

II

(Oznámenia)

OZNÁMENIA INŠTITÚCIÍ, ORGÁNOV, ÚRADOV A AGENTÚR EURÓPSKEJ
ÚNIE

EURÓPSKA KOMISIA

Oznámenie Komisie – Vykonávanie článku 260 ods. 3 ZFEÚ

(2011/C 12/01)

I. ÚVOD

1. Možnosť uloženia peňažných pokút členskému štátu, ktorý nevyhovel rozsudku konštatujúcemu nesplnenie povinnosti, bola zavedená Maastrichtskou zmluvou, ktorou sa na tento účel zmenil a doplnil článok 171 Zmluvy o EHS, ktorý sa stal článkom 228 Zmluvy o ES, ako aj článok 143 Zmluvy o Euratome⁽¹⁾. Dňa 13. decembra 2005 Komisia prijala oznámenie o vykonávaní článku 228 Zmluvy o ES⁽²⁾ („oznámenie z roku 2005“), ktorým sa nahradili dve predchádzajúce oznámenia z roku 1996⁽³⁾ a z roku 1997⁽⁴⁾.
2. Lisabonskou zmluvou sa zmenil a doplnil článok 228 Zmluvy o ES, teraz článok 260 Zmluvy o fungovaní Európskej únie („ZFEÚ“), tak, aby sa tieto ustanovenia posilnili z dvoch hľadísk.
3. Po prvé, pokiaľ ide o postup podľa článku 260 ods. 2 (predtým článok 228 ods. 2 Zmluvy o ES), Lisabonskou zmluvou sa ruší prejudiciálna fáza konania pred spočívajúca vo vydaní odôvodneného stanoviska. Ak sa Komisia po nadobudnutí platnosti Lisabonskej zmluvy domnieva, že členský štát správne nevykonával rozsudok Súdneho dvora, musí uskutočniť jedinou fázou postupu pred začatím súdneho konania, to znamená zaslať členskému štátu formálnu výzvu, ktorou ho vyzýva, aby predložil pripomienky⁽⁵⁾. Ak teda Komisia nie je spokojná s vyjadrením členského štátu alebo ak tento členský štát neodpovedá, môže podľa článku 260 ods. 2 vec priamo predložiť Súdnemu dvoru. Postup ustanovený v článku 260 ods. 2 tak bude v praxi rýchlejší, pretože priemerná dĺžka konania uvedená v oznámení z roku 2005 by sa mala automaticky skrátiť na 8 až 18 mesiacov⁽⁶⁾. Táto orientačná dĺžka konania však nevylučuje, aby konkrétne okolnosti vo výnimočných prípadoch odôvodnili predĺženie konania. Zároveň tým nie je dotknutý záujem Komisie na tom, aby členský štát dosiahol čo najrýchlejšie súlad s daným rozsudkom.

⁽¹⁾ Toto oznámenie sa vzťahuje aj na Zmluvu o Euratome v rozsahu, v akom nový článok 106a tejto zmluvy umožňuje, aby sa článok 260 ZFEÚ uplatňoval na túto zmluvu.

⁽²⁾ Dokument SEK(2005) 1658.

⁽³⁾ Ú. v. ES C 242, 21.8.1996, s. 6.

⁽⁴⁾ Ú. v. ES C 63, 28.2.1997, s. 2.

⁽⁵⁾ Platí prechodné opatrenie, že v prípadoch, keď bola formálna výzva zaslaná pred nadobudnutím platnosti ZFEÚ, zašle sa príslušnému členskému štátu doplňujúca formálna výzva s informáciou, že ďalšou fázou konania už nebude odôvodnené stanovisko, ale predloženie veci Súdnemu dvoru.

⁽⁶⁾ Pozri oddiel 3, bod 3 šiesty pododsek oznámenia Komisie 2007 – Európa výsledkov – uplatňovanie práva Spoločenstva [KOM(2007) 502 v konečnom znení], kde Komisia ku konaniu podľa bývalého článku 228 Zmluvy o ES uviedla, že „v závislosti od konkrétnych okolností vo výnimočných prípadoch by rovnaké obdobie pre konanie na zabezpečenie rešpektovania predchádzajúceho rozsudku Súdneho dvora malo byť v priemere 12 až 24 mesiacov“. Medzi konkrétne okolnosti môžu patriť najmä prípady, keď vykonanie predchádzajúceho rozsudku predstavuje prijatie opatrení s cieľom rozvíjať alebo posilniť infraštruktúru alebo splnenie požiadavky výsledkov.

