvraćajuće i proporcionalne relevantnoj povredi.

⁵³ Vidjeti točku 3.2.1.1. Komunikacije iz 2023.

⁵⁴ Vidjeti točku 25. Komunikacije Komisije – provedba članka 260. stavka 3. Ugovora (SL 2011., C 12, str. 1.), u kojoj se upućuje na točku 16.6. Komunikacije Komisije – Primjena članka 228. UEZ-a (SEC/2005/1658).

2. *Općenito pitanje (ii.): metoda izračuna faktora „n”*

a) *Argumenti stranaka*

99. Prema Komisijinu mišljenju, faktorom „n” nastoji se uzeti u obzir sposobnost plaćanja država članica te se time osigurava da financijske sankcije naložene na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a imaju odvratajući učinak. Dvije trećine tog faktora predstavlja bruto domaći proizvod (BDP) države članice (u usporedbi s prosječnim BDP-om svih država članica), a jednu trećinu predstavlja broj njezinih stanovnika (u usporedbi s prosječnim brojem stanovnika svih država članica).

100. Komisija navodi da je, u skladu s točkom 3. Priloga I. Komunikaciji iz 2023., u ovom predmetu primijenila faktor „n” koji je iznosio 1,37.

101. Komisija dodaje da je prilikom određivanja metode izračuna faktora „n” u toj komunikaciji propisno uzela u obzir presudu Suda u predmetu Komisija/Grčka (Povrat državnih potpora – Feronikal)⁵⁵. Na temelju točke 116. te presude zaključuje da se, iako BDP država članica mora biti glavni čimbenik za ocjenu njihove platežne sposobnosti, time ne dovodi u pitanje mogućnost Komisije da predloži financijske sankcije koje se temelje na nizu kriterija, posebice ako se takvim kriterijima nastoji zadržati razumna razlika između država članica.

102. Komisija smatra da se uključivanjem elementa koji se temelji na broju stanovnika države članice u metodu izračuna faktora „n” postiže upravo taj cilj. Tvrdi da se demografskim kriterijem osigurava i stabilnost faktora „n” tijekom vremena jer je manje vjerojatno da će broj stanovnika države članice, za razliku od njezina BDP-a, znatno varirati na godišnjoj osnovi.

103. Osim toga, Komisija tvrdi da je metoda izračuna faktora „n” donesena u Komunikaciji iz 2023. u skladu s tvrdnjama nezavisnog odvjetnika G. Pitruzzelle u njegovu mišljenju u predmetu Komisija/Grčka (Povrat državnih potpora – Feronikal)⁵⁶, u kojem je naveo da se „cilj održavanja određenog omjera između koeficijenata primijenjenih na različite države članice” može postići oslanjajući se na „demografski kriterij koji omogućuje da se relativiziraju rezultati koji proizlaze iz uzimanja u obzir jednostavnog ili usporedivog BDP-a”.

104. Republika Poljska ne slaže se s Komisijom. Smatra da demografski kriterij upotrijebljen u izračunu faktora „n” nije u skladu s općim ciljem tog faktora, koji se sastoji u uzimanju u obzir sposobnosti plaćanja države članice i istodobnom osiguravanju da su financijske sankcije koje su im naložene dovoljno odvratajuće.

105. Republika Poljska nadalje tvrdi da Komisijina metoda izračuna faktora „n” daje nedosljedne rezultate jer se sposobnost plaćanja država članica može precijeniti ili podcijeniti, ovisno o broju njihovih stanovnika, što ne bi bio slučaj da se faktor „n” temelji samo na njihovu BDP-u.

106. Republika Poljska navodi i da treba predvidjeti varijacije u faktoru „n” država članica jer nemaju sve države članice istu sposobnost plaćanja. Općenito tvrdi da Komisijin pristup dovodi do neproporcionalnih financijskih sankcija koje se nalažu državama članicama s nižim BDP-om, ali većim brojem stanovnika.

⁵⁵ Vidjeti presudu od 20. siječnja 2022. (C-51/20, EU:C:2022:36).

⁵⁶ C-51/20, EU:C:2021:534, t. 37.

107. Naposljetku, Republika Poljska navodi da je nezavisni odvjetnik M. Wathelet u svojem mišljenju u predmetu Komisija/Grčka⁵⁷ naveo da „nije isključeno da je sposobnost plaćanja određenih država članica koje imaju određeni broj stanovnika slabija od drugih država članica koje imaju manji broj stanovnika” i da taj kriterij stoga „također nije relevantan za izračun novčane kazne”.

