



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
NICHOLAS EMILIOU
prednesené 14. marca 2024¹

Vec C-147/23

**Európska komisia
proti**

Poľskej republike

„Nesplnenie povinnosti členským štátom – Článok 258 ZFEÚ – Ochrana osôb, ktoré nahlasujú porušenia práva Únie – Smernica (EÚ) 2019/1937 – Neprebratie tejto smernice – Článok 260 ods. 3 ZFEÚ – Finančné sankcie – Pravidelné penále – Paušálna pokuta – Metóda výpočtu, ktorú Komisia uplatňuje pri navrhovaní finančných sankcií Súdnemu dvoru – Koeficient závažnosti – Úplné neoznámenie opatrení na prebratie smernice – Systematické uplatňovanie koeficientu vo výške 10 – Platobná schopnosť členského štátu – Faktor ‚N‘ – Zohľadnenie počtu obyvateľov členského štátu“

I. Úvod

1. Keď vodič auta dostane pokutu za prekročenie rýchlosti, pravdepodobne predpokladá, že výška tejto pokuty bude odrážať závažnosť porušenia, a teda bude primeraná počtu kilometrov za hodinu, o ktoré prekročil povolenú rýchlosť. V inej situácii spoločnosť, ktorej bola uložená pokuta za porušenie pravidiel Európskej únie v oblasti hospodárskej súťaže alebo ochrany osobných údajov, pravdepodobne očakáva (ako požaduje právo EÚ),² že výška takejto pokuty zohľadní okrem iného závažnosť a trvanie porušenia, ako aj jej schopnosť zaplatiť pokutu na základe jej celkového obratu. Ani vodič, ani spoločnosť by si však v týchto dvoch príkladoch nevedeli predstaviť, že by výška ich pokuty vzrástla z dôvodu, že počet osôb v ich domácnosti alebo počet osôb, ktoré zamestnávajú v čase porušenia, je porovnateľne vyšší ako u priemerného vodiča alebo v inej spoločnosti.

2. Mala by sa použiť iná logika, keď sa členskému štátu ukladajú finančné sankcie za to, že neoznámil Európskej komisii opatrenia potrebné na prebratie smernice? Môže výška týchto sankcií závisieť od počtu obyvateľov členského štátu?

3. To je v podstate jedna z hlavných otázok prejednávanej veci.

¹ Jazyk prednesu: angličtina.

² Pozri v tejto súvislosti článok 23 nariadenia Rady (ES) č. 1/2003 zo 16. decembra 2002 o vykonávaní pravidiel hospodárskej súťaže stanovených v článkoch [101 a 102 ZFEÚ] (Ú. v. ES L 1, 2003, s. 1; Mim. vyd. 08/002, s. 205) a článok 83 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica 95/46/ES (všeobecné nariadenie o ochrane údajov) (Ú. v. EÚ L 119, 2016, s. 1) (ďalej len „GDPR“).

4. Táto otázka konkrétne vzniká v rámci konania o nesplnení povinnosti, ktoré Komisia začala proti Poľskej republike podľa článku 258 ZFEÚ z dôvodu, že neprijala a neoznámila Komisii opatrenia potrebné na prebratie smernice (EÚ) 2019/1937 o ochrane osôb, ktoré nahlasujú porušenia práva Únie³ (ďalej len „smernica o oznamovateľoch“). Poľská republika toto opomenutie nepopiera. Namieta však voči výške finančných sankcií, ktoré Komisia navrhuje Súdnemu dvoru uložiť. V tejto súvislosti spochybňuje dva prvky metód výpočtu uplatnených Komisiou. Podľa jej názoru jeden z týchto prvkov systematicky vedie k vyšším finančným sankciám pre členské štáty, ktoré majú podobne ako Poľsko väčší počet obyvateľov ako ostatné.

5. V tomto kontexte musí Súdny dvor poskytnúť výklad článku 260 ods. 3 ZFEÚ, ktorého prvá veta oprávňuje Komisiu navrhnúť výšku finančných sankcií, ktoré považuje za primerané, pri začatí konania podľa článku 258 ZFEÚ proti členskému štátu za neoznámenie opatrení potrebných na prebratie smernice prijatej v rámci legislatívneho postupu.

II. Právny rámec

1. Smernica o oznamovateľoch

6. Článok 26 smernice o oznamovateľoch stanovuje:

„1. Členské štáty uvedú do účinnosti zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s touto smernicou do 17. decembra 2021.

2. Odchyľne od odseku 1, pokiaľ ide o právne subjekty v súkromnom sektore s 50 až 249 pracovníkmi, uvedú členské štáty do 17. decembra 2023 do účinnosti zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s povinnosťou zriadiť interné kanály nahlasovania podľa článku 8 ods. 3.

3. Členské štáty uvedú priamo v prijatých ustanoveniach uvedených v odsekoch 1 a 2 alebo pri ich úradnom uverejnení odkaz na túto smernicu. Podrobnosti o odkaze upravia členské štáty. Komisii bezodkladne oznámia znenie týchto ustanovení.“

2. Oznámenie z roku 2023⁴

7. Oznámenie z roku 2023 obsahuje metódy výpočtu, ktoré Komisia uplatňuje, keď navrhuje, aby Súdny dvor uložil finančné sankcie v rámci konania o nesplnení povinnosti. Tieto finančné sankcie môžu pozostávať z penále alebo paušálnej pokuty, prípadne z oboch.

8. V časti tohto oznámenia nazvanej „Všeobecné zásady“ Komisia uvádza, že „sa domnieva, že uložené finančné sankcie by mali vychádzať z troch základných kritérií...:

- závažnosti nesplnenia povinnosti,
- jeho trvania,

³ Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 23. októbra 2019 (Ú. v. EÚ L 305, 2019, s. 17).

⁴ Oznámenie Komisie – Finančné sankcie v konaniach o nesplnení povinnosti (Ú. v. EÚ C 2, 2023, s. 1).

– potreby zabezpečiť, aby samotná finančná sankcia odrádzala od ďalšieho neplnenia povinností.“

9. Bod 3.2.2 oznámenia z roku 2023 je nazvaný „Neoznámenie transpozičných opatrení (článok 260 ods. 3 ZFEÚ)“. Jeho prvý odsek stanovuje:

„Pokiaľ ide o žaloby podané podľa článku 260 ods. 3 ZFEÚ, Komisia systematicky uplatňuje koeficient závažnosti vo výške 10 v prípade úplného neoznámenia transpozičných opatrení. V Únii založenej na rešpektovaní právnych noriem sa všetky legislatívne smernice majú považovať za rovnako dôležité a má sa vyžadovať ich úplná transpozícia členskými štátmi v rámci lehôt, ktoré sú v nich stanovené.“

10. Bod 3.4 oznámenia z roku 2023, ktorý sa týka penále, je nazvaný „Platobná schopnosť členského štátu“. Stanovuje:

„Výškou penále by sa malo zabezpečiť, aby sankcia bola primeraná a zároveň odrádzajúca. Odradzujúci účinok penále má dva aspekty. Sankcia musí byť dostatočne vysoká, aby sa zabezpečilo, že:

- členský štát ukončí neplnenie povinnosti (musí byť preto vyššia ako výhoda, ktorá plynie členskému štátu z nesplnenia povinnosti),
- členský štát nezopakuje nesplnenie povinnosti.

Úroveň sankcie, ktorá má mať odradzujúci účinok, sa líši v závislosti od platobnej schopnosti členského štátu. Tento odradzujúci účinok je vyjadrený faktorom n . Je definovaný ako vážený geometrický priemer hrubého domáceho produktu (HDP)... dotknutého členského štátu v porovnaní s priemerom HDP členských štátov, ktorý má váhu dva, a počtu obyvateľov dotknutého členského štátu v porovnaní s priemerom populácie členských štátov, ktorý má váhu jedna. Predstavuje platobnú schopnosť členského štátu vo vzťahu k platobnej schopnosti ostatných členských štátov:

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

...

... metód[a] výpočtu faktora n ... teraz vychádza najmä z HDP členských štátov a sekundárne z ich počtu obyvateľov ako demografického kritéria, čo umožňuje zachovať primeranú odchýlku medzi rôznymi členskými štátmi. Zohľadnením počtu obyvateľov členských štátov ako tretiny výpočtu faktora n sa v primeranej miere znižujú rozdiely medzi faktormi n členských štátov v porovnaní s výpočtom založeným výlučne na HDP členských štátov. Zároveň pridáva do výpočtu faktora n prvok stability, keďže je nepravdepodobné, že počet obyvateľov sa bude z roka na rok výrazne meniť. Naopak, HDP členského štátu môže podliehať vyšším ročným výkyvom, najmä v obdobiach hospodárskej krízy. Keďže HDP členského štátu stále predstavuje dve tretiny výpočtu, zostáva hlavným faktorom na účely posúdenia platobnej schopnosti daného členského štátu.“

11. Bod 4.2.2 oznámenia z roku 2023, ktorý sa týka paušálnych pokút, je nazvaný „Ďalšie prvky metódy výpočtu paušálnej pokuty“. Stanovuje, že „pri výpočte paušálnej pokuty Komisia uplatňuje rovnaký koeficient závažnosti a rovnaký pevne stanovený faktor n ako pri výpočte penále“.

