



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
MACIEJ SZPUNAR
prednesené 11. apríla 2019¹

Vec C-543/17

**Európska komisia
proti**

Belgickému kráľovstvu

„Nesplnenie povinnosti členským štátom – Článok 258 ZFEÚ – Smernica 2014/61/EÚ – Náklady na zavedenie vysokorychlostných elektronických komunikačných sietí – Článok 260 ods. 3 ZFEÚ – Povinnosť oznámiť opatrenia na prebratie smernice – Peňažné sankcie – Návrh na uloženie denného penále“

I. Úvod

1. Európska komisia v prejednávanej veci navrhuje, aby Súdny dvor „rozhodol, že Belgické kráľovstvo si tým, že najneskôr do 1. januára 2016 neprijalo všetky zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na to, aby zabezpečilo súlad so smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2014/61/EÚ z 15. mája 2014 o opatreniach na zníženie nákladov na zavedenie vysokorychlostných elektronických komunikačných sietí,^[2] alebo v každom prípade tým, že tieto opatrenia neoznámilo Komisii, nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 13 tejto smernice“³.

2. Okrem toho Komisia navrhuje, aby Súdny dvor „uložil Belgickému kráľovstvu v súlade s článkom 260 ods. 3 ZFEÚ povinnosť zaplatiť penále vo výške 54 639,36 eura denne odo dňa vyhlásenia rozsudku v tejto veci za nesplnenie povinnosti oznámiť opatrenia na prebratie smernice [2014/61]“⁴.

3. Toto konanie pre nesplnenie povinnosti má teda dva aspekty, z ktorých prvý sa týka klasického nesplnenia povinnosti spočívajúceho v (čiastočnom) neprebratí smernice a druhý peňažnej sankcie⁵ podľa článku 260 ods. 3 ZFEÚ. Prvý aspekt konania z právneho hľadiska nevyvoláva problémy a navyše ho účastníci konania nespochybňujú.⁶ Naopak, právna problematika spojená s druhým aspektom je predmetom diskusií medzi Komisiou na jednej strane a Belgickým kráľovstvom, ako aj členskými štátmi, ktoré sú vedľajšími účastníkmi konania, na druhej strane.⁷

1 Jazyk prednesu: francúzština.

2 Ú. v. EÚ L 155, 2014, s. 1.

3 Pozri bod 85 žaloby Komisie z 15. septembra 2017.

4 Pozri bod 85 žaloby Komisie.

5 Pojem „peňažná sankcia“ je všeobecné označenie pre pojmy „paušálna pokuta“ a „penále“.

6 Ani jeden z ďalších členských štátov, ktoré sú vedľajšími účastníkmi konania, v tomto smere nespochybňuje žalobu Komisie.

7 Ako aj medzi predstaviteľmi právnej vedy, ako uvediem nižšie.

4. Článok 260 ods. 3 ZFEÚ bol zavedený Lisabonskou zmluvou. Stanovuje mechanizmus, vďaka ktorému môže Súdny dvor uložiť členskému štátu peňažnú sankciu už po prvom konštatovaní nesplnenia povinnosti oznámiť opatrenia na prebratie smernice prijatej v súlade s legislatívnym postupom.

5. Súdny dvor sa zatiaľ nevyjadril k výkladu článku 260 ods. 3 ZFEÚ. Je pravda, že na Súdny dvor už bolo podaných niekoľko žalôb, ktorými sa Komisia domáhala uplatnenia článku 260 ods. 3 ZFEÚ. Doposiaľ sa však všetky tieto veci vyriešili medzi dotknutým členským štátom a Komisiou pred vyhlásením rozsudku, v dôsledku čoho Komisia vo všetkých prípadoch vzala svoj návrh späť, niekedy až úplne v poslednej chvíli.⁸

6. Táto vec by teda mohla umožniť Súdnemu dvoru poskytnúť výklad tohto ustanovenia.⁹

7. Výklad článku 260 ods. 3 ZFEÚ vyvoláva zásadné otázky týkajúce sa právneho rámca Únie. Mojm hlavným cieľom, ak nie hlavnou obavou v tejto veci, je upozorniť Súdny dvor na to, že akýkoľvek výklad tohto ustanovenia by mal ísť nad rámec všeobecne známej skutočnosti, podľa ktorej rýchle, úplné a správne prebratie smerníc je základom jednotného uplatňovania práva Únie.

II. Právny rámec

8. Článok 13 smernice 2014/61, nazvaný „Transpozícia“, stanovuje:¹⁰

„Členské štáty prijímajú a uverejnia do 1. januára 2016 zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s touto smernicou. Informujú o tom Komisiu.

Tieto opatrenia uplatňujú od 1. júla 2016.

Členské štáty uvedú priamo v prijatých opatreniach alebo pri ich úradnom uverejnení odkaz na túto smernicu. Podrobnosti o odkaze upravujú členské štáty.“

III. Okolnosti predchádzajúce sporu

A. Konanie pred podaním žaloby

9. Podľa článku 13 smernice 2014/61 mali členské štáty prijať a uverejniť do 1. januára 2016 zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s touto smernicou a informovať o tom Komisiu.

10. Keďže Komisii do tohto dátumu nebolo oznámené nijaké vnútroštátne opatrenie na prebratie uvedenej smernice, 23. marca 2016 zaslala Belgickému kráľovstvu formálnu výzvu.

⁸ Dvaja generálni advokáti sa však už k výkladu článku 260 ods. 3 ZFEÚ vyjadrili. Pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Wathelet vo veci Komisia/Poľsko (C-320/13, EU:C:2014:2441), a návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Tančev vo veci Komisia/Španielsko (Článok 260 ods. 3 ZFEÚ – Úvery na bývanie) (C-569/17, EU:C:2019:271, bod 71). V prvej veci Komisia vzala späť svoj návrh, zatiaľ čo druhú Súdny dvor ešte prejednáva.

⁹ V tomto smere chcem uviesť, že generálny advokát Wathelet síce mohol oprávnene konštatovať, že členské štáty nemajú dostatočný záujem na výklade článku 260 ods. 3 ZFEÚ (pozri návrhy, ktoré predniesol vo veci Komisia/Poľsko, C-320/13, EU:C:2014:2441, poznámku pod čiarou 3), v prejednávanej veci také konštatovanie nie je možné vzhľadom na to, že desať členských štátov vstúpilo do konania ako vedľajší účastníci na podporu Belgického kráľovstva.

¹⁰ Keďže medzi účastníkmi konania nepanujú nezhody, pokiaľ ide o prebratie obsahu smernice 2014/61, nie je potrebné citovať jej hmotnoprávne ustanovenia.

11. Keďže z odpovede Belgického kráľovstva vyplynulo, že k 11. júlu 2016 prebiehali prípravy opatrení na prebratie, Komisia 30. septembra 2016 zaslala tomuto členskému štátu odôvodnené stanovisko, v ktorom ho vyzvala na prijatie opatrení potrebných na dosiahnutie súladu so smernicou v lehote dvoch mesiacov od doručenia stanoviska.

12. Keďže Belgickému kráľovstvu bola predĺžená lehota na odpoveď, na odôvodnené stanovisko odpovedalo listami z 21. februára a 28. marca 2017, v ktorých informovalo Komisiu o tom, že preberanie smernice 2014/61 prebieha. K týmto listom boli priložené navrhované opatrenia na prebratie, ako aj konsolidované znenie nariadenia z 3. júla 2008 o výstavbe komunikácií v Regióne Brusel – hlavné mesto (Belgicko).

13. Keďže Komisia sa domnievala, že nedošlo k úplnému prebratiu smernice 2014/61 ani neboli oznámené vnútroštátne opatrenia na úplné prebratie tejto smernice, v dôsledku čoho si Belgické kráľovstvo nespĺnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 13 uvedenej smernice, rozhodla sa 13. júla 2017 podať túto žalobu.