108. Republika Poljska u tom pogledu navodi da Sud od 2017. (nakon mišljenja nezavisnog odvjetnika M. Watheleta u predmetu Komisija/Grčka) prilikom određivanja sposobnosti plaćanja države članice nijednom nije uzeo u obzir druge elemente osim BDP-a. Nadalje, upućivanje na „demografski kriterij” u mišljenju nezavisnog odvjetnika G. Pitruzzelle u predmetu Komisija/Grčka (Povrat državnih potpora – Feronikal) trebalo bi shvatiti samo kao naznaku da bi moglo biti primjereno BDP država članica podijeliti s brojem njihovih stanovnika kako bi se dobila točnija slika njihove sposobnosti plaćanja.

109. S obzirom na prethodna razmatranja, Republika Poljska tvrdi da bi se faktor „n” koji primjenjuje Komisija trebao temeljiti na sposobnosti plaćanja država članica koja se odražava samo u njihovu BDP-u.

b) Ocjena

110. Metoda koju Komisija primjenjuje za izračun faktora „n” jednaka je za povrede koje su obuhvaćene područjem primjene članka 260. stavka 2. UFEU-a i za one obuhvaćene člankom 260. stavkom 3. UFEU-a.

111. Prvotno se ta metoda temeljila na dvama elementima, s jedne strane, na BDP-u države članice o kojoj je riječ i, s druge strane, na broju glasova koje je ta država članica imala u Vijeću za glasovanje kvalificiranom većinom⁵⁸. Međutim, pravila za glasovanje kvalificiranom većinom u Vijeću promijenila su se nakon što je 1. travnja 2017. na snagu stupilo novo „pravilo o dvostrukoj većini” uvedeno člankom 16. stavkom 4. UEU-a. Sud je ispitao posljedice te promjene u svojoj presudi od 14. studenoga 2018., Komisija/Grčka⁵⁹, u kojoj je smatrao da novi sustav ne pruža zadovoljavajuće kriterije za određivanje sposobnosti plaćanja država članica i da stoga ne može djelotvorno zamijeniti stari sustav ponderiranih glasova. Naveo je i da je Sud u svakom slučaju od 1. travnja 2017. uzimao u obzir samo BDP države članice o kojoj je riječ za potrebe procjene njezine sposobnosti plaćanja.

112. Komisija je 2019. objavila novu komunikaciju (u daljnjem tekstu: Komunikacija iz 2019.)⁶⁰, u koju je uključila revidiranu metodu izračuna faktora „n”. Ta je nova metoda i dalje uključivala sastavnicu koja nije bila povezana s BDP-om države članice o kojoj je riječ. Međutim, ta sastavnica više se nije temeljila na broju glasova u Vijeću, nego na broju zastupničkih mjesta u Europskom parlamentu.

⁵⁷ C-93/17, EU:C:2018:315, t. 139.

⁵⁸ Vidjeti odjeljak D, naslovljen „Uzimanje u obzir sposobnosti plaćanja države članice”, u Komunikaciji Komisije – provedba članka 228. UEZ-a (SEC/2005/1658). Radi cjelovitosti dodajem da se faktor „n” prvi put pojavio u dokumentu naslovljenom Komunikacija Komisije – Metoda izračuna novčanih kazni predviđena u skladu s člankom 171. UEZ-a od 28. veljače 1997. (SL 1997., C 63, str. 2.), ali se tek 2005. počeo primjenjivati i za izračun paušalnih iznosa.

⁵⁹ C-93/17, EU:C:2018:903 (t. 139. do 141.)

⁶⁰ Komunikacija Komisije – Izmjena metode izračuna za plaćanja paušalnog iznosa i dnevne novčane kazne koje predlaže Komisija u postupcima zbog povrede pred Sudom Europske unije (SL 2019., C 70, str. 1.)

113. Sud je u svojoj presudi od 20. siječnja 2022., Komisija/Grčka (Povrat državnih potpora – Feronikal)⁶¹, ponovno naveo da se treba osloniti na BDP države članice o kojoj je riječ kao glavni čimbenik za ocjenu njezine platežne sposobnosti i da cilj koji se sastoji u određivanju financijskih sankcija koje su u dovoljnoj mjeri odvrćuće ne zahtijeva da se nužno mora uzeti u obzir institucionalna snaga odnosno države članice u Europskoj uniji jer taj element ne ovisi o značajkama konkretne povrede.