12. Faktory n pre každý členský štát sú stanovené v bode 3 prílohy I k oznámeniu z roku 2023.

III. Konanie pred podaním žaloby

13. Komisia 27. januára 2022 zaslala Poľskej republike formálnu výzvu, v ktorej tvrdila, že jej neoznámila opatrenia prijaté na prebratie smernice o oznamovateľoch. Poľská republika vo svojej odpovedi na formálnu výzvu z 23. marca 2022 len poukázala na to, že takéto opatrenia sú v procese prijímania na vnútroštátnej úrovni.

14. Komisia 15. júla 2022 zaslala Poľskej republike odôvodnené stanovisko, v ktorom ju vyzvala, aby si splnila povinnosti vyplývajúce zo smernice o oznamovateľoch v lehote dvoch mesiacov odo dňa formálneho oznámenia odôvodneného stanoviska.

15. Poľská republika vo svojej odpovedi z 15. septembra 2022 uviedla, že vzhľadom na potrebu hĺbkovej medzirezortnej konzultácie o otázkach, na ktoré sa vzťahuje uvedená smernica, očakáva, že prebiehajúce práce v parlamente na vnútroštátnej úrovni sa ukončia koncom roka 2022. Následne oznámila Komisii, že plánuje uverejniť opatrenia určené na prebratie smernice o oznamovateľoch v auguste 2023.

16. Komisia sa 15. februára 2023 rozhodla začať na Súdnom dvore konanie o nesplnení povinnosti proti Poľskej republike podľa článku 258 druhého odseku ZFEÚ.

IV. Konanie na Súdnom dvore a návrhy účastníkov konania

17. Komisia vo svojej žalobe podanej 10. marca 2023 navrhuje, aby Súdny dvor:

– určil, že Poľská republika si nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú zo smernice o oznamovateľoch, tým, že neprijala zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na prebratie tejto smernice a neoznámila ich Komisii,

– uložil Poľskej republike povinnosť zaplatiť Komisii:

a) paušálu pokutu v jednej z nasledujúcich dvoch súm, podľa toho, ktorá suma je vyššia:

– 13 700 eur za deň odo dňa, keď uplynula lehota na prebratie smernice o oznamovateľoch, do dňa ukončenia tvrdeného nesplnenia povinnosti alebo v prípade, že nesplnenie povinnosti pokračuje, do dňa vyhlásenia rozsudku v tejto veci,

– minimálnu sumu 3 836 000 eur,

b) ak tvrdené nesplnenie povinnosti pretrváva až do vyhlásenia rozsudku v prejednávanej veci, penále vo výške 53 430 eur za každý deň omeškania s plnením povinností vyplývajúcich zo smernice o oznamovateľoch odo dňa vyhlásenia tohto rozsudku až do dňa splnenia týchto povinností,

– uložil Poľskej republike povinnosť nahradiť trovy konania.

18. Poľskej republike bol riadne doručený návrh na začatie konania a 31. mája 2023 podala vyjadrenie k žalobe. Navrhuje, aby Súdny dvor:

– zamietol žalobu v celom rozsahu,

– subsidiárne upustil od uloženia paušálnej pokuty a penále,

– ďalej subsidiárne podstatne znížil sumy navrhované Komisiou pre tieto finančné sankcie,

– uložil Komisii povinnosť nahradiť trovy konania.

19. Súdny dvor vyzval účastníkov tohto konania, aby predložili druhé kolo písomných pripomienok. Replika bola podaná 3. júla 2023 a duplika 9. augusta 2023.

20. Pojednávanie sa nekonalo.

V. Analýza

21. Normotvorca EÚ prijal smernicu o oznamovateľoch v roku 2019 po tom, čo séria odhalení v celej Európskej únii (najmä tých, ktoré sa týkali škandálu Lux Leaks)⁵ pritiahla značnú pozornosť verejnosti a médií, čo poukázalo na potrebu právnych predpisov EÚ v tejto oblasti. Cieľom tejto smernice je poskytnúť „vyváženú a účinnú“ ochranu osobám, ktoré nahlásia porušenia práva Únie, o ktorých získajú informácie v pracovnom kontexte a ktoré „poškodzujú verejný záujem“. ⁶ Ako sa uvádza v článku 1 tejto smernice, jej účelom je „posilniť presadzovanie práva a politik Únie“ v určitých špecifických oblastiach dôležitých pre verejný záujem stanovením spoločných minimálnych noriem, ktorými sa zabezpečí „vysoká úroveň ochrany“ takýchto osôb.⁷

22. Členské štáty boli podľa článku 26 ods. 1 smernice o oznamovateľoch povinné prijať „zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia“ potrebné na dosiahnutie súladu s uvedenou smernicou do 17. decembra 2021.⁸ Podľa odseku 3 tohto článku boli tiež povinné zahrnúť do týchto opatrení na prebratie odkaz na smernicu o oznamovateľoch. Okrem toho museli tieto opatrenia oznámiť Komisii (čo vo všeobecnosti musia robiť v prípade všetkých smerníc).

⁵ „Škandál Lux Leaks“ sa týka odhalenia viac ako 300 „záväzných daňových stanovísk“ (daňových režimov) dohodnutých luxemburskou daňovou správou s podnikmi a spoločnosťami v roku 2014 a následných súdnych konaní začatých proti niektorým osobám, ktoré boli zapojené do týchto odhalení.

⁶ Pozri odôvodnenie 1 a článok 4 smernice o oznamovateľoch, nazvaný „Osobná pôsobnosť“.

⁷ Pravidlá obsiahnuté v smernici o oznamovateľoch sa vzťahujú na širokú škálu oblastí a zasahujú do verejného aj súkromného sektora. Zahŕňajú prísny zákaz všetkých foriem odvetných opatrení voči oznamovateľom. Pokiaľ ide o všeobecný komentár k tejto smernici, pozri ABAZI, V.: The European Union Whistleblower Directive: A „game changer“ for whistleblowing protection?. In: *Industrial Law Journal*, roč. 49, 2020, č. 4, s. 640 až 656.

⁸ S výnimkou opatrení potrebných na splnenie povinnosti zriadiť interné kanály nahlasovania podľa článku 8 ods. 3 smernice o oznamovateľoch, pokiaľ ide o právne subjekty v súkromnom sektore s 50 až 249 pracovníkmi, na ktoré členské štáty mali dodatočné dva roky (do 17. decembra 2023) (pozri článok 26 ods. 2 uvedenej smernice).

23. Prejednávaná vec je súčasťou série šiestich vecí,⁹ ktoré sa týkajú údajného nesplnenia týchto povinností viacerými členskými štátmi.

24. Ako som už uviedol v úvode vyššie, toto konanie sa v podstate týka „*manquement non contesté*“ (nespochybnené nesplnenie povinnosti). Poľská republika totiž nespochybňuje, že neprebrala smernicu o oznamovateľoch do poľského práva. Nespochybňuje ani to, že *a fortiori* neoznámila Komisii nijaké opatrenie na prebratie. Uvádza však niekoľko odôvodnení, prečo to neurobila. Okrem toho spochybňuje výšku finančných sankcií, ktorých uloženie Komisia navrhuje Súdnemu dvoru.

25. Najprv vysvetlím, prečo odôvodnenia, na ktoré sa odvoláva Poľská republika, môže Súdny dvor podľa môjho názoru ľahko zamietnuť (A). Následne sa budem zaoberať výhradami, ktoré má tento členský štát k výške finančných sankcií navrhnutých Komisiou v prejednávanvej veci a konkrétnejšie k metódam, ktoré Komisia použila na výpočet tejto sumy a ktoré sú podrobne uvedené v oznámení z roku 2023 (B). Táto otázka je dôležitá pre všetkých šesť vecí uvedených v bode 23 vyššie a všeobecnejšie pre všetky prípady, v ktorých Komisia spresní výšku finančných sankcií, ktorých uloženie navrhuje Súdnemu dvoru v rámci konania o nesplnení povinnosti.

A. Odôvodnenie Poľskej republiky v súvislosti s neprebratím smernice o oznamovateľoch

1. Tvrdenia účastníkov konania

26. Poľská republika v podstate uvádza tri dôvody, prečo neprebrala a v dôsledku toho neoznámila opatrenia potrebné na prebratie smernice o oznamovateľoch do poľského práva v lehote stanovenej v článku 26 ods. 1 tejto smernice.

27. Po prvé vysvetľuje, že z dôvodu širokej pôsobnosti smernice o oznamovateľoch a jej významného vplyvu na širokú škálu odvetví je potrebný dlhší konzultačný postup na vnútroštátnej úrovni. Mnohé zainteresované strany boli v priebehu tohto konzultačného postupu vyzvané na predloženie pripomienok alebo požiadali o ich predloženie. Niektoré pochybnosti, ktoré tieto zainteresované strany vyjadrili vo svojich pripomienkach, si vyžadovali dodatočnú hĺbkovú analýzu, čím sa oneskorilo prijatie opatrení na prebratie uvedenej smernice.