B. Konanie na Súdnom dvore

14. Návrhom podaným 15. septembra 2017 Komisia Belgickému kráľovstvu na jednej strane vytýka, že neprijalo všetky opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu so smernicou 2014/61, a na druhej strane, že jej ich v každom prípade neoznámilo.

15. Belgické kráľovstvo vo vyjadrení k žalobe opisuje pokrok v preberaní ustanovení smernice 2014/61, pričom uvádza, že väčšina ustanovení bola prebratá do belgického práva v súlade s rozdelením právomocí medzi federálny štát, regióny a spoločenstvá a že potrebné opatrenia boli prijaté alebo sú prijímané v prípade ustanovení, ktoré ešte prebraté neboli.

16. Komisia v replike uviedla, že napriek významnému pokroku v preberaní smernice 2014/61 Belgickým kráľovstvom od podania žaloby je ešte potrebné prijať dodatočné opatrenia, aby bola smernica prebratá úplne. Túto nevyhnutnosť napokon priznali aj samotné belgické orgány. V dôsledku toho Komisia síce znížila výšku denného penále, ktorého uloženia Belgickému kráľovstvu sa domáha, na svojich návrhoch však zotrvala.

17. Dňa 5. februára 2018 bol Spolkovej republike Nemecko, Estónskej republike, Írsku, Španielskemu kráľovstvu, Francúzskej republike, Talianskej republike, Litovskej republike, Maďarsku a Rakúskej republike umožnený vstup do konania ako vedľajším účastníkom na podporu návrhov Belgického kráľovstva. Dňa 21. novembra 2018 vstúpilo do konania ako vedľajší účastník na podporu návrhov Belgického kráľovstva Rumunsko.

18. Belgická vláda a Komisia predniesli ústne prednesy na pojednávaní, ktoré sa konalo 22. januára 2019, rovnako ako nemecká, estónska, španielska, francúzska, talianska, maďarská, rakúska a rumunská vláda.

IV. Analýza

19. Najprv sa budem zaoberať porušeniami povinnosti vytýkanými Belgickému kráľovstvu v zmysle článku 258 ZFEÚ (časť A) a následne sa budem venovať citlivejšej problematike peňažných sankcií v zmysle článku 260 ods. 3 ZFEÚ (časť B).

A. O porušeních povinnosti v zmysle článku 258 ZFEÚ

20. Komisia Belgickému kráľovstvu vytýka, že neprebralo ustanovenia smernice 2014/61 do vnútroštátneho právneho poriadku k 1. januáru 2016 stanovenému v článku 13 ods. 1 tejto smernice na prijatie a uverejnenie zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení potrebných na dosiahnutie súladu s uvedenou smernicou a že jej tieto ustanovenia na prebratie smernice neoznámilo.

21. Belgické kráľovstvo túto výhradu nespochybňuje.

22. Ide teda o „nesporné nesplnenie povinnosti“: Belgické kráľovstvo neprebralo smernicu 2014/61 v určenej lehote a ani neoznámilo Komisii opatrenia na prebratie, ako stanovuje článok 13 ods. 1 tejto smernice.

23. Na to, aby bolo možné konštatovať nesplnenie povinností v zmysle smernice, sa podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora má existencia tohto nesplnenia povinnosti posudzovať podľa situácie v členskom štáte ku dňu uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku.¹¹

24. Navrhujem teda, aby Súdny dvor rozhodol, že Belgické kráľovstvo si tým, že v stanovenej lehote neprijalo všetky zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu so smernicou 2014/61, alebo v každom prípade tým, že tieto ustanovenia neoznámilo Komisii, nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 13 tejto smernice.

B. O peňažnej sankcii v zmysle článku 260 ods. 3 ZFEÚ

25. Kľúčová otázka tejto veci sa nepochybne týka výkladu článku 260 ods. 3 ZFEÚ, t. j. spôsobu, akým sa má toto ustanovenie uplatniť v prejednávanej veci.

1. O smernici

26. Podľa článku 288 tretieho odseku ZFEÚ „smernica je záväzná pre každý členský štát, ktorému je určená, a to vzhľadom na výsledok, ktorý sa má dosiahnuť, pričom sa voľba foriem a metód ponecháva vnútroštátnym orgánom“. Tento nástroj vlastný právnemu systému Únie je nástrojom na harmonizáciu vnútroštátnych ustanovení.

27. Smernica je vynikajúcim symbolickým príkladom spôsobu, akým sú vnútroštátne právne poriadky prepojené s právnym rámcem Únie. Správne prebratie má teda zásadný význam jednak pre potrebný účinok smernice a jednak pre jej jednotné uplatňovanie v celej Únii.

28. Dvojstupňový legislatívny postup smerníc si vyžaduje značné kontrolné úsilie. Keďže smernice musia byť prebraté členskými štátmi, sú nielen zdrojom rozdielov, ale aj zdrojom chýb.¹² Doterajšie skúsenosti tak ukazujú, že druhá fáza nie je samozrejmalá a že prebratie smerníc členskými štátmi je často lepšie zabezpečené vďaka systematickej kontrole zo strany Komisie. V dôsledku toho sú postupy transpozície predmetom neustáleho monitorovania a štatistického hodnotenia zo strany Komisie.

¹¹ Pozri napríklad rozsudky 21. marca 2019, Komisia/Taliansko (C-498/17, EU:C:2019:243, body 29 a 30); z 18. októbra 2018, Komisia/Rumunsko (C-301/17, neuvverejnený, EU:C:2018:846, body 42 a 43), a z 23. novembra 2016, Komisia/Francúzsko (C-314/15, neuvverejnený, EU:C:2016:887, body 28 a 29). Právna náuka je ozvenou tohto konštatovania, pozri najmä SCHERMERS, H. G., WAELBROECK, D.: *Judicial Protection in the European Union*. 6. vyd. The Hague/London/New York: Kluwer Law International, 2001, bod 1256; PECHSTEIN, M., In: PECHSTEIN, M., NOWAK, C., HÄDE, U. (ed.): *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV, Band IV*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2017, Artikel 258 AEUV, bod 42; ako aj STREINZ, R., In: STREINZ, R. (ed.): *EUV/AEUV (Kommentar)*. 3. vyd. München: C.H. Beck, 2018, Artikel 258 AEUV, bod 34. Treba však poukázať na to, že vo výrokoch rozsudkov má Súdny dvor tendenciu lakonicky odkázať na pojem „v určenej lehote“ bez uvedenia, či ide o lehotu určenú normotvorcom Únie v smernici alebo o lehotu určenú Komisiou v odôvodnenom stanovisku.

¹² Pozri HALTERN, U.: *Europarecht, Dogmatik im Kontext, Band I*. 3. Tübingen: Mohr Siebeck, 2017, bod 872.

29. Pokiaľ ide o prebratie smerníc do vnútroštátneho práva, tradične rozlišujeme tri základné druhy porušení. Prvé sa týka neoznámenej opatrení na prebratie (členský štát neoznámil Komisii v určených lehotách opatrenia na prebratie smernice), druhým je nesúlady (opatrenia na prebratie prijaté členským štátom nie sú v súlade s požiadavkami smerníc Únie) a napokon tretím je zlé alebo nesprávne uplatňovanie (smernica je síce formálne prebratá, vnútroštátne orgány ju však neuplatňujú správne alebo ju neuplatňujú vôbec).