114. Komunikacija iz 2023. donesena je nakon te presude.

115. U toj je komunikaciji Komisija opisala faktor „n” kao ponderirani geometrijski prosjek koji se „prvenstveno” temelji na BDP-u država članica, a „zatim” na njihovu broju stanovnika „kao demografskom kriteriju kojim se omogućuje da se zadrže razumna odstupanja među državama članicama”.

116. Slažem se s Republikom Poljskom da taj „demografski kriterij” nije primjeren za određivanje relativne sposobnosti plaćanja država članica. Na taj me zaključak navode tri glavna razloga.

117. Kao prvo, moglo bi se tvrditi da elementi navedeni u točki 113. ovog mišljenja ne isključuju mogućnost da Komisija prilikom određivanja metode izračuna faktora „n” uzme u obzir druge čimbenike ili parametre. Naime, kao što to Komisija navodi u Komunikaciji iz 2023., Sud je u svojoj presudi od 20. siječnja 2022., Komisija/Grčka (Povrat državnih potpora – Feronikal)⁶² (presuda na temelju koje je Komisija revidirala svoju metodu izračuna tog faktora i donijela tu komunikaciju), priznao da činjenica da je BDP države članice o kojoj je riječ glavni čimbenik za procjenu njezine platežne sposobnosti „ne dovod[i] u pitanje” mogućnost Komisije da predloži financijske sankcije „koj[e] se temelje na nizu kriterija, posebice kako bi se omogućilo zadržavanje razumne razlike između različitih država članica”.

118. Međutim, ti elementi, prema mojem mišljenju, pokazuju da Sud zahtijeva korelaciju između BDP-a država članica i faktora „n” koji su im dodijeljeni⁶³. Naime, kad bi se državi članici s usporedivo nižim BDP-om od druge države članice dodijelio viši faktor „n” od te druge države članice i obrnuto, jednostavno se više ne bi moglo smatrati da je taj faktor reprezentativan za sposobnost plaćanja svake od država članica.

119. Upravo tu postaje očit nedostatak u metodi izračuna faktora „n” koju je Komisija odabrala u Komunikaciji iz 2023. U Prilogu I. Komunikaciji iz 2023. navodi se da su faktori „n” koji su u njoj navedeni izračunani na temelju BDP-a država članica u 2020. Ako se razmotre BDP država članica u toj godini⁶⁴ i faktori „n” koje je Komisija dodijelila svakoj od njih, jasno je:

- da je BDP Luksemburga veći od BDP-a Bugarske, Hrvatske, Litve i Slovenije, ali da je faktor „n” koji Komisija primjenjuje na Luksemburg niži od onih koje primjenjuje na te druge države članice;

⁶¹ C-51/20, EU:C:2022:36 (t. 113. do 115.). Moje isticanje.

⁶² C-51/20, EU:C:2022:36 (t. 116.).

⁶³ U tom pogledu dodajem da je Sud u nizu presuda naglasio da, kad je riječ o sposobnosti plaćanja države članice o kojoj je riječ, treba uzeti u obzir nedavno kretanje BDP-a te države članice, kako je iskazano na dan kad je Sud ispitivao činjenice (vidjeti među ostalim presude od 16. srpnja 2020., Komisija/Rumunjska (Borba protiv pranja novca) (C-549/18, EU:C:2020:563, t. 85.) i od 16. srpnja 2020., Komisija/Irska (Borba protiv pranja novca) (C-550/18, EU:C:2020:564, t. 97.)). Nadalje, Sud je smatrao da iznos financijskih sankcija treba smanjiti u situacijama kad se dotična država članica nalazi u situaciji gospodarske krize (i kad je njezin BDP znatno smanjen) (vidjeti presudu od 19. prosinca 2012., Komisija/Irska (C-374/11, EU:C:2012:827, t. 44.)).

⁶⁴ Prema podacima Eurostata navedenima ovdje:

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/NAMA_10_GDP__custom_1799513/bookmark/bar?lang=en&bookmarkId=d8b13929-28c2-478f-8c40-492f2c166c77

- da je BDP Nizozemske znatno veći od BDP-a Poljske, ali da su njihovi faktori „n” gotovo jednaki (1,39 naspram 1,37);
- suprotno tomu, da je BDP Poljske tek neznatno veći od BDP-a Švedske, ali da se njihovi faktori „n” znatno razlikuju (1,37 naspram 0,83).