4. Vo zvyšnej časti ustanovenie článku 260 ods. 2 ZFEÚ úplne zodpovedá ustanoveniu bývalého článku 228 Zmluvy o ES. Oznámenie z roku 2005 je preto aj naďalej úplne použiteľné na konania podľa článku 260 ods. 2, pričom zrušenie odôvodneného stanoviska ho vôbec nemení.
5. Druhá a podstatnejšia zmena spôsobená Lisabonskou zmluvou sa týka nového odseku 3 článku 260 ZFEÚ, ktorý znie:
 - „— Ak Komisia predloží vec Súdnemu dvoru Európskej únie podľa článku 258, pretože sa domnieva, že dotknutý členský štát porušil svoju povinnosť oznámiť opatrenie, ktorým transponoval smernicu prijatú v súlade s legislatívnym postupom, môže, ak to považuje za vhodné, navrhnúť výšku paušálnej pokuty alebo penále, ktoré má dotknutý členský štát zaplatiť a ktoré pokladá v daných podmienkach za primerané.
 - Ak Súdny dvor Európskej únie určí, že došlo k nesplneniu povinnosti, môže dotknutému členskému štátu uložiť paušálnu pokutu alebo penále najviac vo výške navrhutej Komisiou. Povinnosť platiť nadobudne účinnosť ku dňu, ktorý Súdny dvor Európskej únie určí vo svojom rozsudku.“
6. Tento odsek vytvára úplne nový nástroj: Komisia môže Súdnemu dvoru po podaní žaloby o nesplnenie povinnosti podľa článku 258 (predtým článok 226 Zmluvy o ES) navrhnúť, aby uložil zaplatenie paušálnej pokuty alebo penále v tom istom rozsudku, v ktorom sa konštatuje porušenie povinnosti členského štátu oznámiť opatrenie, ktorým transponoval smernicu prijatú v súlade s legislatívnym postupom.
7. Cieľom tejto zmeny zmluvy je ešte viac podnietiť členské štáty k tomu, aby transponovali smernice v lehotách stanovených zákonodarcom, a tak zabezpečiť skutočnú účinnosť právnych predpisov Únie. Lisabonská zmluva takto zohľadňuje zásadný význam včasnej transpozície smerníc členskými štátmi. Nejde len o zabezpečenie všeobecných záujmov, ktorých plnenie právne predpisy Únie sledujú a kde nemožno tolerovať oneskorenie, ale aj a hlavne o ochranu európskych občanov, ktorým z týchto právnych predpisov vyplývajú subjektívne práva. V konečnom dôsledku ide o dôveryhodnosť práva Únie ako celku, pokiaľ trvá príliš dlho, kým sa v členských štátoch začnú plne uplatňovať právne účinky legislatívnych aktov.
8. Komisia v tomto oznámení uvádza, ako bude využívať toto nové ustanovenie, ktoré bolo zavedené Lisabonskou zmluvou.
9. Komisia má v rámci nového článku 206 ods. 3 ako strážkyňa zmlúv rozhodujúcu úlohu: začína konanie podľa článku 258 a v rámci toho pripravuje návrhu podľa článku 260 ods. 3, v ktorej navrhuje uloženie paušálnej pokuty a/alebo penále v stanovenej výške. V tomto prípade a na rozdiel od konania podľa článku 260 ods. 2 Súdny dvor rozhodne o výške sankcie a neprekročí pritom sumu navrhovanú Komisiou.
10. Uplatňovanie ďalej uvedených zásad a všeobecných kritérií v konkrétnych prípadoch, ako aj vývoj judikatúry Súdneho dvora v tejto oblasti umožní Komisii, aby ďalej rozvíjala svoj právny názor aj po schválení tohto oznámenia. Keďže peňažná sankcia musí byť vždy prispôbena okolnostiam daného prípadu, Komisia si vzhľadom na právomoc rozhodovať podľa vlastného uváženia vyhradzuje možnosť odchýliť sa od týchto všeobecných kritérií, ak sa to v konkrétnom prípade ukáže ako oprávnené a ak bude takéto odchýlenie detailne odôvodnené.
11. Článok 260 ods. 3 predstavuje inovatívny nástroj, ktorý bol zavedený zmluvou s cieľom efektívne reagovať na veľmi rozšírený jav, a to neskorú transpozíciu smerníc, čo stále predstavuje závažný problém. Komisia na základe štatistík, ktoré má k dispozícii, uskutoční vo svojej výročnej správe o vykonávaní práva Únie podrobný prieskum výsledkov členských štátov, pokiaľ ide o transpozíciu smerníc v stanovených lehotách. Pokiaľ tieto výsledky nepreukážu zásadné zlepšenie, Komisia zmení svoj prístup a prehodnotí politiku vyplývajúcu z tohto oznámenia.