30. Treba poukázať na to, že túto kategorizáciu uplatňuje samotná Komisia.¹³

31. Aby teda Komisia mohla náležite plniť svoju úlohu strážkyne Zmlúv a overiť, či členský štát správne prebral ustanovenia určitej smernice do vnútroštátneho práva, musí byť informovaná o opatreniach na prebratie prijatých členskými štátmi.¹⁴

32. Často sa stáva, že členské štáty nespĺňajú požiadavky na preberanie smerníc, a nesprávne prebratie smerníc patrí medzi najčastejšie a najzávažnejšie prípady nesprávneho uplatňovania práva Únie v členských štátoch.¹⁵

33. Smernice teraz ukladajú povinnosť uviesť odkaz na smernicu vo vnútroštátnom akte, ktorým je daná smernica prebratá. V dôsledku tejto samostatnej povinnosti uviesť odkaz sú opatrenia na prebratie potrebné, aj keď vnútroštátne právne predpisy už z vecného hľadiska spĺňajú požiadavky smernice. Aby bolo monitorovanie preberania ľahšie, smernice často členským štátom už pred vstupom Lisabonskej zmluvy do platnosti ukladali povinnosť oznámiť prijaté opatrenia na prebratie.¹⁶ Navyše s cieľom zjednodušiť kontrolu preberania Komisia požaduje, aby jej členské štáty pravidelne predkladali korelačné tabuľky, v ktorých je uvedené, ako sú jednotlivé ustanovenia danej smernice prebraté do vnútroštátneho práva.¹⁷

34. Lisabonskou zmluvou bol k nástrojom, ktoré má Komisia k dispozícii na účely tejto kontroly, pripojený postup upravený v článku 260 ods. 3 ZFEÚ.

2. O účele článku 260 ods. 3 ZFEÚ

35. Domnievam sa, že na správne pochopenie logiky článku 260 ods. 3 ZFEÚ je užitočné obzrieť sa späť a zasadiť toto ustanovenie do jeho historického a systematického kontextu.

36. Chcel by som sa preto stručne venovať kontroverznému účelu tohto ustanovenia.

13 Pozri najmä správu Komisie: Monitorovanie uplatňovania právnych predpisov Európskej únie. Výročná správa za rok 2016, 6. júl 2017 [COM(2017) 370 final], bod III, s. 18.

14 Práve z tohto dôvodu podľa môjho názoru článok 260 ods. 3 ZFEÚ kladie osobitný dôraz na neoznámenej opatrení na prebratie. K tomuto bodu sa vrátim neskôr v rámci analýzy týkajúcej sa článku 260 ods. 3 ZFEÚ.

15 Pozri tiež RUFFERT, M.: In: CALLIESS, CH., RUFFERT, M. (ed.): *EUV/AEUV*. 5. vyd. München: C.H. Beck, 2016, Artikel 288 AEUV, bod 46.

16 V každom prípade povinnosť členských štátov oznámiť na požiadanie opatrenia na prebratie je odjakživa možné odvodiť z článku 4 ods. 3 ZFEÚ.

17 Pozri najmä prílohu k odporúčaniu Komisie z 12. júla 2004 k transpozícii smerníc ovplyvňujúcich vnútorný trh do vnútroštátneho práva (Ú. v. EÚ L 98, 2005, s. 47), bod 3.3, a prílohu k odporúčaniu Komisie z 29. júna 2009 o opatreniach na zlepšenie fungovania jednotného trhu (Ú. v. EÚ L 176, 2009, s. 17), bod 3 písm. f). Taká tabuľka musí byť napokon pripojená ku každému návrhu vnútroštátneho vykonávacieho opatrenia pri jeho predložení do parlamentu alebo vlády členského štátu s cieľom uľahčiť rozpravu a je pripojená aj k oznámeniu tohto opatrenia Komisii.

37. V tomto smere existujú dva názory. Na jednej strane názor, podľa ktorého je mechanizmus stanovený týmto ustanovením určený na priame sankcionovanie neoznámenia opatrení na prebratie. Tento názor presadzuje najmä Komisia,¹⁸ časť predstaviteľov právnej náuky¹⁹ a nepriamo aj generálni advokáti Wathelet²⁰ a Tančev.²¹ Podľa tohto prístupu môže mať neoznámenie opatrení na prebratie v lehote stanovenej smernicou ako také za následok uloženie peňažných sankcií. Povinnosť platiť môže nadobudnúť účinnosť buď s okamžitou platnosťou, t. j. odo dňa vyhlásenia rozsudku, alebo k neskoršiemu dátumu, ktorý Súdny dvor určí vo svojom rozsudku.

38. Na druhej strane stojí na opačnej strane názor, podľa ktorého je cieľom mechanizmu upraveného článkom 260 ods. 3 ZFEÚ uložiť sankcie za nevykonanie rozsudku, ktorým Súdny dvor konštatoval, že členský štát si nesplnil povinnosť oznámiť opatrenia na prebratie.²² Podľa tohto prístupu peňažná sankcia uložená Súdnym dvorom v rozsudku konštatujúcom nesplnenie povinnosti²³ nadobúda účinnosť až k neskoršiemu dátumu, lebo dôvodom existencie peňažnej sankcie je práve nevykonanie tohto rozsudku. Podľa tohto prístupu je totiž dôvodom existencie článku 260 ods. 3 ZFEÚ to, že sankcie môžu byť členskému štátu uložené okamžite, t. j. k dátumu rozsudku o nesplnení povinnosti, pokiaľ je porušenie zjavné, čo znamená, že jeho konštatovanie nevyvoláva nijaký problém. Len v takom prípade je opodstatnené urýchliť postup upravený v článku 260 ods. 2 ZFEÚ a upustiť od povinnosti podať na Súdny dvor ešte jeden návrh.

39. Domnievam sa, že prvý prístup by sa na prvý pohľad mohol zdať prítiažlivejší ako druhý. V každom prípade ide o intuitívny prístup pre každého, kto sa zaoberá – ak nemám povedať, že je frustrovaný – bilanciou členských štátov v oblasti preberania smerníc. Napriek tomu som z dôvodov, ktoré vysvetlím nižšie, presvedčený, že správny je druhý prístup.

a) Znenie

40. Znenie článku 260 ods. 3 ZFEÚ poskytuje prvé náznaky.

41. Pripomínam, že druhý pododsek tohto ustanovenia stanovuje: „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“. Podľa môjho názoru z takého znenia logicky vyplýva, že povinnosť platiť nevyhnutne nadobúda účinnosť až po vyhlásení rozsudku. Naopak, nie je vylúčený výklad znenia článku 260 ods. 3 ZFEÚ v tom zmysle, že povinnosť platiť môže nastať zároveň s vyhlásením rozsudku. Tento druhý výklad síce považujem za menej pravdepodobný než prvý, treba však konštatovať, že znenie článku 260 ods. 3 ZFEÚ nie je jednoznačné a nemožno tvrdiť, že odpoveď na položenú otázku bez akýchkoľvek pochybností vyplýva zo znenia tohto ustanovenia.

18 Pozri oznámenie Komisie o vykonávaní článku 260 ods. 3 ZFEÚ (Ú. v. EÚ C 12, 2011, s. 1), body 6 a 7.

19 Pozri WENNERÅS, P.: Making effective use of Article 260 TFEU. In: ANDRÁS, J., KOCHENOV, D.: *The enforcement of EU law and values*. Oxford: OUP, 2017, s. 79 – 98, najmä s. 79; KILBEY, I.: The Interpretation of Article 260 TFEU (ex 228 EC). In: *European Law Review*, 2010, s. 370 – 386, najmä s. 383 a 384; PECHSTEIN, M., In: PECHSTEIN, M., NOWAK, C., HÄDE, U. (ed.): *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV, Band IV*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2017, Artikel 260 AEUV, bod 18; ako aj WUNDERLICH, N., In: VON DER GROEBEN, H., SCHWARZE, J., HATJE, A. (ed.): *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*. 7. vyd. Baden-Baden: Nomos, 2015, Artikel 260 AEUV, bod 31.

20 Pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Wathelet vo veci Komisia/Poľsko (C-320/13, EU:C:2014:2441, bod 114 a nasl.).

21 Pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Tančev vo veci Komisia/Španielsko (Článok 260 ods. 3 ZFEÚ – Úvery na bývanie) (C-569/17, EU:C:2019:271, bod 67 a nasl.).