120. Nadalje, ako se faktori „n” utvrđeni u Komunikaciji iz 2023. odluče analizirati s obzirom na BDP država članica po stanovniku iz 2020.⁶⁵, a ne s obzirom na njihov BDP (jer BDP po stanovniku nedvojbeno omogućuje bolju usporedbu sposobnosti plaćanja svake od država članica), primjećuju se još nedosljedniji rezultati:

- danski BDP po stanovniku veći je od njemačkog, ali je njemački faktor „n” gotovo 12 puta veći od danskog (6,16 naspram 0,52);
- suprotno tomu, Irskoj i Danskoj dodijeljeni su slični faktori „n” (0,55 naspram 0,52), iako je BDP po stanovniku Irske gotovo 1,5 puta veći od BDP-a Danske;
- slično tomu, Nizozemska i Poljska imaju slične faktore „n” (1,39 i 1,37), ali postoji velika razlika između njihovih BDP-ova po stanovniku (nizozemski BDP po stanovniku gotovo je četiri puta veći od poljskog);
- Italija i Cipar imaju slične BDP-ove po stanovniku, ali talijanski faktor „n” iznosi 3,41, dok ciparski iznosi 0,05 (talijanski faktor „n” stoga je gotovo 68 puta veći od ciparskog);
- Luksemburg ima jedan od najnižih faktora „n”, ali najveći BDP po stanovniku od svih država članica.

121. S obzirom na te elemente, jasno je da faktori „n” navedeni u Komunikaciji iz 2023. nisu reprezentativni za sposobnosti plaćanja svake od država članica (neovisno o tome određuje li se ta sposobnost s obzirom na njihov BDP ili BDP po stanovniku). Prema mojem je mišljenju svakako i dalje valjan argument koji su određeni autori⁶⁶ i države članice⁶⁷ istaknuli u razdoblju kad se metoda izračuna faktora „n” još uvijek temeljila na glasačkim pravima u Vijeću ili broju zastupnika u Europskom parlamentu, a prema kojem taj faktor nužno ne daje točnu sliku sposobnosti plaćanja država članica jer se njime precjenjuje ili podcjenjuje sposobnost plaćanja određenih država članica⁶⁸.

122. To me dovodi do drugog razloga zbog kojeg smatram da metoda izračuna faktora „n” utvrđena u Komunikaciji iz 2023. nije primjerena. Čini mi se jasnim da je Komisija prilikom određivanja te metode namjeravala ne samo postupiti u skladu s presudom Suda od 20. siječnja 2022., Komisija/Grčka (Povrat državnih potpora – Feronikal)⁶⁹, u kojoj je Sud

⁶⁵ Prema podacima Eurostata navedenima ovdje: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_08_10/default/table?lang=en

⁶⁶ Vidjeti u tom pogledu Kornezov, A. „Imposing the right amount of sanctions under Article 260(2) TFEU: Fairness v. predictability, or how to bridge the gaps”, sv. 20., br. 3., Columbia Journal of European Law, 2014., str. 307. do 331., na str. 329.

⁶⁷ Vidjeti u tom pogledu presudu od 25. veljače 2021., Komisija/Španjolska (Direktiva o osobnim podacima – Kazneno područje) (C-658/19, EU:C:2021:138, t. 49.), u kojoj je Kraljevina Španjolska tvrdila da je faktor „n” koji joj je dodijeljen u Komunikaciji iz 2019. smješta na četvrto mjesto prema sposobnosti plaćanja u usporedbi s ostalim državama članicama, dok bi, da se taj faktor računa samo na temelju BDP-a, Španjolska bila na 14. mjestu.

⁶⁸ Vidjeti i mišljenje nezavisnog odvjetnika N. Fennellyja u predmetu Komisija/Grčka (C-197/98, EU:C:1999:597, t. 39. do 43.).

⁶⁹ C-51/20, EU:C:2022:36

kritizirao prethodnu metodu izračuna (odnosno onu utvrđenu u Komunikaciji iz 2019.), nego i osigurati da iznosi financijskih sankcija koje će predlagati Sudu ostanu što bliži vrijednostima dobivenima tom prethodnom metodom.