II. VŠEOBECNÉ ZÁSADY

12. Komisia predovšetkým pripomína tri všeobecné zásady, ktorými sa musí riadiť vykonávanie článku 260 ods. 3 a ktorými sa už riadi vykonávanie odseku 2 tohto článku.

13. Po prvé, sankcia sa musí stanoviť so zreteľom na základný cieľ tohto nástroja, teda na zabezpečenie včasnej transpozície práva Únie a na predchádzanie tomu, aby sa tento typ porušenia právnych predpisov opakoval. Podľa názoru Komisie sa musia pri stanovení sankcie uplatňovať tieto tri základné kritériá:
- závažnosť porušenia,
 - jeho trvanie,
 - potreba zabezpečiť odstrašujúci účinok samotnej sankcie, aby sa predchádzalo ďalším porušeniam.
14. Po druhé, sankcie, ktoré Komisia navrhne Súdnemu dvoru, musia byť pre členské štáty predvídateľné a vypočítané podľa metódy, ktorá rešpektuje zásadu proporcionality a zároveň aj zásadu rovnakého zaobchádzania so všetkými členskými štátmi. Takisto je potrebné, aby táto metóda bola jasná a jednotná, pretože Komisia bude musieť Súdnemu dvoru odôvodniť výšku navrhovanej sumy.
15. Po tretie, z hľadiska účinnosti sankcie je dôležité stanoviť výšku sankcie tak, aby sa zabezpečil jej odstrašujúci účinok. Uložením len symbolických sankcií by tento nástroj stratil akúkoľvek účinnosť a bol by v rozpore s cieľom zabezpečiť transpozíciu smerníc v stanovených lehotách.

III. POUŽÍVANIE NOVÉHO NÁSTROJA

16. Komisia môže podľa článku 260 ods. 3 využiť novú možnosť, ktorú tento článok upravuje, „ak to považuje za vhodné“. Túto formuláciu je potrebné chápať tak, že Komisia má širokú diskrečnú právomoc, analogickú s diskrečnou právomocou začať alebo nezačať konanie o nesplnení povinnosti v zmysle článku 258, ktorou Komisia disponuje v súlade s ustálenou judikatúrou.
17. Komisia v rámci vykonávania svojej diskrečnej právomoci považuje za vhodné používať nástroj uvedený v článku 260 ods. 3 v zásade vo všetkých veciach týkajúcich sa nesplnenia povinnosti podľa tohto ustanovenia, ktoré sa týka transpozície smerníc prijatých legislatívnym postupom. Potreba, aby členské štáty zabezpečili transpozíciu smerníc v stanovených lehotách, sa týka všetkých legislatívnych smerníc, a preto nie je nutné ich rozlišovať. Komisia však nevylučuje, že sa môžu vyskytnúť jednotlivé prípady, v ktorých nebude pokladať za vhodné uložiť sankcie podľa článku 260 ods. 3.
18. Pokiaľ ide o netransponovanie nelegislatívnych smerníc, konanie podľa článku 260 ods. 3 sa nemôže uplatniť. V týchto prípadoch Komisia bude musieť aj naďalej predkladať veci Súdnemu dvoru podľa článku 258 a následne, v prípade nevykonania rozsudku o nesplnení povinnosti, vec znovu predloží Súdnemu dvoru podľa článku 260 ods. 2.
19. Je potrebné uviesť, že nesplnenie povinnosti podľa článku 260 ods. 3 zahŕňa tak celkové nesplnenie povinnosti oznámiť opatrenia týkajúce sa transpozície smernice, ako aj prípady, keď došlo k neúplnému oznámeniu transpozičných opatrení. K takémuto prípadu môže dôjsť vtedy, pokiaľ sa oznámené transpozičné opatrenia nevzťahujú na celé územie členského štátu alebo pokiaľ je oznámenie neúplné vo vzťahu k transpozičnému opatreniu týkajúcejmu sa niektorej časti smernice. V prípadoch, keď členský štát poskytne všetky potrebné vysvetlenia týkajúce sa jeho názoru, že smernicu transponoval v celom rozsahu, Komisia môže usúdiť, že členský štát si splnil svoju povinnosť oznámiť transpozičné opatrenia, a článok 260 ods. 3 sa v dôsledku toho neuplatní. Prípadný spor o tom, či sú oznámené transpozičné opatrenia alebo právne predpisy existujúce vo vnútroštátnom právnom poriadku dostatočné, povedie k začatiu bežného konania o správnej transpozícii smernice podľa článku 258.