28. Druhé a tretie odôvodnenie, ktoré uviedla Poľská republika, sa týka pandémie ochorenia COVID-19 a prebiehajúceho vojenského konfliktu na Ukrajine. Poľská republika na jednej strane vysvetľuje, že pandémia ochorenia COVID-19 sťažila organizáciu osobných stretnutí a priebeh konzultačného postupu. Ďalej uvádza, že prioritou museli byť iné, naliehavejšie právne predpisy súvisiace s riadením a zamedzením šírenia pandémie ochorenia COVID-19.

29. Na druhej strane Poľská republika poukazuje na to, že ministerstvo rodiny a sociálnej politiky (ktoré bolo zodpovedné za prebratie smernice o oznamovateľoch do poľského práva) muselo po vypuknutí vojny na Ukrajine zohrávať kľúčovú úlohu pri prijímaní vnútroštátnych ustanovení o začlenení ukrajinských utečencov do poľského systému sociálneho zabezpečenia a podmienkach, za akých boli prijatí v Poľsku. Potreba prijať rýchle opatrenia a mobilizovať zdroje v týchto oblastiach ešte viac oddialila prebratie smernice o oznamovateľoch do poľského práva.

⁹ Pozri veci C-149/23, Komisia/Nemecko; C-150/23, Komisia/Luxembursko; C-152/23, Komisia/Česká republika; C-154/23, Komisia/Estónsko, a C-155/23, Komisia/Maďarsko. Všetky tieto konania v súčasnosti prebiehajú na Súdnom dvore.

30. Vzhľadom na tieto skutočnosti Poľská republika tvrdí, že jej neprebratie smernice o oznamovateľoch nie je dôsledkom chyby v jej legislatívnom procese, ale nevyhnutnosti uprednostniť iné naliehavé otázky verejného zdravia, bezpečnosti a politiky.

31. Komisia neakceptuje odôvodnenia, ktoré predložila Poľská republika.

32. Po prvé sa domnieva, že Poľská republika sa nemôže odvolávať na zložitosť smernice o oznamovateľoch s cieľom odôvodniť svoje omeškanie s preberaním tejto smernice do vnútroštátneho práva. Zložitosť právneho predpisu EÚ nie je „abnormálnou alebo nepredvídateľnou“ prekážkou plnenia povinností členských štátov v súvislosti s preberaním smerníc. Členské štáty sa nemôžu odvolávať ani na ťažkosti, ktoré sa vyskytli počas konzultačného postupu na vnútroštátnej úrovni, aby odôvodnili neprebratie smernice.

33. Po druhé sa Komisia domnieva, že Poľská republika nemôže tvrdiť, že neprebratie smernice o oznamovateľoch v lehote stanovenej v jej článku 26 ods. 1 bolo spôsobené pandémiou ochorenia COVID-19. Pandémia môže slúžiť ako ospravedlnenie len v dvoch situáciách: po prvé, ak príslušný akt EÚ umožňuje odchýlky alebo výnimky z dôvodu ťažkostí spojených s pandémiou, alebo po druhé, ak sú splnené požiadavky na to, aby sa členský štát mohol odvolávať na vyššiu moc (neprekonateľné ťažkosti). Podľa Komisie v prejednávanej veci nejde ani o jednu z týchto situácií.

34. Komisia nakoniec poukazuje na to, že prebiehajúci vojenský konflikt na Ukrajine sa začal 24. februára 2022, t. j. po uplynutí lehoty na prebratie smernice o oznamovateľoch. Preto tvrdí, že Poľská republika sa nemôže odvolávať na dôsledky tohto konfliktu, aby odôvodnila neprebratie tejto smernice v lehote stanovenej v jej článku 26 ods. 1. V každom prípade by tieto dôsledky boli príliš nepriame alebo vzdialené na to, aby bolo možné odvolávať sa na vyššiu moc.

2. Posúdenie

35. Tri odôvodnenia, ktoré Poľská republika uvádza v tomto konaní, nie sú vôbec nové ani nezvyčajné. Podľa môjho názoru ich možno bez väčších ťažkostí zamietnuť.

36. Ako uvádza Komisia, Súdny dvor už viackrát rozhodol, že členský štát sa nemôže odvolávať na ustanovenia, prax alebo situáciu prevládajúcu v jeho vnútroštátnom právnom poriadku (t. j. na vnútorné ťažkosti) s cieľom odôvodniť nedodržanie povinností a lehôt stanovených v smernici.¹⁰ Predovšetkým je nepodstatné, že nesplnenie povinnosti týmto členským štátom je výsledkom politických diskusií¹¹ alebo ho možno pripísať potrebe uskutočniť konzultačné postupy na vnútroštátnej úrovni.¹²

37. Okrem toho Súdny dvor opakovane odmieta odôvodnenia založené na údajnej zložitosti predmetnej právnej úpravy.¹³ V tejto súvislosti zdôraznil, že ak sa lehota na vykonanie smernice ukáže ako príliš krátka, jediný spôsob zlučiteľný s právom Únie spočíva v tom, že dotknutý členský štát dosiahne, aby príslušná inštitúcia EÚ rozhodla o predĺžení tejto lehoty.¹⁴

¹⁰ Pozri v tomto zmysle okrem iného rozsudok z 20. septembra 2001, Komisia/Francúzsko (C-468/00, EU:C:2001:482, bod 10).

¹¹ Pozri v tomto zmysle rozsudok z 30. mája 2013, Komisia/Švédsko (C-270/11, EU:C:2013:339, bod 54).

¹² Pozri v tomto zmysle rozsudky z 20. septembra 2001, Komisia/Francúzsko (C-468/00, EU:C:2001:482, body 8 až 10), a z 26. februára 2008, Komisia/Luxembursko (C-273/07, EU:C:2008:122, body 8 až 10).

¹³ Pozri rozsudok zo 17. júla 1997, Komisia/Španielsko (C-52/96, EU:C:1997:382, body 8 až 11).

¹⁴ Pozri rozsudok zo 16. júla 2020, Komisia/Írsko (Boj proti praniu špinavých peňazí) (C-550/18, EU:C:2020:564, bod 46).

38. Vzhľadom na túto judikatúru je mi úplne jasné, že Poľská republika sa nemôže odvolávať na ťažkosti vyplývajúce zo širokej pôsobnosti smernice o oznamovateľoch, jej zložitosti alebo pochybností uvedených niektorými zainteresovanými stranami a ich vplyvu na dĺžku konzultačného postupu na vnútroštátnej úrovni s cieľom odôvodniť neprebratie tohto nástroja (prvé odôvodnenie).

39. Pokiaľ ide o druhé odôvodnenie Poľskej republiky, ktorým v podstate tvrdí, že nepriaznivá situácia spojená s pandémiou ochorenia COVID-19 jej zabránila v prebratí smernice o oznamovateľoch v stanovenej lehote, chcem poukázať na to, že normotvorca Únie prijal túto smernicu len niekoľko mesiacov predtým, ako došlo k prvým prípadom ochorenia COVID-19.

40. Rovnako ako Súdny dvor v iných veciach môžem bez obáv súhlasiť s tým,¹⁵ že zdravotná kríza takého rozsahu, akou je pandémia ochorenia COVID-19, je mimo kontroly členských štátov a je abnormálna a nepredvídateľná. Podľa môjho názoru to však neznamená, že Poľská republika sa môže v prejednávanej veci odvolávať na výskyt pandémie ochorenia COVID-19 na účely obhajoby z dôvodu vyššej moci, aby sa zbavila povinností vyplývajúcich z článku 26 smernice o oznamovateľoch.

41. Je pravda, že Súdny dvor v zásade uznal vyššiu moc ako obhajobu, a to aj vo veciach týkajúcich sa neprebratia smernice.¹⁶ Takáto obhajoba však môže byť úspešná len vtedy, ak existujú „vonkajšie okolnosti“, ktoré „znemožňujú“ prijatie príslušných opatrení na prebratie. Hoci táto definícia nepredpokladá „absolútnu nemožnosť“, vyžaduje si existenciu „ťažkostí, ktoré nie sú bežné“, a zdá sa, že „im nebolo možné zabrániť napriek všetkej obozretnosti“.¹⁷ Ide o vysokú hranicu, ktorá jasne obmedzuje prípady, v ktorých sa členské štáty môžu úspešne dovolávať obhajoby z dôvodu vyššej moci. Okrem toho členský štát už nemá k dispozícii takúto obhajobu, ak obdobie jeho nečinnosti presahuje okamih, keď účinky týchto vonkajších okolností zanikli.¹⁸

42. V tejto súvislosti sa domnievam, že skutočnosť, že sa museli uprednostniť legislatívne návrhy týkajúce sa riadenia a obmedzenia pandémie ochorenia COVID-19 a že organizácia osobných stretnutí na účely prebratia smernice o oznamovateľoch bola počas tohto obdobia jednoducho sťažená, neznamenala pre prijatie opatrení potrebných na prebratie tejto smernice „ťažkosti, ktoré nie sú bežné“ a ktorým nebolo možné zabrániť napriek všetkej obozretnosti, prinajmenšom určite nie počas celého relevantného obdobia.