123. Komisija je zapravo čak i u fazi donošenja Komunikacije iz 2019. istaknula da bi upotreba BDP-a država članica kao jedinog kriterija dovela do povećanja razlike između najvišeg i najnižeg faktora „n”, što je, prema njezinu mišljenju, bilo neprihvatljivo⁷⁰. Mogu lako zamisliti da su Komisiju brinula ista pitanja kad je u Komunikaciji iz 2023. predložila da se u novu metodu izračuna uključi demografski kriterij, a ne da se ona temelji isključivo na BDP-u ili BDP-u po stanovniku. Naime, ako se faktori „n” navedeni u Prilogu I. toj komunikaciji usporede s onima navedenima u Prilogu I. Komunikaciji iz 2019., jasno je da među njima nema velikih razlika.

124. U tom pogledu se naravno slažem s Komisijom da osiguravanje da faktor „n” ostane unutar sličnog raspona vrijednosti u različitim metodama izračuna i da ima određenu stabilnost tijekom vremena nije potpuno neutemeljen cilj. Međutim, čini mi se da se stabilnost lako može postići na druge, primjerenije načine. Za početak, Komisija bi mogla uzeti u obzir BDP ili BDP po stanovniku država članica tijekom nekoliko godina te se osloniti na njihovu prosječnu vrijednost u razdoblju od, primjerice, pet godina. Usto, kako bi osigurala da razlike između faktora „n” različitih država članica nisu prevelike i da donekle ostanu unutar istog raspona vrijednosti u kojem se trenutno nalaze (odnosno od 0,03 do 6,16), Komisija bi mogla smanjiti vrijednosti dobivene na temelju prosječnog BDP-a ili BDP-a po stanovniku kako bi odgovarale upravo tom rasponu.

125. Da pojasnim na primjeru. U okviru pristupa koji predlažem državi članici s najvišim BDP-om ili BDP-om po stanovniku dodijelio bi se faktor „n” vrijednosti 6,16. Svim drugim državama članicama dodijelio bi se faktor „n” koji odražava njihov usporedivi BDP ili BDP po stanovniku, ali koji je niži od te vrijednosti. Primjerice, ako Luksemburg ima najveći BDP po stanovniku, njegov bi faktor „n” mogao biti 6,16. Faktor „n” za Nizozemsku, čiji je BDP po stanovniku (2020.) bio za otprilike polovicu veći od luksemburškog, iznosio bi približno 3.

126. Prema mojem mišljenju i suprotno onomu što tvrdi Komisija, nezavisni odvjetnik G. Pitruzzella slično je razmišljao kad je u svojem mišljenju u predmetu Komisija/Grčka (Povrat državnih potpora – Feronikal)⁷¹ naveo da se „cilj održavanja određenog omjera između koeficijenata primijenjenih na različite države članice” može postići različitim metodama, primjerice oslanjajući se na „demografski kriterij koji omogućuje da se relativiziraju rezultati koji proizlaze iz uzimanja u obzir jednostavnog ili usporedivog BDP-a”. Naime, ne vidim po čemu bi se taj odlomak mogao tumačiti na način koji Komisija predlaže s obzirom na to da nezavisni odvjetnik G. Pitruzzella u točki 35. tog mišljenja navodi da, prema njegovu mišljenju, „BDP (jednostavan, po stanovniku ili usporediv) [...] [sam] po sebi mo[že] pružiti odgovarajuću naznaku sposobnosti plaćanja dotične države članice”.

127. Treći razlog zbog kojeg smatram da Komisijina metoda izračuna faktora „n” nije primjerena povezan je s nekim širim razmatranjima o relevantnosti broja stanovnika države članice o kojoj je riječ u fazi određivanja njezine sposobnosti plaćanja financijskih sankcija.

128. Kao što sam to prethodno naveo, smatram (baš kao i nezavisni odvjetnik G. Pitruzzella) da može biti korisno, ako ne i bolje, kako bi se dobila točna slika sposobnosti plaćanja te države članice, osloniti se na BDP po stanovniku (koji očito zahtijeva da se uzme u obzir njezin broj stanovnika). Međutim, to nije ono što je Komisija učinila u Komunikaciji iz 2023. Naime, kao što

⁷⁰ Vidjeti točku 2. Komunikacije iz 2019.

⁷¹ C-51/20, EU:C:2021:534, t. 37.

sam to prethodno objasnio, ona u toj komunikaciji BDP države članice o kojoj je riječ ne dijeli s njezinim brojem stanovnika, kao što bi se to obično učinilo za izračun BDP-a po stanovniku te države članice. Umjesto toga, smatra da se relativno bogatstvo dotične države članice (njezin BDP, koji se ocjenjuje u odnosu na prosječni BDP svih država članica) treba pomnožiti s brojem stanovnika te države članice (koji se ponovno ocjenjuje u odnosu na prosječni broj stanovnika svih država članica).