22 Pozri *in extenso* WAHL, N., PRETE, L.: Between certainty, severity and proportionality : some reflections on the nature and functioning of Article 260(3) TFEU. In: *European Law Reporter*, 2014, s. 170 – 189, najmä s. 175 – 177. Pozri tiež VAN RIJN, Th: Les Sanctions Pécuniaires de l'Article 260 TFUE : 5 ans après le Traité de Lisbonne. In: *Cahiers de droit européen*, 2016, s. 557 – 589, najmä s. 588; ako aj KLAMERT, M.: Die Durchsetzung finanzieller Sanktionen gegenüber den Mitgliedstaaten. In: *Europarecht*, 2018, s. 159 – 174, najmä s. 162.

23 Nesplnenie povinnosti, ktoré sa okrem iného týka neoznámenia opatrení na prebratie.

b) Systematika

42. Zo systémového hľadiska umiestnenie predmetného ustanovenia do článku, ktorý sa týka vykonania a nevykonania rozsudkov Súdneho dvora, t. j. do článku 260 ZFEÚ, a nie do riadneho konania pre nesplnenie povinnosti, t. j. do článku 258 ZFEÚ, nemôže byť náhodné.

43. Konanie pre nesplnenie povinnosti predstavuje klasický „centralizovaný“ opravný prostriedok na zabezpečenie vykonávania práva Únie členskými štátmi.²⁴ Na tento účel umožňuje článok 258 ZFEÚ Komisii obrátiť sa na Súdny dvor Európskej únie po neúspešnom konaní pred podaním žaloby,²⁵ zatiaľ čo článok 259 ZFEÚ – ktorý sa uplatňuje málokedy – upravuje obdobné konanie²⁶ pre každý (iný) členský štát.²⁷

44. Článok 260 ZFEÚ upravuje účinky a vykonávanie rozsudkov vydaných na základe článkov 258 a 259 ZFEÚ.²⁸

45. Na tento účel článok 260 ods. 1 ZFEÚ stanovuje, že ak Súdny dvor zistí, že členský štát si nesplnil niektorú povinnosť, tento štát je povinný prijať opatrenia, aby vyhovel rozsudku Súdneho dvora.

46. Ustanovenia článkov 258 a 259 ZFEÚ a článku 260 ods. 1 ZFEÚ sú napokon rovnaké ako zodpovedajúce ustanovenia Rímskej zmluvy z roku 1957.²⁹

47. Článok 260 ods. 2 ZFEÚ zavedený Maastrichtskou zmluvou sa zaoberá postupom uloženia peňažných sankcií v prípade, že dotknutý členský štát neprijal opatrenia na vykonanie rozsudku konštatujúceho nesplnenie povinnosti.³⁰ Toto konanie nazývané „nesplnenie rozsudku o nesplnení povinnosti“ teda predstavuje druhú fázu v tom zmysle, že sa uplatní až po vydaní prvého rozsudku konštatujúceho nesplnenie povinnosti.

48. Článok 260 ods. 3 ZFEÚ zavedený Lisabonskou zmluvou, ktorý doteraz nebol predmetom rozsudku Súdneho dvora,³¹ stanovuje, že ak Komisia predloží vec Súdnemu dvoru podľa článku 258 ZFEÚ, pretože sa domnieva, že dotknutý členský štát porušil svoju povinnosť oznámiť opatrenia, ktorými prebral smernicu prijatú v súlade s legislatívnym postupom, môže, ak to považuje za vhodné, navrhnúť výšku paušálnej pokuty alebo penále, ktoré má tento štát zaplatiť a ktoré pokladá v daných podmienkach za primerané. Ak Súdny dvor 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 určí vo svojom rozsudku.

24 Naopak, „decentralizované“ uplatňovanie na vnútroštátnych súdoch, ktoré sú všeobecnými súdmi uplatňujúcimi právo Únie, sa uskutočňuje každodenne prostredníctvom interakcie medzi zásadami vyplývajúcimi z judikatúry Súdneho dvora: priamy účinok ustanovení smerníc, výklad v súlade so smernicami a konanie o zodpovednosti štátu za škodu.

25 Zo znenia článku 258 ZFEÚ vyplýva, že konanie pred podaním žaloby spočíva prinajmenšom v tom, že Komisia vydá dva dokumenty: formálnu výzvu („po tom, čo umožní tomuto štátu predložiť pripomienky“) a odôvodnené stanovisko.

26 Samozrejme, účel článku 259 ZFEÚ sa líši od účelu článku 258 ZFEÚ v tom zmysle, že iný členský štát na rozdiel od Komisie nie je strážcom Zmlúv.

27 Konanie pred podaním žaloby sa však mierne odlišuje od konania podľa článku 259 ZFEÚ. Pokiaľ ide o rozdiely medzi týmito dvoma konaniami, pozri WUNDERLICH, N.: In: VON DER GROEBEN, H., SCHWARZE, J., HATJE, A. (ed.): *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*. 7. vyd. Baden-Baden: Nomos, 2015, Artikel 259 AEUV, body 8 až 12.

28 Pozri EHRICKE, U., In: STREINZ, R. (ed.): *EUV/AEUV (Kommentar)*. 3. vyd. München: C.H. Beck, 2017, Artikel 260 AEUV, bod 1.

29 Okrem toho, že v týchto troch článkoch sa výraz „táto zmluva“ zmenil na „zmluvy“ a po výraze „Súdny dvor“ bolo doplnené slovné spojenie „Európskej únie“.

30 Článok 260 ods. 2 ZFEÚ stanovuje, že ak sa Komisia domnieva, že dotknutý členský štát neprijal potrebné opatrenia, aby vyhovel rozsudku Súdneho dvora, môže predložiť vec Súdnemu dvoru po tom, čo tomuto štátu umožní vyjadriť sa. Navrhne výšku paušálnej pokuty alebo penále, ktoré má dotknutý členský štát zaplatiť a ktoré pokladá v daných podmienkach za primerané. Ak Súdny dvor zistí, že dotknutý členský štát nevyhovel jeho rozsudku, môže mu uložiť paušálnu pokutu alebo penále.

31 Pozri bod 5 vyššie.

49. Keby bolo do článku 260 ZFEÚ zavedené ustanovenie, ktoré neupravuje vykonanie rozsudku, ale povinnosť, ktorej nesplnenie je možné sťahovať na základe článku 258 ZFEÚ, bolo by to v rozpore s akoukoľvek systémovou logikou. Článok 260 ods. 3 ZFEÚ sa teda môže týkať len nevykonania rozsudku Súdneho dvora.

c) *Travaux préparatoires*

50. Genéza článku 260 ods. 3 ZFEÚ podporuje prístup, ktorý navrhujem.³² Na počiatku ustanovenia formulovaného v článku 260 ods. 3 ZFEÚ je totiž diskusné fórum zriadené v rámci Európskeho konventu.³³ Jeho záverečná správa obsahuje návrhy,³⁴ podľa ktorých je potrebné „poskytnúť Komisii možnosť podať na Súdny dvor *súčasne* (v rámci jedného konania) žalobu pre nesplnenie povinnosti podľa článku [258 ZFEÚ] a návrh na uloženie sankcie. Ak Súdny dvor na návrh Komisie uloží sankciu v rozsudku konštatujúcom nesplnenie povinnosti, taká sankcia by sa uplatnila po uplynutí určitej lehoty od vyhlásenia rozsudku,³⁵ pokiaľ žalovaný štát rozsudku nevyhoví... Taký mechanizmus by umožnil odľahčiť a urýchliť konanie najmä v prípade sankcií za „neoznámenie“ vnútroštátneho opatrenia na prebratie³⁶.³⁷ Tieto návrhy takmer doslovne prebralo predsedníctvo Európskeho konventu³⁸ v súvislosti s návrhom nového ustanovenia:³⁹ „... (Nový) odsek 3 vyplýva z návrhu, ktorý predložila Komisia v rámci diskusného fóra. Ide o to, aby bola Komisii poskytnutá možnosť podať na Súdny dvor súčasne (v rámci jedného konania) žalobu podľa článku [258 ZFEÚ] a návrh na uloženie sankcie. Ak Súdny dvor na návrh Komisie uloží sankciu v rozsudku konštatujúcom nesplnenie povinnosti, taká sankcia by sa uplatnila po uplynutí určitej lehoty od vyhlásenia rozsudku, pokiaľ žalovaný štát rozsudku nevyhoví... Taký mechanizmus by umožnil výrazne odľahčiť a urýchliť konanie v prípade sankcií za „neoznámenie“ vnútroštátneho opatrenia na prebratie...“.