43. Pripomínam, že článok 26 ods. 1 smernice o oznamovateľoch od členských štátov požaduje, aby prijali „zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia“ potrebné na dosiahnutie súladu s touto smernicou do 17. decembra 2021, t. j. približne rok a deväť mesiacov po začiatku pandémie ochorenia COVID-19. Poľská republika mala na splnenie tejto povinnosti ďalších deväť mesiacov (čo zodpovedá času medzi uplynutím tejto lehoty a uplynutím dvojmesačnej lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku Komisie), ale stále si ju nespĺnila. Ku dňu začatia tohto konania Komisiou Poľská republika stále neprijala opatrenia potrebné na prebratie tohto nástroja.

¹⁵ Pozri rozsudok z 8. júna 2023, Komisia/Slovensko (Právo na ukončenie zmluvy bez poplatku) (C-540/21, EU:C:2023:450, bod 83).

¹⁶ Pozri rozsudok zo 6. júla 2000, Komisia/Belgicko (C-236/99, EU:C:2000:374, body 21 až 24).

¹⁷ Pozri v tejto súvislosti rozsudky zo 17. septembra 1987, Komisia/Grécko (70/86, EU:C:1987:374, bod 8), a z 8. júla 2010, Komisia/Taliansko (C-334/08, EU:C:2010:414, body 46 a 47).

¹⁸ Pozri v tomto zmysle rozsudky z 11. júla 1985, Komisia/Taliansko (101/84, EU:C:1985:330, bod 16), a z 8. júna 2023, Komisia/Slovensko (Právo na ukončenie zmluvy bez poplatku) (C-540/21, EU:C:2023:450, bod 81 a tam citovanú judikatúru). Pozri tiež návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Wahl vo veci Komisia/Nemecko (C-527/12, EU:C:2014:90, body 47 až 53).

44. Človek nemusí byť odborníkom na vnútorné mechanizmy vládnutia, aby si všimol, že zmeny priorít legislatívnej agendy alebo agendy ministerstiev nie sú nezvyčajné. Toto konštatovanie platí aj vtedy, ak sú udalosti, ktoré viedli k týmto zmenám (akou je šírenie vírusu), nepredvídateľné. V nadväznosti na odôvodnenie rozsudku Komisia/Taliano,¹⁹ v ktorom Súdny dvor pripomenul, že obhajoba z dôvodu vyššej moci si vyžaduje, aby nevykonanie predmetného úkonu bolo spôsobené mimoriadnymi a nepredvídateľnými okolnosťami (a preto nie je k dispozícii, ak by starostlivá a obozretná osoba mohla prijať potrebné opatrenia, aby sa vyhla dôsledkom vyplývajúcim z týchto okolností), zastávam názor, že ešte pred uplynutím lehoty stanovenej v článku 26 ods. 1 smernice o oznamovateľoch mohla Poľská republika zmierniť komplikácie spôsobené pandemiou ochorenia COVID-19 a prijať potrebné preventívne opatrenia na zabezpečenie toho, aby sa otázka prebratia uvedenej smernice stále riešila. Okrem toho mohla nájsť alternatívy k osobným stretnutiam.

45. Za týchto podmienok sa mi zdá, že okolnosti, na ktoré sa odvoláva Poľská republika, vyplývajú skôr z „vnútorných ťažkostí“ než zo situácie vyššej moci.²⁰ Opačný záver, ktorý sa mi zdá ťažko obhájitelný, by znamenal, že členské štáty by boli v podstate oslobodené od povinnosti prijať opatrenia na prebratie pre každú smernicu, ktorej lehota na prebratie sa nejakým spôsobom prekrývala s obdobím pandémie ochorenia COVID-19.

46. Ani tretie odôvodnenie Poľskej republiky, ktoré sa týka vplyvu vojny na Ukrajinu, ma nepresvedčilo. Ako uvádza Komisia, vojna na Ukrajine sa začala vo februári 2022, zatiaľ čo lehota stanovená v článku 26 ods. 1 smernice o oznamovateľoch sa skončila 17. decembra 2021 (pred začiatkom tejto vojny). Z toho podľa môjho názoru vyplýva, že Poľská republika nemôže odôvodniť neprebratie smernice o oznamovateľoch v lehote predpísanej týmto ustanovením odvolaním sa na dôsledky tohto konfliktu.

47. Samozrejme, nemožno vylúčiť, že vojna na Ukrajine mohla mať následne vplyv na schopnosť Poľskej republiky splniť si povinnosť prebrať smernicu o oznamovateľoch a oznámiť Komisii príslušné transpozičné opatrenia. Aj pokiaľ však ide o toto obdobie, ktoré nastalo po začiatku uvedeného konfliktu, nemôžem prijať tretie odôvodnenie Poľskej republiky.

48. Tvrdenia Poľskej republiky v tejto súvislosti sú totiž prinajmenšom dosť chabé. Tento členský štát totiž netvrdí nič iné ako to, že prijatie opatrení na prebratie sa počas tohto nasledujúceho obdobia ešte viac oneskorilo, lebo ministerstvo rodiny a sociálnej politiky muselo uprednostniť návrhy týkajúce sa začlenenia ukrajinských utečencov do poľského systému sociálneho zabezpečenia a podmienok, za akých boli prijatí do Poľska. Toto tvrdenie musí byť podľa môjho názoru zamietnuté z rovnakých dôvodov, ako sú dôvody uvedené v bodoch 44 a 45 vyššie. V tejto súvislosti chcem poukázať na to, že Poľská republika napríklad nevysvetľuje, prečo iné ministerstvo nemohlo zabezpečiť prebratie tejto smernice, keď to nemohlo urobiť ministerstvo rodiny a sociálnej politiky.

49. Za týchto podmienok nepovažujem za presvedčivé ani jedno z troch odôvodnení, ktoré poskytla Poľská republika.

¹⁹ Rozsudok zo 4. marca 2010 (C-297/08, EU:C:2010:115, body 80 až 86).

²⁰ Pozri analogicky rozsudok zo 6. júla 2000, Komisia/Belgicko (C-236/99, EU:C:2000:374, body 21 až 24).

B. Výška finančných sankcií a metódy výpočtu uplatňované Komisiou

50. Kľúčová otázka v prejednávanej veci sa týka výkladu článku 260 ods. 3 ZFEÚ a metód výpočtu, ktoré Komisia uplatňuje na určenie výšky finančných sankcií, ktoré navrhuje Súdnemu dvoru uložiť na základe tohto ustanovenia.

51. Komisia opisuje článok 260 ods. 3 ZFEÚ ako „inovatívny nástroj“, ktorý bol zavedený Zmluvou FEÚ „s cieľom efektívne reagovať na veľmi rozšírený jav, a to neskorú transpozíciu smerníc“.²¹ Podľa jeho prvej vety, „ak Komisia predloží vec Súdnemu dvoru Európskej únie podľa článku 258 [ZFEÚ], 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“.²²

52. V článku 260 ods. 3 druhej vete ZFEÚ je uvedené, že ak Súdny dvor dospeje k záveru, že došlo k takémuto nesplneniu povinnosti, môže dotknutému členskému štátu uložiť paušálnu pokutu a/alebo penále.

53. Ako rozhodol Súdny dvor, toto ustanovenie má v podstate dvojakú funkciu. Na jednej strane umožňuje zaručiť výsady Komisie s cieľom zabezpečiť účinné uplatňovanie práva Únie. Na druhej strane umožňuje, aby Súdny dvor mohol vykonať svoju súdnu funkciu spočívajúcu v posúdení, v rámci jediného konania, či dotknutý členský štát splnil svoje povinnosti v oblasti oznámenia opatrení na prebratie predmetnej smernice, a prípadne v uložení peňažnej sankcie, ktorú považuje za najvhodnejšiu.²³

54. Podľa môjho názoru si ďalšiu pozornosť zasluhujú dva prvky článku 260 ods. 3 ZFEÚ.

55. Po prvé Súdny dvor vysvetlil, že článok 260 ods. 3 ZFEÚ nemožno uplatňovať izolovane, ale musí byť spojený so začatím konania o nesplnení povinnosti Komisiou podľa článku 258 ZFEÚ.²⁴ Jednoducho povedané, „pridanou hodnotou“ článku 260 ods. 3 ZFEÚ je to, že na rozdiel od porušenia, ktoré patria výlučne do pôsobnosti článku 258 ZFEÚ, porušenia, na ktoré sa uplatňujú obe ustanovenia, si nevyžadujú druhé samostatné konanie o uložení peňažných sankcií.²⁵ Článok 260 ods. 3 ZFEÚ totiž umožňuje Súdnemu dvoru uložiť paušálnu pokutu a/alebo penále v tom istom rozsudku, v ktorom konštatuje existenciu porušenia povinnosti oznámiť transpozíčné opatrenia. Preto Súdny dvor konštatoval, že cieľom, ktorý sleduje zavedenie systému uvedeného v článku 260 ods. 3 ZFEÚ, je nielen podnietiť členské štáty, aby v čo najkratšej lehote ukončili nesplnenie povinnosti, ale aj uľahčiť a zrýchliť konanie o uložení peňažných sankcií.²⁶

²¹ Pozri bod 11 oznámenia Komisie – Vykonávanie článku 260 ods. 3 ZFEÚ (Ú. v. EÚ C 12, 2011, s. 1).