IV. DVA DRUHY SANKCIÍ

20. Článkom 260 ods. 3 sa Súdnemu dvoru umožňuje na základe žiadosti Komisie uložiť platbu „paušálnej pokuty alebo penále“. Komisia sa domnieva, že táto formulácia s ohľadom na cieľ, ktorý sleduje, podobne ako formulácia uvedená v odseku 2 tohto článku, nevylučuje, aby sa v tom istom rozsudku uložili oba druhy sankcií⁽⁷⁾.

⁽⁷⁾ Rozsudok Súdneho dvora 2005 vo veci C-304/02, *Komisia/Francúzsko*, Zb. 2005, s. I-6263.

21. So zreteľom na skutočnosť, že táto zmena zavedená Lisabonskou zmluvou umožní uložiť sankciu za neoznámenie príslušných opatrení oveľa skôr, ako to bolo v minulosti, Komisia predpokladá, že ako sankcia bude v zásade stačiť penále, aby sa dosiahol cieľ, ktorý táto zmena zmluvy sleduje, t. j. ešte viac podnietiť členské štáty ku včasnému transponovaniu direktív. Komisia však bude aj naďalej navrhovať zaplatenie paušálnej pokuty, pokiaľ to okolnosti konkrétneho prípadu odôvodňujú. Okrem toho v nadväznosti na prax členských štátov je Komisia pripravená zmeniť svoj prístup a vo všetkých konaniach všeobecne navrhovať uloženie paušálnej pokuty (pozri bod 11).
22. Komisia vo veciach, ktoré sa práve prejednávajú na Súdnom dvore a v ktorých navrhla len uloženie penále, stiahne svoj návrh v súlade s logikou obidvoch druhov týchto sankcií, pokiaľ členský štát oznámi potrebné transpozičné opatrenia a právne predpisy tak už nebudú porušované. Naopak vo veciach, ktoré sa práve prejednávajú na Súdnom dvore a v ktorých bolo navrhnuté aj uloženie paušálnej pokuty, Komisia nestiahne svoju žalobu len na základe toho, že bolo predložené požadované oznámenie ⁽⁸⁾.

V. STANOVENIE VÝŠKY PENÁLE A PRÍPADNE PAUŠÁLNEJ POKUTY

23. Penále, ktorého uloženie Komisia navrhne podľa článku 260 ods. 3, sa vypočíta na základe metódy používanej pre veci predkladané Súdnemu dvoru podľa odseku 2 uvedeného článku a uvedenej v bodoch 14 až 18 oznámenia z 2005.
24. Výška denného penále sa vypočíta tak, že sa jednotný základný paušál (bod 15 oznámenia z roku 2005) ⁽⁹⁾ vynásobí najprv koeficientom závažnosti a koeficientom trvania a následne fixným faktorom „n“ stanoveným pre jednotlivé štáty, ktorý zohľadňuje platobnú schopnosť príslušného členského štátu (bod 18 oznámenia z roku 2005) ⁽¹⁰⁾.
25. Pokiaľ ide o koeficient závažnosti, stanoví sa podľa pravidiel a kritérií uvedených v bodoch 16 až 16.6 oznámenia z roku 2005. Komisia bude aj naďalej uplatňovať pravidlá a kritériá rovnakým spôsobom ako doteraz v konaniach podľa bývalého článku 228 Zmluvy o ES, ktoré sa týkali neoznámenia opatrení o transpozícii smerníc. Najmä, pokiaľ členský štát v súlade so zásadou lojálnej spolupráce a súčasnou praxou oznámi, že nepredložil úplné oznámenie, môže to predstavovať poľahčujúcu okolnosť vedúcu k použitiu nižšieho koeficientu závažnosti, ako je tomu v prípadoch úplného neoznámenia transpozičných opatrení.
26. Pri príležitosti prípadnej revízie svojej politiky (pozri bod 11) Komisia bude venovať osobitnú pozornosť otázke koeficientov závažnosti a zohľadní aj budúci vývoj judikatúry Súdneho dvora.
27. Pokiaľ ide o stanovenie koeficientu trvania, vypočíta sa podľa bodu 17 oznámenia z roku 2005. Dĺžka trvania porušenia právnych predpisov sa počíta od prvého dňa po uplynutí lehoty na transpozíciu vyplývajúcej z príslušnej smernice (s výhradou bodu 31).
28. Pokiaľ Komisia navrhuje aj uloženie paušálnej pokuty, jej výška sa vypočíta na základe metódy uvedenej v bodoch 19 až 24 oznámenia z roku 2005, a to s upresnením, že za *dies a quo* ⁽¹¹⁾ sa považuje prvý deň po uplynutí lehoty na transpozíciu vyplývajúcej z príslušnej smernice.