51. Tieto citácie podľa môjho názoru jasne ukazujú, že autori článku 260 ods. 3 ZFEÚ mali v úmysle zaviesť konanie pre prípad nevykonania rozsudku.

52. V tomto smere pripisujem väčšiu váhu zámeru autorov Zmluvy o FEÚ, ktorého jednoznačnosť podľa môjho názoru rozptyľuje akékoľvek pochybnosti, než výkladu, ktorý presadzuje Komisia vo svojom oznámení o vykonávaní článku 260 ods. 3 ZFEÚ. V tomto prípade totiž sotva môžeme uprednostniť akt *soft law* prijatý účastníkom tohto konania pred *travaux préparatoires* vypracovanými, na to netreba zabúdať, bezprecedentným Konventom o budúcnosti Európy.⁴⁰

32 Pozri tiež návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Tančev vo veci Komisia/Španielsko (Článok 260 ods. 3 ZFEÚ - Úvery na bývanie) (C-569/17, EU:C:2019:271, bod 59) a v ktorých dospel z iných dôvodov k odlišnému záveru, než je ten, ktorý navrhujem v prejednávanej veci.

33 Európsky konvent o budúcnosti Európy zriadený Laekenskou deklaráciou (prijatou 15. decembra 2001).

34 Citujem vrátane poznámok pod čiarou 35 a 36. Jediná zmena sa týka číslovania.

35 Podľa niektorých by sa výška sankcie (penále) mala v takom prípade počítať tak, aby malo penále spätnú účinnosť odo dňa vyhlásenia rozsudku.

36 V praxi sa rozlišuje medzi týmito prípadmi „neoznámien“ – t. j. keď členský štát neprijal nijaké opatrenie na prebratie – a prípadmi nesprávneho prebratia – t. j. keď opatrenia na prebratie prijaté členským štátom podľa názoru Komisie nie sú v súlade so smernicou. Navrhnutý mechanizmus neplatí pre druhý prípad.

37 Pozri záverečnú správu diskusného fóra o fungovaní Súdneho dvora uverejnenú sekretariátom Európskeho konventu v Bruseli 25. marca 2003, CONV 636/03, bod 28, dostupný na tejto adrese: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs_all/committees/conv/20030403/03c_fr.pdf.

38 Pozri predsedníctvo Európskeho konventu, Články o Súdnom dvore a Súde prvého stupňa, uverejnené sekretariátom Európskeho konventu v Bruseli 12. mája 2003, CONV 734/03, s. 16, dostupné na tejto adrese: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs_all/committees/conv/20030520/734000fr.pdf.

39 Toto nové ustanovenie článku 228 ods. 3, neskôr článku III-367 návrhu Ústavnej zmluvy Konventu, neskôr článku III-362 Ústavnej zmluvy Medzivládnej konferencie, ktorý sa v Lisabone stal článkom 260 ZFEÚ, malo takéto znenie: „Ak Komisia predloží vec Súdnemu dvoru podľa článku 226, pretože sa domnieva, že dotknutý štát porušil svoju povinnosť oznámiť opatrenie, ktorým transponoval rámcový zákon, môže, ak to považuje za vhodné, v tej istej žalobe navrhnúť, aby Súdny dvor uložil povinnosť zaplatiť paušálnu pokutu alebo penále, pokiaľ konštatuje nesplnenie povinnosti. Ak Súdny dvor vyhovie návrhu Komisie, povinnosť platiť nadobudne účinnosť v lehote, ktorú Súdny dvor určí vo svojom rozsudku.“

40 Iný uhol pohľadu v tomto smere presadzuje GÁSPÁR-SZILÁGI, S.: What constitutes „Failure to Notify“ National Measures?. In: *European Public Law*, 2013, s. 281 – 294, najmä s. 285, podľa ktorého *travaux préparatoires* len pridávajú k zmätku v súvislosti s článkom 260 ods. 3 ZFEÚ a sú v rozpore s postupmi Komisie.

d) Povaha peňažných sankcií

53. K účelu článku 260 ods. 3 ZFEÚ mám jednu zásadnejšiu poznámku. Pokiaľ viem, peňažné sankcie v rámci konania o nesplnení povinnosti neboli nikdy vykladané ako sankcie represívnej povahy trestajúce nedodržanie hmotného práva Únie.

54. V tomto smere porušenie v rámci konania v zmysle článku 260 ods. 2 ZFEÚ „sa už neobmedzuje iba na pôvodné nesplnenie povinností vyplývajúcich zo Zmluvy konštatované Súdny dvorom v rámci konania podľa článku [258 ZFEÚ] (ďalej len ‚pôvodné nesplnenie povinnosti‘), ale dochádza ku kombinovanému nesplneniu povinností, ktoré zahŕňa nielen pôvodné nesplnenie povinnosti, ale aj porušenie špecifickej povinnosti vyhovieť rozsudku Súdneho dvora vyplývajúcej z článku [260 ods. 1 ZFEÚ]“⁴¹.

55. Zo širšieho hľadiska je na pozadí logiky tohto dvojitého porušenia skutočnosť, že Únia je úniou práva,⁴² v ktorej má potreba zohľadňovať a vykonávať rozsudky prvoradý význam.

56. Keby som uznal, že neprebratie ustanovení smernice a neoznámenie opatrení na prebratie sú samy osebe dôvodom existencie peňažných sankcií, bolo by to v rozpore s touto logikou dvojitého porušenia. Taká situácia by teda bola do určitej miery nekonzistentná vzhľadom na to, že porušenie povinnosti oznámiť opatrenia na prebratie má často menej závažnú povahu než mnohé iné porušenia práva Únie.

e) Výsledok

57. Článok 260 ods. 3 ZFEÚ teda upravuje možnosť peňažných sankcií v rámci zrýchleného konania v prípadoch, v ktorých je jasné, že členský štát si nesplnil povinnosti. Cieľom tohto ustanovenia je najmä zabrániť zbytočným konaniam na Súdnom dvore pred uložením sankcií. Cieľom tohto konania je vyhnúť sa druhej sérii konaní v jednoduchých prípadoch neoznámenia opatrení na prebratie z dôvodu hospodárnosti konania a optimálneho využitia prostriedkov. Tento cieľ je dosahovaný práve vďaka článku 260 ods. 3 ZFEÚ, ktorý umožňuje Súdnu dvoru uložiť sankcie už v prvej fáze konania a určiť, že sankcie automaticky nadobudnú účinnosť k neskoršiemu dátumu, pokiaľ rozsudok vydaný na základe článku 258 ZFEÚ nebude vykonaný.⁴³

3. O podmienkach uvedených v článku 260 ods. 3 ZFEÚ

a) Povinnosť oznámiť opatrenia na prebratie

58. Keď už som určil účel článku 260 ods. 3 ZFEÚ, preskúmam podmienky uvedené v tomto ustanovení.

59. Treba teda poskytnúť výklad spojenia „povinnosť oznámiť opatrenie, ktorým transponoval“. Čo presne znamená tento výraz, ktorý sa na prvý pohľad zdá byť jednoznačný?

60. Existujú tri možné uhly pohľadu.

⁴¹ Pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Fennelly vo veci Komisia/Grécko (C-197/98, EU:C:1999:597, bod 19). Pozri tiež návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Wahl vo veci Komisia/Nemecko (C-95/12, EU:C:2013:333, poznámku pod čiarou 50).

⁴² Pozri rozsudok z 27. februára 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, bod 31).

⁴³ V tomto smere súhlasím s prístupom PRETE, L.: *Infringement Proceedings in EU Law*. Alphen upon Rhine: Wolters Kluwer, 2017, s. 266 – 270, najmä s. 270.