²² Ako spresňuje článok 260 ods. 3 ZFEÚ, predmetná smernica musí byť „prijatá v súlade s legislatívnym postupom“. Nevzťahuje sa na nelegislatívne smernice.

²³ Pozri v tomto zmysle rozsudok zo 16. júla 2020, Komisia/Írsko (Boj proti praniu špinavých peňazí) (C-550/18, EU:C:2020:564, bod 55 a tam citovaný judikatúru).

²⁴ Dôvodom je to, že návrh na uloženie peňažnej sankcie v súlade s článkom 260 ods. 3 ZFEÚ predstavuje len doplnkový mechanizmus konania o nesplnení povinnosti, ktorého účinnosť musí zabezpečiť [pozri rozsudok zo 16. júla 2020, Komisia/Rumunsko (Boj proti praniu špinavých peňazí) (C-549/18, EU:C:2020:563, bod 49 a tam citovanú judikatúru)].

²⁵ Pre úplnosť chcem poukázať na to, že hoci článok 260 ods. 3 ZFEÚ nestanovuje, či povinnosť dotknutého členského štátu dodržiavať sankcie vzniká odo dňa vyhlásenia rozsudku (bez akejkoľvek následnej odkladnej lehoty), Súdny dvor už viackrát rozhodol, že sankcie nadobúdajú účinnosť okamžite [pozri napríklad rozsudok z 8. júla 2019, Komisia/Belgicko (Článok 260 ods. 3 ZFEÚ – Vysokorýchlostné siete), C-543/17, EU:C:2019:573]. Pokiaľ ide o diskusiu o tejto problematike v právnej náuke, pozri MATERNE, T.: *La Procédure en Manquement d'État – Guide Pratique*. 2. vyd., Bruylant, s. 483.

²⁶ Pozri v tomto zmysle rozsudok zo 16. júla 2020, Komisia/Írsko (Boj proti praniu špinavých peňazí) (C-550/18, EU:C:2020:564, bod 74 a tam citovanú judikatúru).

56. Po druhé Komisia uviedla, že metódy výpočtu, ktoré uplatňuje v tomto kontexte, sú v podstate rovnaké ako metódy uplatňované podľa článku 260 ods. 2 ZFEÚ. Posledné uvedené ustanovenie oprávňuje Komisiu navrhnúť finančné sankcie a Súdny dvor uložiť finančné sankcie v odlišnej situácii, konkrétne ak členský štát neprijme potrebné opatrenia, aby vyhovel rozsudku Súdneho dvora.²⁷ Keďže však rovnaké druhy sankcií možno v podstate uložiť na základe oboch ustanovení a posúdenie v tejto súvislosti sa musí riadiť rovnakými zásadami, Súdny dvor sa stotožnil s prístupom Komisie a rozhodol, že judikatúra týkajúca sa článku 260 ods. 2 ZFEÚ sa analogicky uplatňuje na článok 260 ods. 3 ZFEÚ.²⁸

57. Toto konštatovanie však podlieha výhrade: voľná úvaha Súdneho dvora podľa posledného uvedeného ustanovenia podlieha obmedzeniu, ktoré nemá ekvivalent v rámci článku 260 ods. 2 ZFEÚ. Hoci sa totiž podľa oboch ustanovení Súdny dvor môže odchyliť od návrhov Komisie, článok 260 ods. 3 ZFEÚ stanovuje (na rozdiel od článku 260 ods. 2 ZFEÚ), že výška finančných sankcií, o ktorých v konečnom dôsledku rozhodne Súdny dvor, nemôže prekročiť výšku navrhnutú Komisiou.²⁹

58. Po týchto vysvetleniach pripomínam, že Komisia v oznámení z roku 2023 načrtáva dve odlišné metódy výpočtu: jednu pre paušálne pokuty a druhú pre penále. Paušálne pokuty sa ukladajú ako sankcie v dôsledku pokračujúceho neplnenia povinnosti zo strany členského štátu až do vyhlásenia rozsudku Súdneho dvora alebo do úplného splnenia povinnosti, ak sa k nemu došlo skôr. Cieľom penále je zas podnietiť členský štát, aby ukončil nesplnenie povinnosti čo najskôr po vyhlásení rozsudku Súdneho dvora, a je v zásade odôvodnené len vtedy, ak nesplnenie povinnosti pretrváva až do posúdenia skutkových okolností Súdny dvorom.³⁰

59. Obe metódy sú založené na vynásobení paušálnej sumy tromi prvkami. Prvé dva prvky predstavujú závažnosť porušenia (vyjadrenú koeficientom závažnosti) a jeho trvanie (vyjadrené koeficientom trvania alebo počtom dní, počas ktorých porušenie trvalo alebo trvá). Tretí Komisia opisuje ako „faktor n odrážajúci platobnú schopnosť dotknutého členského štátu“.

60. Ako som uviedol v bode 17 vyššie, v prejednávanej veci Komisia vypočítala výšku paušálnej pokuty ako jednu z týchto dvoch súm: 13 700 eur za deň odo dňa, keď uplynula lehota na prebratie smernice o oznamovateľoch, do dátumu, keď sa údajné porušenie skončilo, alebo ak by porušovanie pokračovalo, až do vyhlásenia rozsudku v tejto veci, alebo minimálna suma 3 836 000 eur, podľa toho, ktorá suma je vyššia. Táto inštitúcia ďalej navrhuje, aby Súdny dvor uložil Poľskej republike povinnosť zaplatiť penále vo výške 53 430 eur za každý deň omeškania s plnením povinností vyplývajúcich zo smernice o oznamovateľoch odo dňa vyhlásenia tohto rozsudku až do dňa splnenia uvedených povinností.

²⁷ V tejto súvislosti chcem ďalej uviesť, že zatiaľ čo článok 260 ods. 2 ZFEÚ sa zameriava v podstate na „zložené porušenie“ alebo „dvojité porušenie“ (pôvodné nesplnenie povinnosti členským štátom plus nevyhovenie rozsudku vydanému podľa článku 258 ZFEÚ), článok 260 ods. 3 ZFEÚ sa uplatňuje v súvislosti s jediným porušením (konkrétne neprebratím smernice) [pozri 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, č. 6, s. 170 až 189, na s. 173].

²⁸ Pozri rozsudok z 25. februára 2021, Komisia/Španielsko (Smernica o osobných údajoch – Oblasť trestného práva) (C-658/19, EU:C:2021:138, bod 56 a tam citovanú judikatúru).

²⁹ Toto obmedzenie má vplyv nielen na samotnú sumu, ale aj na to, aký druh sankcií (paušálna pokuta alebo penále, prípadne oboje) Súdny dvor zvolí, lebo ich považuje za primerané [pozri rozsudok zo 16. júla 2020, Komisia/Rumunsko (Boj proti praniu špinavých peňazí) (C-549/18, EU:C:2020:563, bod 52)]. Chcem však poukázať na to, že ako je uvedené v oznámení z roku 2023, Komisia „systematicky navrhuje Súdnemu dvoru, aby dotknutému členskému štátu uložil paušálnu pokutu aj penále“.

³⁰ Pozri v tejto súvislosti rozsudok z 25. februára 2021, Komisia/Španielsko (Smernica o osobných údajoch – Oblasť trestného práva) (C-658/19, EU:C:2021:138, bod 55 a tam citovanú judikatúru).

61. Poľská republika tvrdí, že tieto sankcie sú príliš vysoké a neprimerané. Konkrétne má výhrady voči dvom prvkom metód výpočtu uplatňovaných Komisiou, ktoré sú opísané v oznámení z roku 2023: po prvé koeficient závažnosti, ktorý je podľa usmernení uvedených v tomto oznámení rovnaký vo všetkých situáciách úplného neoznámene opatrení potrebných na prebratie smernice dotknutým členským štátom (1), a po druhé faktor n , ktorý je čiastočne založený na počte obyvateľov členského štátu (2). Otázky, ktoré Poľská republika vzniesla v súvislosti s týmito dvoma prvkami, nie sú obmedzené na prejednávanú vec, ale spochybňujú vhodnosť metód výpočtu stanovených Komisiou v oznámení z roku 2023 ako celku. Najprv sa budem zaoberať týmito všeobecnejšími otázkami a následne sa vyjadrím k príliš vysokej sume alebo neprimeranej povahe finančných sankcií stanovených Komisiou v tomto konaní (3).