129. Kao što to Republika Poljska pravilno tvrdi, rezultat je tog pristupa taj da se sustavno smatra da država članica s usporedivo većim brojem stanovnika ima veću sposobnost plaćanja od države članice s istim ukupnim bogatstvom (BDP) i usporedivo manjim brojem stanovnika. Ne vidim kako to može biti u skladu s načelom jednakog postupanja među državama članicama.

130. Nadalje, čini mi se da Komisijin pristup u konačnici dovodi do vrlo nepoželjnog rezultata u okviru kojeg se broj stanovnika države članice o kojoj je riječ zapravo smatra otegotnom ili olakotnom okolnosti (ovisno o tome je li broj stanovnika velik ili mali) u fazi utvrđivanja faktora „n”. Prema mojem mišljenju, u ocjeni relativne sposobnosti plaćanja država članica nema mjesta takvom razmatranju. Naime, kao što je to tvrdio nezavisni odvjetnik M. Wathelet, „nije isključeno da je sposobnost plaćanja određenih država članica koje imaju određeni broj stanovnika [zapravo] slabija od drugih država članica koje imaju manji broj stanovnika”⁷².

131. To me dovodi do posljednje napomene. Slažem se da države članice na temelju prava Unije na neki način „imaju” obveze u odnosu na svoje građane, osobito one povezane s prenošenjem direktiva. Kad država članica ne prenese direktivu, razumijem da može biti relevantno uzeti u obzir broj građana Unije koji živi na njezinu državnom području na koje ta povreda utječe. To je, prema mojem mišljenju, glavna razlika između povrede države članice koja se odnosi na neispunjavanje obveza na temelju prava Unije i vozača auta ili društva koje sam u uvodu ovog mišljenja naveo kao primjer. Smatram da vozač ili društvo ne bi ni na trenutak pomislili da bi se iznos njihove novčane kazne razlikovao ovisno o broju ljudi koji živi u kućanstvu vozača ili broju osoba koje je društvo zapošljavalo u trenutku povrede jednostavno zato što pravila koja povređuju (neovisno o tome odnose li se na prometni propis, tržišno natjecanje u Uniji ili zaštitu osobnih podataka) ne podrazumijevaju obveze koje imaju u odnosu na te pojedince.

132. Suprotno tomu, činjenica da se državi članici nalaže viša sankcija zbog toga što ima veći broj stanovnika od druge države članice ne mora, prema mojem mišljenju, biti potpuno neopravdana u kontekstu postupka zbog povrede obveze pokrenutog na temelju članka 258. UFEU-a. Međutim, smatram da se taj element odnosi na težinu povrede, a ne na sposobnost plaćanja države članice. Zbog toga smatram da se broj stanovnika dotične države članice ne može upotrijebiti kao otegotna ili olakotna okolnost u fazi utvrđivanja faktora „n”. Umjesto toga ga se može, ako je to relevantno, uključiti u olakotne ili otegotne okolnosti koje su relevantne za utvrđivanje koeficijenta težine u svakom pojedinom slučaju. U tom pogledu napominjem da, kao što sam to već naveo u točki 94. ovog mišljenja, Komisija to već omogućuje za povrede koje su obuhvaćene područjem primjene članka 260. stavka 2. UFEU-a.

⁷² Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Watheleta u predmetu Komisija/Grčka (C-93/17, EU:C:2018:315, t. 139.).

3. Ovaj predmet

133. U prethodnim sam odjeljcima objasnio zašto smatram da nije primjereno, kao prvo, „sustavno” primjenjivati isti koeficijent težine 10 u svim slučajevima potpunog nepriopćavanja mjera za prenošenje i, kao drugo, za potrebe određivanja sposobnosti plaćanja države članice o kojoj je riječ, osloniti se na demografski kriterij koji sustavno kažnjava države članice koje, poput Poljske, imaju veći broj stanovnika.

134. Sad ću se osvrnuti na preostalo pitanje financijskih sankcija koje bi Sud, prema mojem mišljenju, trebao donijeti u ovom predmetu.

135. U tom pogledu podsjećam na to da, s jedne strane, ukupni iznos financijskih sankcija koje Sud nalaže na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a ne može, kao što sam to već naveo u točki 57. ovog mišljenja, premašivati iznos koji je odredila Komisija.