61. Podľa prvého uhla pohľadu presadzovaného najmä belgickou vládou, ktorú v tomto smere podporujú vlády, ktoré vstúpili do konania ako vedľajší účastníci na podporu Belgického kráľovstva, sa toto slovné spojenie vzťahuje iba na situáciu, v ktorej bol členský štát úplne pasívny, pokiaľ ide o prebratie smernice do vnútroštátneho práva, a teda v určenej lehote neprijal opatrenia na prebratie smernice a neoznámil ich Komisii.

62. Naopak, Komisia obhajuje druhý uhol pohľadu, podľa ktorého článok 260 ods. 3 ZFEÚ sa uplatní v prípade úplného neprebratia a neoznámenia opatrení na prebratie, ako aj v prípade čiastočného prebratia a oznámenia týchto opatrení.

63. Tretí uhol pohľadu presadzujú generálni advokáti Wathelet⁴⁴ a Tančev⁴⁵, podľa ktorých sa článok 260 ods. 3 ZFEÚ vzťahuje na tri situácie, konkrétne na úplné neoznámenie, na oznámenie opatrení, ktoré predstavujú neúplné prebratie, a na oznámenie opatrení, ktoré predstavujú nesprávne prebratie smernice.

64. Ani právna náuka nie je v tomto smere jednotná.⁴⁶

65. Priznám sa, že ani jeden z týchto názorov nepovažujem za presvedčivý.

66. V prvom rade mám vážne pochybnosti v súvislosti s druhým a tretím názorom. Tieto názory vykladajú článok 260 ods. 3 ZFEÚ široko a z môjho uhla pohľadu dostatočne nezohľadňujú znenie, systematiku v rámci Zmluvy, genézu a účel tohto ustanovenia.

67. Tieto prístupy sú podľa môjho názoru málo použiteľné, lebo si vyžadujú podrobné skúmanie otázok, či dotknutý členský štát prebral alebo neprebral určitú smernicu, čo je v rozpore s cieľom efektívnosti a rýchlosti konania.

68. Článok 260 ods. 3 ZFEÚ totiž nechápem ako ustanovenie upravujúce vecnú podmienku *neprebratia* smernice, ale procesnú⁴⁷ podmienku *neoznámenia* opatrení na prebratie.

69. Spúšťačom uloženia penále alebo paušálnej pokuty je porušenie oznamovacej povinnosti dotknutým členským štátom. Článok 260 ods. 3 ZFEÚ neodkazuje na povinnosť prijať opatrenia na prebratie, ale na povinnosť oznámiť ich.⁴⁸ Nechcem popierať, že oznamovacia povinnosť a povinnosť prebratia navzájom súvisia v tom zmysle, že oznamovacou povinnosťou sa vykonáva povinnosť prebratia.⁴⁹ To však nič nemení na jednoznačnom znení článku 260 ods. 3 ZFEÚ, ktorý neodkazuje na opatrenia na prebratie ako také, ale na ich oznámenie.

70. Znenie článku 260 ods. 3 prvého pododseku ZFEÚ treba teda chápať v tom zmysle, že toto ustanovenie stanovuje jasnú hranicu pôsobnosti právomoci Komisie navrhnúť uloženie peňažnej sankcie.

44 Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Wathelet vo veci Komisia/Polsko (C-320/13, EU:C:2014:2441, bod 145).

45 Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Tančev vo veci Komisia/Španielsko (Článok 260 ods. 3 ZFEÚ – Úvery na bývanie) (C-569/17, EU:C:2019:271, bod 71).

46 Pozri najmä EVERLING, U.: Rechtsschutz in der Europäischen Union nach dem Vertrag von Lissabon. In: *Europarecht*, 2009, Beiheft 1, s. 71 – 86; WAHL, N., PRETE, L., c. d.; BLANC, D.: Les procédures du recours en manquement, le traité, le juge et le gardien : entre unité et diversité en vue d'un renforcement de l'Union de droit. In: MAHIEU, S. (ed.): *Contentieux de l'Union européenne : questions choisies*. Larcier, 2014, s. 429 – 461; WENNERÅS, P.: Making effective use of Article 260 TFEU. In: ANDRÁS, J., KOCHENOV, D.: *The enforcement of EU law and values*. Oxford: OUP, 2017, s. 79 – 98; RADIVOJEVIĆ, Z., RAIČEVIĆ, N.: Financial sanctions against Member States for infringement of EU law. In: *Procedural aspects of EU law*, Osijek 2017, s. 171 – 191.

47 Alebo formálnu.

48 Pozri tiež v tomto zmysle SIMON, D.: Sanctions pécuniaires. In: *Revue Europe*, marec 2011, s. 15.

49 Túto súvislosť zdôrazňuje najmä generálny advokát Tančev v návrhoch prednesených vo veci Komisia/Španielsko (Článok 260 ods. 3 ZFEÚ – Úvery na bývanie) (C-569/17, EU:C:2019:271, bod 48).

71. Situácie, v ktorých členský štát z dôvodu, že neprijal nijaké opatrenie na prebratie, v určenej lehote neoznámí Komisii nijaké opatrenie na prebratie, sú podobné situáciám v zmysle článku 260 ods. 2 ZFEÚ. V oboch prípadoch⁵⁰ je právny stav v zásade jasný. Neexistuje nijaká právna neistota, a teda nie je potrebné získať (prvý) objasňujúci rozsudok Súdneho dvora. Naopak, problematika čiastočného, nedokonalého či nesprávneho prebratia nie je jednoduchá, práve naopak.⁵¹

72. V tejto súvislosti súhlasím s názorom, podľa ktorého „nie je potrebné rozlišovať medzi (ne)úplnou alebo (ne)správnou povahou prebratia“⁵².

73. Pokus o stanovenie hranice medzi neúplným prebratím a nesprávnym prebratím situáciu nielenže komplikuje, ale aj uvádza do omylu.⁵³ Neúplné prebratie je totiž zo svojej podstaty aj nesprávnym prebratím.⁵⁴ Nesprávne prebratie navyše často spočíva v neprijatí vnútroštátnych opatrení, ktoré vykonávajú alebo odrážajú určité časti smernice. Vo väčšine prípadov nesprávneho prebratia možno konštatovať, že viac či menej významná časť ustanovení smernice chýba v príslušných vnútroštátnych právnych predpisoch.

74. Kľúčovým tvrdením zástancov myšlienky, podľa ktorej článok 260 ods. 3 ZFEÚ zahŕňa nielen úplné neoznámenie, ale aj čiastočné neoznámenie, či dokonca nesprávne prebratie smernice, je potrebný účinok: iba čo najširší výklad článku 260 ods. 3 ZFEÚ môže zaručiť, že toto ustanovenie bude skutočne účinným prostriedkom na zabezpečenie prebratia smerníc členskými štátmi v určených lehotách.

75. Také tvrdenie môže byť presvedčivé, ak vôbec, len pokiaľ by vychádzalo z predpokladu, že článok 260 ods. 3 ZFEÚ nemá sankcionovať nevyhovenie rozsudku Súdneho dvora, ale neoznámenie opatrení na prebratie. V dôsledku toho podľa môjho názoru nemožno prijať úvahy týkajúce sa potrebného účinku.

76. Komisia sa navyše domnieva, že „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 [ZFEÚ] sa v dôsledku toho neuplatní“.⁵⁵

77. Nechcem síce nijako spochybňovať diskrečnú právomoc Komisie v rámci konania pre nesplnenie povinnosti, chcem však poukázať na to, že Komisia sa podľa všetkého necháva viesť subjektívnymi úvahami členských štátov. Konanie podľa článku 258 ZFEÚ,⁵⁶ ako aj konanie podľa článku 260 ZFEÚ⁵⁷ sú však založené na *objektívnom* konštatovaní nesplnenia povinnosti zo strany členského štátu.

50 T. j. článok 260 ods. 2 a 3 ZFEÚ.

51 Pozri tiež v tomto zmysle THIELE, A.: Das Rechtsschutzsystem nach dem Vertrag von Lissabon – (K)ein Schritt nach vorn? In: *Europarecht*, 2010, s. 30 – 51, najmä s. 35.