1. Všeobecná otázka (i): koeficient závažnosti uplatňovaný Komisiou

a) Tvrdenia účastníkov konania

62. Komisia pripomína, že koeficient závažnosti, ktorý odráža závažnosť porušenia, je stanovený na hodnotu od 1 do 20. Dodáva, že ako je uvedené v oznámení z roku 2023, „systematicky“ uplatňuje koeficient 10 v prípadoch týkajúcich sa úplného nesplnenia povinnosti oznámiť transpozičné opatrenia. Prejednávaná vec sa týka takéhoto úplného neoznámene. Komisia preto použila koeficient závažnosti vo výške 10.

63. Komisia vysvetľuje, že podľa judikatúry Súdneho dvora³¹ povinnosť prebrať smernice a povinnosť oznámiť transpozičné opatrenia Komisii predstavujú „podstatné povinnosti“ členských štátov s cieľom zabezpečiť účinnosť práva Únie. Prípady úplného nesplnenia týchto povinností treba považovať za „značne závažné“. To podľa Komisie odôvodňuje systematické uplatňovanie koeficientu závažnosti vo výške 10 vo všetkých takýchto prípadoch.

64. Komisia ďalej uvádza, že všetky smernice prijaté v súlade s legislatívnym postupom sa musia považovať za rovnako dôležité a vyžadujú si úplné prebratie členskými štátmi v lehotách, ktoré sú v nich stanovené. Podľa jej názoru by povaha predmetnej smernice nemala mať vplyv na určenie koeficientu závažnosti.

65. Komisia ďalej tvrdí, že systematické uplatňovanie koeficientu závažnosti vo výške 10 vo všetkých prípadoch, ktoré sa týkajú úplného nesplnenia povinnosti oznámiť transpozičné opatrenia, zvyšuje právnu istotu. Takéto systematické uplatňovanie rovnako zvyšuje predvídateľnosť finančných sankcií navrhovaných Komisiou a zabezpečuje rovnaké zaobchádzanie s členskými štátmi.

66. Komisia sa okrem toho domnieva, že uplatnenie tohto koeficientu je v prejednávanej veci v každom prípade odôvodnené. V tejto súvislosti po prvé tvrdí, že smernica o oznamovateľoch zohráva kľúčovú úlohu pri uľahčovaní účinného uplatňovania práva Únie vo viacerých dôležitých oblastiach, a preto neprebratie tejto smernice môže mať následky na iné akty práva Únie (tie, ktoré boli prijaté v oblastiach patriacich do vecnej pôsobnosti tejto smernice). Po druhé tvrdí, že neexistencia účinnej ochrany oznamovateľov v členskom štáte by mohla mať vplyv na ochranu ich základných práv, čo posilňuje závažnosť porušenia. Po tretie si Komisia nie je vedomá

³¹ Pozri rozsudok z 13. januára 2021, Komisia/Slovensko (MiFID II) (C-628/18, EU:C:2021:1, bod 75).

nijakých ustanovení poľského práva, ktoré sledujú rovnaké ciele ako smernica o oznamovateľoch alebo odzrkadľujú jej obsah. Po štvrté skutočnosť, že Poľská republika spolupracovala s Komisiou počas konania pred podaním žaloby, nezmierňuje jej nesplnenie povinnosti.

67. Poľská republika tvrdí, že systematické uplatňovanie koeficientu závažnosti vo výške 10 vo všetkých prípadoch týkajúcich sa úplného nesplnenia povinnosti oznámiť transpozičné opatrenia umožňuje Komisii obísť jej povinnosť vykonať v každom prípade hĺbkové posúdenie závažnosti údajného porušenia.

68. Poľská republika konkrétne tvrdí, že Komisia v prejednávanej veci nezohľadnila skutočnosť, že poľské právo už poskytuje oznamovateľom určitú formu ochrany, a preto neprebratie smernice týkajúcej sa ochrany týchto osôb má obmedzený vplyv na záujmy, ktoré má tento nástroj chrániť. Podľa jej názoru treba túto okolnosť považovať za poľahčujúcu okolnosť pri určovaní koeficientu závažnosti; v opačnom prípade by koeficient uplatnený Komisiou bol založený len na potenciálnych účinkoch porušenia (na rozdiel od jeho skutočných dôsledkov).

69. Poľská republika tiež poukazuje na to, že skutočnosť, že členský štát lojálne spolupracuje (ako spolupracovala Poľská republika) s Komisiou počas konania pred podaním žaloby, je tiež poľahčujúcou okolnosťou.³²

b) Posúdenie

70. Súdny dvor vysvetlil, že finančné sankcie uložené členským štátom za nedodržanie ich povinností vyplývajúcich z práva Únie musia byť „prispôsobené okolnostiam“ a „primerané“ [porušeniu] a platobnej schopnosti dotknutého členského štátu.³³ Komisia uvádza, že tieto požiadavky náležite zohľadnila v oznámení z roku 2023.³⁴

71. Vzhľadom na tieto skutočnosti sa domnievam, že koeficient závažnosti uplatnený Komisiou má za cieľ najmä zabezpečiť, aby výška paušálnych pokút a/alebo penále stanovených Komisiou podľa článku 260 ods. 3 ZFEÚ bola primeraná závažnosti porušenia posudzovanej vzhľadom na relevantné okolnosti. Ide totiž o jediný prvok metód výpočtu stanovených v oznámení z roku 2023, ktorý môže odrážať závažnosť porušenia.³⁵

72. Práve v tomto kontexte sa treba zaoberať otázkou, či Komisia môže systematicky uplatňovať koeficient závažnosti vo výške 10 vždy, keď údajné porušenie, na základe ktorého navrhuje, aby Súdny dvor uložil finančné sankcie podľa článku 260 ods. 3 ZFEÚ, spočíva v úplnom nesplnení povinnosti oznámiť transpozičné opatrenia. Súdny dvor túto otázku nikdy neskúmal. Pred oznámením z roku 2023 totiž Komisia v takýchto situáciách systematicky neuplatňovala rovnaký koeficient.³⁶

³² V tejto súvislosti sa odvoláva na rozsudky z 25. júna 2013, Komisia/Česká republika (C-241/11, EU:C:2013:423), a zo 17. októbra 2013, Komisia/Belgicko (C-533/11, EU:C:2013:659).

³³ Pokiaľ ide o penále, pozri rozsudky zo 4. júla 2000, Komisia/Grécko (C-387/97, EU:C:2000:356, bod 90), a z 25. februára 2021, Komisia/Španielsko (Smernica o osobných údajoch – Oblasť trestného práva) (C-658/19, EU:C:2021:138, bod 62); pokiaľ ide o paušálne pokuty, rozsudky zo 16. júla 2020, Komisia/Írsko (Boj proti praniu špinavých peňazí) (C-550/18, EU:C:2020:564, bod 81), a z 25. februára 2021, Komisia/Španielsko (Smernica o osobných údajoch – Oblasť trestného práva) (C-658/19, EU:C:2021:138, bod 73).

³⁴ Pozri bod 2 oznámenia z roku 2023.

³⁵ Ostatné prvky metód výpočtu uplatňovaných Komisiou (a to paušálna suma, koeficient dĺžky trvania alebo počet dní, počas ktorých porušenie pretrvávalo alebo pretrváva, a faktor n) sa totiž nezakladajú na závažnosti porušenia.

³⁶ Pozri bod 25 oznámenia Komisie – Vykonávanie článku 260 ods. 3 ZFEÚ (Ú. v. EÚ C 12, 2011, s. 1).

73. Pre objasnenie pripomínam, že článok 260 ods. 3 ZFEÚ sa uplatní, keď „dotknutý členský štát porušil svoju povinnosť oznámiť opatrenie, ktorým transponoval smernicu prijatú v súlade s legislatívnym postupom“. Pôsobnosť tohto ustanovenia sa teda neobmedzuje na prípady úplného nesplnenia oznamovacej povinnosti, ale vzťahuje sa aj na situácie, keď členský štát oznámi transpozičné opatrenia čiastočne alebo nesprávne. Hoci však Komisia v oznámení z roku 2023 neuvádza, aký koeficient závažnosti sa má uplatniť v tomto druhom prípade,³⁷ konštatuje, že v prvom prípade systematicky uplatňuje koeficient vo výške 10.

74. Ako vysvetlím nižšie, domnievam sa, že takýto prístup je vhodný (a zlučiteľný so zásadou proporcionality) len vtedy, ak porušenia, ktorých sa týka, možno všetky považovať za porušenia rovnakého stupňa závažnosti v porovnaní jednak s inými druhmi porušenia a jednak medzi sebou navzájom. Podľa môjho názoru to však v prejednávanej veci tak nie je.