VI. DÁTUM, KEDY NADOBÚDA ÚČINNOSŤ POVINNOSŤ ZAPLATIŤ ULOŽENÚ SANKCIU

29. Podľa článku 260 ods. 3 druhého pododseku, pokiaľ Súdny dvor uloží príslušnému členskému štátu sankciu, povinnosť platiť túto sankciu „nadobudne účinnosť ku dňu, ktorý Súdny dvor Európskej únie určí vo svojom rozsudku“. Toto ustanovenie umožňuje Súdnemu dvoru určiť, že platobná povinnosť nadobúda účinnosť buď dňom vyhlásenia rozsudku, alebo neskôr. Je potrebné uviesť, že Súdny dvor už disponoval rovnako veľkou diskrečnou právomocou v rámci uplatňovania článku 228 Zmluvy o ES bez

⁽⁸⁾ Pozri analogicky bod 11 oznámenia z roku 2005.

⁽⁹⁾ V znení oznámenia z 20. júla 2010 [SEC(2010) 923].

⁽¹⁰⁾ Porovnaj poznámku pod čiarou 9.

⁽¹¹⁾ Deň, od ktorého začína plynúť lehota, ktorá sa berie do úvahy pri výpočte paušálnej pokuty (pozri bod 22 oznámenia z roku 2005).

toho, že by ju tento článok výslovne upravoval. Súdny dvor využíva skôr výnimočne možnosť stanoviť pre nadobudnutie účinnosti neskorší dátum, ako je dátum vyhlásenia rozsudku ⁽¹²⁾; v každom prípade tak doteraz nerozhodol v prípade týkajúcom sa neoznámenia opatrení o transpozícii smerníc.

30. Podľa názoru Komisie by bolo v rámci uplatňovania článku 260 ods. 3 vhodné určiť v zásade deň vyhlásenia rozsudku ako dátum, kedy nadobúda účinnosť povinnosť zaplatiť uložené sankcie. Z toho najmä vyplýva, že lehota na platenie denného penále by musela začať plynúť dňom vyhlásenia rozsudku.

VII. PRECHODNÉ USTANOVENIE

31. Komisia bude uplatňovať nový nástroj ustanovený v článku 260 ods. 3, ako aj zásady a kritériá na jeho vykonávanie uvedené v tomto oznámení, na konania podľa článku 258, ktoré sa začali po uverejnení tohto oznámenia, a na konania začaté pred týmto uverejnením s výnimkou vecí, ktoré už predložila Súdnemu dvoru. Ak už bolo v rámci konania vydané odôvodnené stanovisko, Komisia vydá doplňujúce odôvodnené stanovisko, v ktorom príslušný členský štát upozorní, že pokiaľ vec predloží Súdnemu dvoru, podá zároveň aj návrh podľa článku 260 ods. 3. Pri výpočte výšky sankcie, a pokiaľ ide o dĺžku trvania porušenia právnych predpisov, Komisia nebude brať do úvahy obdobie pre 1. decembrom 2009, t. j. pred nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy.

⁽¹²⁾ Medzi deviatimi rozsudkami, ktoré boli vyhlásené v konaní podľa článku 228 a ktoré ukladajú sankcie, sa vyskytujú len tri prípady, kedy Súdny dvor určil ako lehotu pre prvú splátku penále neskorší dátum, ako bol dátum vyhlásenia rozsudku. Pozri rozsudky vo veciach C-278/01, *Komisia/Španielsko*, Zb. 2003, s. I-14141; C-304/02, *Komisia/Francúzsko*, Zb. 2005, s. I-6263; C-369/07, *Komisia/Grécko* (zatiaľ neuverejnený v zbierke).