136. S druge strane, Sud je u više navrata smatrao da ga u kontekstu postupka zbog povrede obveze općenito ne vežu smjernice utvrđene u Komisijinim komunikacijama, čija je svrha pridonijeti osiguravanju transparentnosti, predvidljivosti i pravne sigurnosti u postupanju te institucije kad ona daje prijedloge Sudu. Nadalje, Sud je naveo da matematičke varijable koje Komisija koristi za izračun iznosa financijskih sankcija predstavljaju „korisnu referentnu osnovu”. Drugim riječima, radi se o indikativnim pravilima kojima se samo definiraju smjernice koje Komisija namjerava slijediti⁷³.

137. U ovom predmetu, iz toga slijedi da, iako su prijedlozi koje daje Komisija doneseni u skladu sa smjernicama utvrđenima u Komunikaciji iz 2023. te stoga sadržavaju dva nedostatka koja sam utvrdio u točki 133. ovog mišljenja, ti nedostaci ne sprečavaju Sud da naloži financijske sankcije nižeg iznosa od onog koji je odredila Komisija, ne uzimajući u obzir metode izračuna utvrđene u toj komunikaciji.

138. Istodobno, s obzirom na to da ti prijedlozi predstavljaju „gornju granicu” iznosa koji Sud može naložiti na temelju te odredbe, ne može se isključiti da bi oni mogli, u situaciji u kojoj Sud smatra primjerenim odabrati financijske sankcije u većem iznosu od onog koji je odredila Komisija (što je pitanje koje se srećom, prema mojem mišljenju, ne javlja u ovom predmetu) lišiti Sud te mogućnosti. Zbog toga predlažem da Sud u svojoj presudi u ovom predmetu izričito istakne nedostatke u Komisijinim metodama izračuna (kao što je to prethodno učinio u svojim presudama u predmetima Komisija/Grčka i Komisija/Grčka (Povrat državnih potpora – Feronikal)).

139. S obzirom na ta pojašnjenja, napominjem da, do današnjeg dana, Republika Poljska i dalje nije Komisiji priopćila mjere potrebne za prenošenje Direktive o zviždačima.

140. U tim okolnostima smatram da je primjereno naložiti Republici Poljskoj paušalni iznos i novčanu kaznu kako bi se potaknulo na to da poduzme mjere potrebne za okončanje utvrđene povrede.

⁷³ Vidjeti presudu od 20. siječnja 2022., Komisija/Grčka (Povrat državnih potpora – Feronikal) (C-51/20, EU:C:2022:36, t. 95., 109. i 110.).

141. Međutim, kako bi osigurao da je iznos tog paušalnog iznosa i novčane kazne sam po sebi „primjere[n] okolnostima” te „proporcionala[n] [...] povredi te mogućnosti plaćanja [Republike Poljske]”⁷⁴, Sud, prema mojem mišljenju, treba uzeti u obzir, da Republika Poljska ima nižu sposobnost plaćanja od one koju odražava faktor „n” na koji se oslonila Komisija⁷⁵.

142. Nadalje, čini mi se da Sud u svojoj ocjeni težine povrede o kojoj je riječ treba uzeti u obzir sve relevantne olakotne ili otegotne okolnosti (kao što su one koje sam naveo u točki 92. ovog mišljenja). Takve okolnosti uključuju činjenicu da bi neprenošenje Direktive o zviždačima za koje je odgovorna Republika Poljska moglo utjecati na prava prilično velikog broja građana Unije s obzirom na relativno velik broj stanovnika te države članice i činjenicu da se tom direktivom upravo nastoje dodijeliti pojedinačna prava osobama koje prijavljuju povrede prava Unije.

143. Kad je riječ o učincima koje povreda Republike Poljske ima na javne i privatne interese, podsjećam na to da je, kao što sam to naveo u točki 21. ovog mišljenja, cilj Direktive o zviždačima pružati „uravnoteženu i učinkovitu” zaštitu osobama koje prijavljuju povrede prava Unije o kojima stječu informacije u radnom okruženju te „unaprijediti provedbu prava i politika Unije” u određenim specifičnim područjima važnima za javni interes. Neprenošenje tog instrumenta stoga treba smatrati posebno teškom povredom jer ima ozbiljne posljedice u takvim „područjima važnima za javni interes”, kao i za zaštitu pojedinačnih prava zviždača.