1) Prvý dôvod: prípady úplného nesplnenia povinnosti prijať, a teda oznámiť opatrenia na prebratie, nie sú nevyhnutne závažnejšie ako iné druhy porušení

75. Hypoteticky by sa prístup Komisie (t. j. systematické uplatňovanie koeficientu závažnosti vo výške 10) mohol vzťahovať na dva typy situácií: po prvé, ak dotknutý členský štát prijal potrebné opatrenia na prebratie (úplne alebo čiastočne), ale jednoducho ich vôbec neoznámil; a po druhé, ak tento členský štát vôbec neprebral predmetnú smernicu.

76. V tejto súvislosti pripomínam, že ako vysvetlil generálny advokát Szpunar, v článku 260 ods. 3 ZFEÚ nie je stanovená povinnosť prijať opatrenia na prebratie, ale povinnosť oznámiť ich.³⁸ Z toho vyplýva, že „neoznámenie“ transpozičných opatrení členským štátom (v protiklade k úplnému neprijatiu takýchto opatrení) postačuje na uplatnenie článku 260 ods. 3 ZFEÚ.

77. Napriek tomu môžem bez váhania akceptovať (ako podľa všetkého akceptuje aj Komisia), že prvý scenár je v praxi nepravdepodobný. Vo väčšine situácií (ak nie vo všetkých) je totiž dôvodom, prečo členský štát neoznámi transpozičné opatrenia, skutočnosť, že takéto opatrenia ani neprijal. Je totiž ťažké predstaviť si, prečo by členský štát, ktorý „dobro odvedol svoju prácu“ a prijal opatrenia potrebné na prebratie smernice, o nich neinformoval Komisiu. Je mi teda jasné, že keď táto inštitúcia hovorí o prípadoch úplného „neoznámenia“, má na mysli úplné nesplnenie povinnosti prebrať smernicu (a nie len úplné nesplnenie oznamovacej povinnosti) v súlade s jej vnímaním článku 260 ods. 3 ZFEÚ ako ustanovenia, ktorým sa zavádza mechanizmus, ktorý má „efektívne reagovať na veľmi rozšírený jav, a to neskorú transpozíciu smerníc“.³⁹

78. V takýchto prípadoch je dotknutý členský štát skutočne zodpovedný za dvojité porušenie. Nielenže neoznámil transpozičné opatrenia, ale takéto opatrenia ani neprijal (prvé zlyhanie je dôsledkom druhého).

79. Na prvý pohľad sa existencia takéhoto dvojitého porušenia môže javiť, ako tvrdí Komisia, pomerne závažná. Tu sa však ukazuje slabina univerzálneho riešenia Komisie: je zjavne príliš zjednodušujúce. V rámci tohto prístupu Komisia „vyčlení“ jeden druh porušenia (úplné

³⁷ Pokiaľ ide o podrobnejšie informácie, pozri bod 85 nižšie.

³⁸ Pozri v tejto súvislosti návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Szpunar vo veci Komisia/Belgicko (Článok 260 ods. 3 ZFEÚ – Vysokorychlostné siete) (C-543/17, EU:C:2019:322, bod 69).

³⁹ Pozri bod 51 vyššie.

nesplnenie povinnosti prijať, a teda oznámiť transpozičné opatrenia), ktorý je zo svojej podstaty závažnejší ako iné druhy porušenia, najmä mnohé z tých, na ktoré sa vzťahuje článok 260 ods. 2 ZFEÚ. Tým prehliada skutočnosť, že to tak nemusí byť.⁴⁰

80. Na ilustráciu tohto bodu možno poukázať na nesplnenie povinnosti Českej republiky spočívajúce v tom, že neprebrala určité ustanovenia smernice 2003/41/ES o činnostiach a dohlade nad inštitúciami zamestnaneckého dôchodkového zabezpečenia,⁴¹ ktoré Súdny dvor preskúmal v rozsudku Komisia/Česká republika.⁴² Odhliadnuc od skutočnosti, že toto nesplnenie povinnosti bolo čiastočné, nie úplné, bolo tiež neškodné. Činnosť, ktorú tieto ustanovenia upravovali (konkrétne zamestnanecké dôchodkové zabezpečenie), totiž v Českej republike neexistovala. Naopak, nesplnenie povinnosti konštatované Súdnym dvorom v rozsudku Komisia/Francúzsko,⁴³ ktoré sa týkalo nedodržania určitých kontrolných povinností Francúzskej republiky v oblasti rybolovných činností francúzskych plavidiel (porušenie, ktoré patrí do pôsobnosti súčasného článku 260 ods. 2 ZFEÚ), bolo oveľa závažnejšie, pokiaľ ide o dôsledky, ktoré malo na dotknuté verejné a súkromné záujmy.⁴⁴

2) Druhý dôvod: prípady úplného neprijatia, a teda neoznámenia opatrení na prebratie, majú rôznu stupeň závažnosti

81. Druhým dôvodom, pre ktorý považujem prístup Komisie za neprimeraný, je to, že nie všetky prípady úplného nesplnenia povinnosti prijať, a teda oznámiť transpozičné opatrenia, na ktoré sa vzťahuje článok 260 ods. 3 ZFEÚ, možno samy osebe považovať za rovnako závažné.

82. Krátko po zavedení tohto nového ustanovenia Zmluvou FEÚ Komisia vysvetlila, že jeho cieľom je podporiť včasné preberanie smerníc členskými štátmi, ktoré má „zásadný význam“, pričom nejde len o „zabezpečenie všeobecných záujmov“, ktorých plnenie právne predpisy Únie sledujú, ale aj a hlavne o ochranu občanov Únie, ktorým z týchto právnych predpisov vyplývajú subjektívne práva.⁴⁵

83. Súdny dvor následne výslovne uznal, že v rámci uplatňovania článku 260 ods. 3 ZFEÚ musí byť uloženie paušálnej pokuty založené (rovnako ako v prípade článku 260 ods. 2 ZFEÚ) na posúdení „dôsledkov“, ktoré má nevykonanie povinností dotknutým členským štátom „na súkromné a verejné záujmy“.⁴⁶ Tie isté úvahy (ako aj naliehavosť dosiahnutia toho, aby bol dotknutý členský štát donútený splniť si povinnosti) sú relevantné na účely stanovenia výšky penále.⁴⁷

⁴⁰ Pozri v tejto súvislosti návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Szpunar vo veci Komisia/Belgicko (Článok 260 ods. 3 ZFEÚ – Vysokorychlostné siete) (C-543/17, EU:C:2019:322, bod 56). Pozri tiež 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, č. 6, s. 170 až 189, na s. 173.

⁴¹ Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 3. júna 2003 (Ú. v. EÚ L 235, 2003, s. 10; Mim. vyd. 05/004, s. 350).

⁴² Pozri rozsudok z 25. júna 2013 (C-241/11, EU:C:2013:423, bod 53).

⁴³ Rozsudok z 12. júla 2005 (C-304/02, EU:C:2005:444).

⁴⁴ Pozri v tejto súvislosti 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, č. 6, s. 170 až 189, na s. 173.

⁴⁵ Pozri bod 7 oznámenia Komisie – Vykonávanie článku 260 ods. 3 ZFEÚ (Ú. v. EÚ C 12, 2011, s. 1).

⁴⁶ Pozri rozsudok z 25. februára 2021, Komisia/Španielsko (Smernica o osobných údajoch – Oblasť trestného práva) (C-658/19, EU:C:2021:138, bod 54 a tam citovanú judikatúru).

⁴⁷ Pozri analogicky rozsudok z 20. januára 2022, Komisia/Grécko (Vymáhanie štátnej pomoci – Ferronickel) (C-51/20, EU:C:2022:36, bod 96).

84. Podľa môjho názoru rozhodnutie Komisie v oznámení z roku 2023 systematicky uplatňovať rovnaký koeficient závažnosti vo výške 10 vo všetkých prípadoch, keď členský štát vôbec neprijme, a teda „neoznámí“ Komisii opatrenia na prebratie, je v rozpore s týmto predchádzajúcim prístupom a s uvedenou judikatúrou. Túto pripomienku vysvetlím.

85. V tomto dokumente Komisia odôvodňuje svoj nový prístup tým, že „sa všetky legislatívne smernice majú považovať za rovnako dôležité a má sa vyžadovať ich úplná transpozícia členskými štátmi v rámci lehôt, ktoré sú v nich stanovené“.⁴⁸ Ďalej uvádza, že „dôležitosť toho, aby členské štáty zabezpečili transpozíciu smerníc v lehotách stanovených danými smernicami, sa týka všetkých legislatívnych smerníc rovnako“.⁴⁹ Na druhej strane vysvetľuje, že v prípade čiastočného (a nie úplného) nesplnenia povinnosti oznámiť opatrenia na prebratie sa koeficient závažnosti stanoví na úroveň nižšiu ako 10 a treba náležite zohľadniť účinky nesplnenia povinnosti na „všeobecné a osobitné záujmy“.