52 Pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Wathelet vo veci Komisia/Polsko (C-320/13, EU:C:2014:2441, body 125 až 139). Pozri tiež návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Tančev vo veci Komisia/Španielsko (Článok 260 ods. 3 ZFEÚ – Úvery na bývanie) (C-569/17, EU:C:2019:271, bod 70).

53 Aj právna náuka poukázala na to, že je ťažké stanoviť hranicu medzi nesprávnym prebratím a neúplným prebratím: pozri WENNERÅS, P.: Sanctions against Member States under Article 260 TFEU: alive, but not kicking?. In: *Common Market Law Review*. Zv. 49, 2012, s. 145 – 176, najmä s. 167.

54 Pozri tiež PRETE, L.: c. d., s. 273.

55 Pozri oznámenie Komisie o vykonávaní článku 260 ods. 3 ZFEÚ (Ú. v. EÚ C 12, 2011, s. 1), bod 19. Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

56 Pozri rozsudok z 1. februára 2001, Komisia/Francúzsko (C-333/99, EU:C:2001:73, bod 33).

57 Pozri rozsudok z 12. júla 2005, Komisia/Francúzsko (C-304/02, EU:C:2005:444, bod 44).

78. V dôsledku toho nevidím spôsob, akým by bolo možné prijať toto tvrdenie Komisie, ktoré skutočne zavádza subjektívne kritérium smerujúce k moralizovaniu konania podľa článku 260 ZFEÚ.⁵⁸ Navyše postup podľa logiky Komisie by si vyžadoval podrobnú analýzu hmotnoprávnej otázky, či určitá smernica bola alebo nebola prebratá.

79. Zostáva ešte názor, podľa ktorého sa článok 260 ods. 3 ZFEÚ týka len prípadov úplnej pasivity členského štátu.

80. Pokiaľ by taký názor nezahŕňal prípady, v ktorých členský štát oznámi Komisii ako „opatrenia na prebratie“ opatrenia, ktoré vôbec nesúvisia so smernicou, ktorá sa má prebrať,⁵⁹ nemôžem ho považovať za presvedčivý. Také „simulované oznámenie“ je totiž neoznámením. Pokiaľ sa na prvý pohľad a bez vecného skúmania ukáže, že opatrenia nijako nesúvisia so smernicou, nie je opodstatnené hovoriť o opatreniach na *prebratie* v zmysle článku 260 ods. 3 ZFEÚ.⁶⁰ Ak sa na prvý pohľad ukáže, že oznámené opatrenia vôbec nepredstavujú prebratie, ide o neoznámenie.

81. Situáciu, v ktorej „bije do očí“, že informácie o opatreniach na prebratie poskytnuté Komisii nijako nesúvisia s ustanoveniami smernice, teda možno považovať za „neoznámenie“ v zmysle článku 260 ods. 3 ZFEÚ.⁶¹

b) Uplatnenie v prejednávanej veci

82. Teraz treba nájsť odpoveď na otázku, či sú podmienky uvedené v článku 260 ods. 3 ZFEÚ v prejednávanej veci splnené, t. j. či sa toto ustanovenie z vecného hľadiska uplatní v prejednávanej veci.

83. Myslím si, že nie.

84. Komisia navrhuje, aby Súdny dvor „uložil Belgickému kráľovstvu v súlade s článkom 260 ods. 3 ZFEÚ povinnosť zaplatiť penále vo výške 54 639,36 [eura] denne odo dňa vyhlásenia rozsudku v tejto veci za nesplnenie povinnosti oznámiť opatrenia na prebratie smernice [2014/61]“.⁶²

85. Táto suma sa v priebehu konania na Súdnom dvore postupne znižovala v rozsahu, v akom Belgické kráľovstvo postupne preberalo smernicu.

86. Referenčným dátumom na určenie uloženia peňažnej sankcie je deň posúdenia skutkových okolností Súdny dvorom. Vyplýva to z ustálenej judikatúry Súdneho dvora v súvislosti s článkom 260 ods. 2 ZFEÚ,⁶³ ktorú je podľa môjho názoru možné v plnej miere použiť na článok 260 ods. 3 ZFEÚ.⁶⁴

58 V tomto smere pripomínam múdrosťou prestúpené slová, ktoré predniesol generálny advokát Roemer vo svojich návrhoch vo veci Komisia/Francúzsko (7/71, EU:C:1971:107, s. 1035), v ktorých dôrazne tvrdil, že v konaní pre nesplnenie povinnosti „nejde o otázky viny či morálky, ale len o konštatovanie právneho stavu“.

59 Práve tohto bodu sa týka kritika restriktívneho výkladu článku 260 ods. 3 ZFEÚ. Pozri napríklad MATERNE, T.: *La procédure en manquement d'État*. Bruxelles: Larcier, 2012, s. 43; a VAN DER JEUGHT, S.: *L'action en manquement „renforcée“ : sanctions pécuniaires en cas de non-transposition des directives européennes*. In: *Journal de droit européen*, 2011, s. 68 – 70, najmä s. 69.

60 Pozri tiež v tomto zmysle MAŚNICKI, J.: *Postępowanie z tytułu braku notyfikacji środków implementujących dyrektywy w świetle opinii rzecznika generalnego w sprawie C-320/13*. In: *Europejski Przegląd Sądowy*. Zv. 4, 2015, s. 16 – 23, najmä s. 20.

61 Vďaka tomuto konštatovaniu možno zabrániť tomu, aby si členský štát splnil oznamovaciu povinnosť tým, že oznámi vnútroštátne opatrenia, ktoré nijako nesúvisia s ustanoveniami smernice. Pozri v tomto zmysle tiež VAN RIJN, T.: c. d., s. 585.

62 Pozri bod 85 žaloby Komisie.

63 Pozri rozsudky z 12. júla 2005, Komisia/Francúzsko (C-304/02, EU:C:2005:444, bod 31), z 18. júla 2006, Komisia/Taliansko (C-119/04, EU:C:2006:489, bod 33), a zo 17. októbra 2013, Komisia/Belgicko (C-533/11, EU:C:2013:659, body 64 a 74).

64 Pozri tiež v tomto zmysle návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Wathelet vo veci Komisia/Poľsko (C-320/13, EU:C:2014:2441, bod 63).

87. Komisia na pojednávaní informovala Súdny dvor o tom, že podľa jej názoru medzery v preberaní pretrvávajú len v Regióne Brusel – hlavné mesto a týkajú sa len určitých ustanovení, konkrétne vymedzení pojmov uvedených v článku 2 bodoch 7,⁶⁵ 8,⁶⁶ 9⁶⁷ a 11,⁶⁸ článku 4 ods. 5⁶⁹ a článku 8⁷⁰ smernice 2014/61. Vzhľadom na tento pokrok sa Komisia rozhodla znížiť koeficient závažnosti na hodnotu „1“ a navrhuje, aby Súdny dvor uložil Belgickému kráľovstvu denné penále 6 071,04 eura.

88. Belgické kráľovstvo nepopiera vytýkané medzery v preberaní.

89. Belgické kráľovstvo navyše oznámilo Komisii už prijaté opatrenia na prebratie. Komisia však tvrdí, že táto vláda „si nespĺnila povinnosť oznámiť opatrenia na prebratie“ smernice 2014/61.

90. Na základe kritérií, ktoré som uviedol, a vzhľadom na to, že tento členský štát Komisii postupne oznamoval opatrenia na prebratie, nemožno vychádzať z toho, že Belgické kráľovstvo si nespĺnilo oznamovaciu povinnosť.

91. Návrhu Komisie v súvislosti s článkom 260 ods. 3 ZFEÚ teda nemožno vyhovieť.

4. O peňažných sankciách

92. Komisia navrhuje, aby Súdny dvor uložil Belgickému kráľovstvu denné penále 6 071,04 eura.

93. Nepovažujem síce za potrebné vyjadriť sa k presnému výpočtu denného penále v prejednávanej veci, keďže sa domnievam, že článok 260 ods. 3 ZFEÚ sa v prejednávanej veci neuplatní, chcem však uviesť dve krátke všeobecné poznámky k peňažným sankciám pre prípad, že by Súdny dvor dospel k záveru, že článok 260 ods. 3 ZFEÚ sa v prejednávanej veci uplatní.