144. Međutim, čini mi se da te ozbiljne posljedice donekle ublažava činjenica da su zviždači već zaštićeni u poljskom pravu (i da stoga povreda Republike Poljske da prenese Direktivu o zviždačima ne utječe tako štetno na izvršavanje njihovih prava kao što bi se to na prvu moglo pomisliti). U tom pogledu podsjećam na to da je Sud već utvrdio da težina povrede može ovisiti o njezinim praktičnim učincima, konkretno, o činjenici da su ti učinci relativno mali⁷⁶. Stoga se načelno slažem s mišljenjem Republike Poljske da se razina zaštite koja se u poljskom pravu dodjeljuje zviždačima može smatrati olakotnom okolnosti.

145. Nadalje, slažem se s Republikom Poljskom da bi se olakotnom okolnosti mogla smatrati i činjenica da je lojalno surađivala s Komisijom u postupku koji je doveo do postupka zbog povrede obveze pred Sudom⁷⁷.

146. Općenito mi se čini, s obzirom na relevantne činjenične i pravne okolnosti koje sam upravo istaknuo (i, konkretno, smanjenu sposobnost plaćanja Republike Poljske), da bi bilo primjereno da Sud naloži financijske sankcije u nižem iznosu od onog koji je odredila Komisija, odnosno paušalni iznos od 8700 eura dnevno od dana isteka roka za prenošenje Direktive o zviždačima do dana objave presude u ovom predmetu i novčanu kaznu u iznosu od 34 000 eura za svaki dan kašnjenja s ispunjenjem obveza iz Direktive o zviždačima, od dana objave te presude do dana ispunjenja tih obveza.

⁷⁴ Vidjeti sudsku praksu na koju sam podsjetio u točki 70. ovog mišljenja.

⁷⁵ Primjenom metode koju sam opisao u točki 125. ovog mišljenja, faktor „n” Republike Poljske mogao bi, primjerice, iznositi 0,97 jer je njezin prosječni BDP po stanovniku od 2018. do 2022. iznosio 13 354 eura (u odnosu na 84 280 eura za Luksemburg) (prema podacima Eurostata navedenima ovdje: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_08_10/default/table?lang=en).

⁷⁶ Vidjeti presudu od 13. siječnja 2021., Komisija/Slovenija (MiFID II) (C-628/18, EU:C:2021:1, t. 80.).

⁷⁷ Vidjeti u tom pogledu presude od 25. lipnja 2013., Komisija/Češka Republika (C-241/11, EU:C:2013:423, t. 51.) i od 17. listopada 2013., Komisija/Belgija (C-533/11, EU:C:2013:659, t. 40.). Suprotno tomu, slažem se s Komisijom da nesuradnja predstavlja otegotnu okolnost. Naime, države članice dužne su lojalno surađivati s Komisijom na temelju članka 4. stavka 3. UFEU-a.

VI. Zaključak

147. S obzirom na navedeno, predlažem Sudu da:

- utvrdi da je Republika Poljska povrijedila obveze koje ima na temelju Direktive (EU) 2019/1937 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2019. o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije (Direktiva o zviždačima) jer nije donijela zakone i druge propise potrebne za prenošenje te direktive i jer ih u svakom slučaju nije priopćila Komisiji;
- utvrdi da sustavna primjena koeficijenta težine 10 u svim slučajevima koji se odnose na potpuno neispunjavanje obveze priopćavanja mjera potrebnih za prenošenje direktive nije primjerena kad je riječ o utvrđivanju financijskih sankcija koje su dovoljno odvraćajuće i proporcionalne relevantnoj povredi;
- utvrdi da, za potrebe utvrđivanja takvih financijskih sankcija, metoda izračuna koju je Europska komisija upotrijebila u svojoj komunikaciji naslovljenoj „Financijske sankcije u postupcima zbog povrede” kako bi odredila faktor „n” nije primjerena za utvrđivanje sposobnosti plaćanja te države članice;
- naloži Republici Poljskoj plaćanje paušalnog iznosa od 8700 eura dnevno od dana isteka roka za prenošenje Direktive o zviždačima do dana objave presude u ovom predmetu i novčane kazne u iznosu od 34 000 eura za svaki dan kašnjenja s ispunjenjem obveza iz Direktive o zviždačima, od dana objave te presude do dana ispunjenja tih obveza;
- naloži Republici Poljskoj snošenje troškova postupka.