94. Cieľom peňažných sankcií je zabezpečiť, aby členský štát dosiahol súlad s právom Únie, a predchádzať novým porušeniam.⁷¹ Tieto sankcie nemajú morálne, ale pragmatické cieľ.

95. Na úvod treba poukázať na to, že *vo všeobecnosti*⁷² sa zásady formulované v súvislosti s článkom 260 ods. 2 ZFEÚ uplatnia aj na článok 260 ods. 3 ZFEÚ.⁷³ V tomto smere chcem uviesť nasledujúce dve poznámky.

65 „Fyzická infraštruktúra v budove“.

66 „Vysokorychlostná fyzická infraštruktúra v budove“.

67 „Významná obnova“.

68 „Prístupový bod“.

69 Podľa ktorého členské štáty vyžadujú od prevádzkovateľov sietí, aby vyhovelí primeraným žiadostiam o prieskumy konkrétnych prvkov svojej fyzickej infraštruktúry na mieste.

70 Podľa ktorého členské štáty zabezpečia, aby všetky novopostavené budovy a budovy po významnej obnove boli vybavené vysokorychlostnou fyzickou infraštruktúrou, ako aj prístupovým bodom.

71 Pozri tiež SIKORA, A.: *Sankcje finansowe w razie niewykonania wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2011, s. 91.

72 Ako ukážem nižšie, jedna z výnimiek sa môže týkať prejednávanej veci.

73 Pozri tiež v tomto zmysle PEERS, S.: *Sanctions for Infringement of EU Law after the Treaty of Lisbon*. In: *European Law Review*. Zv. 18, 2012, s. 33 – 64, najmä s. 45.

96. Po prvé vzhľadom na to, že článok 260 ods. 3 ZFEÚ má rovnako ako článok 260 ods. 2 ZFEÚ za účel sankcionovať nevykonanie rozsudku Súdneho dvora, Komisia môže v súvislosti s oboma ustanoveniami použiť rovnaký spôsob výpočtu peňažných sankcií.⁷⁴ V každom prípade Súdny dvor nie je viazaný návrhmi Komisie, pokiaľ ide o uloženie sankcie⁷⁵ ani pokiaľ ide o spôsob jej výpočtu.⁷⁶

97. Po druhé treba odpovedať na otázku, či je možné judikatúru Súdneho dvora v súvislosti s článkom 260 ods. 2 ZFEÚ, ktorá sa týka toho, či Súdny dvor môže uložiť peňažnú sankciu, ktorú Komisia nenavrhol, uplatniť na článok 260 ods. 3 ZFEÚ.⁷⁷

98. Myslím si, že nie.

99. Na rozdiel od článku 260 ods. 2 ZFEÚ je totiž článok 260 ods. 3 ZFEÚ obohatený o dôležitý prvok: posledné uvedené ustanovenie spresňuje, že Súdny dvor môže členskému štátu uložiť peňažnú sankciu „najviac vo výške navrhutej Komisiou“⁷⁸. Ani v článku 260 ods. 3 ZFEÚ síce nie je uvedená voľba peňažnej sankcie, ktorá sa má uložiť, ale len jej výška,⁷⁹ táto formulácia však má vplyv na voľbu peňažnej sankcie. Aby som svoje slová ilustroval: Komisia navrhuje uloženie denného penále vo výške 6 071,04 eura. Pokiaľ by sa Súdny dvor rozhodol pripojiť k dennému penále uloženie paušálnej pokuty, ako by mohol uložiť peňažnú sankciu „najviac vo výške navrhutej Komisiou“? Znížením výšky penále? Vzhľadom na to, že ide o *denné* penále, ktorého konečná suma zaplatená členským štátom závisí od trvania (pokračovania) porušenia od dátumu (po dátume), ktorý Súdny dvor stanoví vo svojom rozsudku, aká je maximálna výška tejto sumy? Nedá sa určiť.

100. Výraz „najviac vo výške navrhutej Komisiou“ teda chápem v tom zmysle, že článok 260 ods. 3 ZFEÚ priznáva Súdnemu dvoru právomoc v oblasti peňažných sankcií so všeobecným zákazom ukladať vyššie sankcie.⁸⁰

V. O trovách

101. Podľa článku 138 ods. 3 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora ak mali účastníci konania úspech len v časti svojich návrhov, každý z nich znáša vlastné trovy konania. Keďže Komisia aj Belgické kráľovstvo mali úspech len v časti svojich návrhov, treba rozhodnúť, že každý z nich znáša svoje vlastné trovy konania.

102. Podľa článku 140 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora nemecká, estónska, írka, španielska, francúzska, talianska, litovská, maďarská, rakúska a rumunská vláda znášajú svoje vlastné trovy konania.

74 Pozri tiež v tomto zmysle návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Wathelet vo veci Komisia/Poľsko (C-320/13, EU:C:2014:2441, bod 146 a nasl.), a návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Tančev vo veci Komisia/Španielsko (Článok 260 ods. 3 ZFEÚ – Úvery na bývanie) (C-569/17, EU:C:2019:271, bod 73).

75 Súdnemu dvoru prináleží v každej veci posúdiť prípadné peňažné sankcie s prihliadnutím na okolnosti prípadu: pozri rozsudok z 11. decembra 2012, Komisia/Španielsko (C-610/10, EU:C:2012:781, bod 115).

76 Návrhy Komisie nie sú pre Súdny dvor záväzné a predstavujú len užitočný referenčný základ. Rovnako také usmernenia, aké sú uvedené v oznámeniach Komisie, nie sú pre Súdny dvor záväzné, prispievajú však k zaručeniu transparentnosti, predvídateľnosti a právnej istoty činnosti Komisie; pozri rozsudok z 30. mája 2013, Komisia/Švédsko (C-270/11, EU:C:2013:339, bod 41).

77 Je známe, že Súdny dvor rozhodol, že možnosť uložiť peňažnú sankciu a výber najvhodnejšej sankcie za okolností prejednávanej veci sa dá posúdiť iba vzhľadom na zistenia Súdneho dvora v rozsudku, ktorý sa má vyhlásiť na základe článku 260 ods. 2 ZFEÚ, a preto sa vymyká zo sféry politiky; pozri rozsudok z 12. júla 2005, Komisia/Francúzsko (C-304/02, EU:C:2005:444, body 90 a 91).

78 Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

79 Pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Tančev vo veci Komisia/Španielsko (Článok 260 ods. 3 ZFEÚ – Úvery na bývanie) (C-569/17, EU:C:2019:271, bod 77).

80 Pozri v tomto zmysle tiež PRETE, L.: c. d., s. 282, a PÓLTORAK, N.: In: KORNOBIS-ROMANOWSKA, D., ŁACNY, J., ANDREJ, W. (ed.): *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom III.* Warszawa: Wolters Kluwer, 2012, Art. 223 – 358, bod 260.7.

VI. Návrh

103. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy navrhujem, aby Súdny dvor rozhodol takto:

1. Belgické kráľovstvo si tým, že v stanovenej lehote neprijalo všetky zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu so smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2014/61/EÚ z 15. mája 2014 o opatreniach na zníženie nákladov na zavedenie vysokorýchlostných elektronických komunikačných sietí, alebo v každom prípade tým, že tieto ustanovenia neoznámilo Európskej komisii, nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 13 tejto smernice.
2. V zostávajúcej časti sa žaloba zamieta.
3. Komisia a Belgické kráľovstvo znášajú každý svoje vlastné trovy konania.
4. Nemecká, estónska, írsky, španielska, francúzska, talianska, litovská, maďarská, rakúska a rumunská vláda znášajú svoje vlastné trovy konania.