86. Z týchto tvrdení vyplýva, že Komisia sa domnieva, že pri uplatňovaní článku 260 ods. 3 ZFEÚ je otázka, ktoré konkrétne záujmy a práva sú dotknuté porušením, relevantná len v iných prípadoch, ako sú prípady úplného nesplnenia povinnosti oznámiť transpozičné opatrenie.

87. Zostáva teda nevyriešená otázka: ak – ako tvrdí Komisia – konečným cieľom finančných sankcií, ktorých uloženie môže navrhnúť Súdny dvor na základe článku 260 ods. 3 ZFEÚ, je „ochrana všeobecných záujmov“ sledovaných právnou úpravou Únie a „individuálnych práv občanov Únie“, ako je možné, že výška týchto sankcií nie je upravená v závislosti od rozsahu, v akom sú tieto záujmy a práva dotknuté alebo by potenciálne mohli byť dotknuté porušením, vo všetkých prípadoch, na ktoré sa vzťahuje toto ustanovenie?

88. V tejto súvislosti som už v bode 21 vyššie uviedol, že sa všeobecne uznáva (ako ilustruje napríklad vecná pôsobnosť samotnej smernice o oznamovateľoch), že určité oblasti práva EÚ majú pre verejný záujem väčší význam ako iné. Úplné neprebratie smernice v jednej z týchto oblastí členským štátom je v zásade, a najmä ak je smernica zameraná na priznanie individuálnych práv občanom EÚ, závažnejšie ako neprebratie smernice v inej oblasti tým istým členským štátom.⁵⁰

89. Podľa môjho názoru preto nemožno tvrdiť, že všetky smernice prijaté v rámci legislatívneho postupu majú rovnakú dôležitosť. Súhlasím s tým, že povinnosť členských štátov prijať transpozičné opatrenia včas sa vzťahuje „rovnako“ na všetky takéto smernice. Iná vec je však tvrdiť, ako to robí Komisia, že všetky tieto nástroje musia byť rovnocenné, lebo všetky majú rovnakú dôležitosť.⁵¹ Skutočnosť, že porušenie je zo svojej podstaty závažné, neznamená, že jeho závažnosť sa nemôže meniť v závislosti od situácie.

90. Rád by som uviedol ešte dve poznámky.

⁴⁸ Pozri bod 3.2.2 oznámenia z roku 2023.

⁴⁹ Pozri bod 2.2 tohto oznámenia.

⁵⁰ Vzhľadom na to súhlasím s tým, že aj v oblasti, ktorá sa považuje za všeobecne dôležitú pre verejný záujem, je možné, že normotvorca Únie prijme smernicu týkajúcu sa otázky pomerne malého významu (napríklad veľmi technickej otázky) a naopak. Závažnosť porušenia teda treba posudzovať v každom jednotlivom prípade.

⁵¹ Pravdepodobne práve na základe podobných úvah Komisia vo svojom prvom oznámení týkajúcom sa článku 260 ods. 3 ZFEÚ uviedla, že zásady a všeobecné kritériá, ktoré formulovala v súvislosti s týmto ustanovením, sa musia uplatňovať „v konkrétnych prípadoch“, a že peňažná sankcia musí byť vždy prispôbená okolnostiam daného prípadu [pozri bod 10 oznámenia Komisie – Vykonávanie článku 260 ods. 3 ZFEÚ (Ú. v. EÚ C 12, 2011, s. 1)].

91. Po prvé tento záver nie je spochybnený skutočnosťou, že Súdny dvor uviedol, že „povinnosť prijať vnútroštátne opatrenia na zabezpečenie úplného prebratia smernice a povinnosť oznámiť tieto opatrenia Komisii predstavujú podstatné povinnosti“.⁵² V tejto súvislosti odkazujem na úvahy, ktoré som práve načrtol vyššie.

92. Ďalej chcem uviesť, že odôvodnenie poskytnuté Komisiou v prejednávanej veci, podľa ktorého systematické uplatňovanie koeficientu závažnosti vo výške 10 zabezpečuje rovnosť zaobchádzania s členskými štátmi, sa mi zdá osobitne nepresvedčivé. Nerozumím, ako by prispôsobenie koeficientu závažnosti tak, aby zohľadňoval také faktory, akým je dôležitosť predmetnej smernice, mohlo ohroziť rovnosť zaobchádzania s členskými štátmi.

93. Po druhé Komisia v oznámení z roku 2023 poukazuje na to, že v súvislosti s článkom 260 ods. 2 ZFEÚ sa na účely určenia dôležitosti príslušného porušenia zohľadňuje „povah[a] a rozsah dotknutých [legislatívnych] ustanovení“. Ďalej uvádza, že „porušenia, ktoré majú vplyv na základné práva alebo na štyri základné slobody..., by sa vo všeobecnosti mali považovať za mimoriadne závažné a mali by viesť k primeranej sankcii“.⁵³ Okrem toho vysvetľuje, že účinky na všeobecné alebo osobitné záujmy by sa mali merať individuálne s prihliadnutím napríklad na stratu vlastných zdrojov Únie, závažné poškodenie finančných záujmov EÚ, vplyv nesplnenia povinnosti na spôsob, akým Únia funguje, závažné alebo nenapraviteľné poškodenie zdravia ľudí alebo životného prostredia, akúkoľvek finančnú výhodu, ktorá plynie členskému štátu z nesplnenia povinnosti, a počet obyvateľov dotknutých nesplnením povinnosti.

94. Nevidím dôvod, prečo by tie isté hlavné zásady a faktory nemohli zohrávať úlohu pri určovaní koeficientu závažnosti v prípade, že porušenie spočíva v úplnom nesplnení povinnosti prijať, a teda oznámiť, transpozíčné opatrenia v zmysle článku 260 ods. 3 ZFEÚ.

95. V tejto súvislosti chcem ďalej uviesť, že Komisia vo svojom prvom oznámení týkajúcom sa článku 260 ods. 3 ZFEÚ uviedla, že koeficient závažnosti musí byť stanovený v súlade s pravidlami a kritériami uplatniteľnými na porušenia upravené v článku 260 ods. 2 ZFEÚ, z čoho vyplýva, že tento koeficient musí mať jednoducho výšku od 1 do 20.⁵⁴ Dôvody odchýlenia sa od tohto prístupu (iné ako rovnaká dôležitosť všetkých smerníc prijatých legislatívnym postupom) nie sú v oznámení z roku 2023 uvedené.

96. Chcem poukázať na to, že v prejednávanej veci Poľská republika tvrdí, že treba zohľadniť dve poľahčujúce okolnosti: po prvé skutočnosť, že oznamovatelia sú už poľským právom chránení, a po druhé to, že Poľská republika lojálne spolupracovala s Komisiou počas konania pred podaním žaloby.

97. Posúdenie prejednávanej veci si ponechám na neskôr (pozri časť 3 nižšie). Zatiaľ by som chcel len vysvetliť, že si myslím, že Komisia by si mala vo všetkých prípadoch vyhradiť možnosť prispôbiť koeficient závažnosti vzhľadom na príslušné poľahčujúce a/alebo priťažujúce okolnosti.

⁵² Pozri rozsudok z 13. januára 2021, Komisia/Slovensko (MiFID II) (C-628/18, EU:C:2021:1, bod 75).

⁵³ Pozri bod 3.2.1.1 oznámenia z roku 2023.

⁵⁴ Pozri bod 25 oznámenia Komisie – Vykonávanie článku 260 ods. 3 ZFEÚ (Ú. v. EÚ C 12, 2011, s. 1), ktorý odkazuje na bod 16.6 oznámenia Komisie – Uplatňovanie článku 228 Zmluvy o ES (SEK/2005/1658).

3) Záver

98. Z predchádzajúcich úvah vyplýva, že podľa môjho názoru by mal Súdny dvor rozhodnúť, že systematické uplatňovanie koeficientu závažnosti vo výške 10 vo všetkých prípadoch úplného nesplnenia povinnosti oznámiť opatrenia potrebné na prebratie smernice patriacej do pôsobnosti článku 260 ods. 3 ZFEÚ je na stanovovanie dostatočne odstrašujúcich a primeraných finančných sankcií vo vzťahu k dotknutému porušeniu nevhodné.

2. Všeobecná otázka (ii): metóda výpočtu faktora *n*

a) Tvrdenia účastníkov konania

99. Podľa Komisie je cieľom faktora *n* zohľadniť platobnú schopnosť členských štátov, a tým zabezpečiť, aby finančné sankcie uložené podľa článku 260 ods. 3 ZFEÚ mali odstrašujúci účinok. Dve tretiny tohto faktora predstavuje hrubý domáci produkt (HDP) členských štátov (v porovnaní s priemerným HDP vo všetkých členských štátoch) a jednu tretinu ich obyvateľstvo (v porovnaní s priemerným počtom obyvateľov vo všetkých členských štátoch).

100. Komisia uvádza, že podľa bodu 3 prílohy I oznámenia z roku 2023 uplatnila v prejednávanej veci faktor *n* vo výške 1,37.

101. Komisia ďalej uvádza, že pri určovaní metódy výpočtu faktora *n* uvedeného v tomto oznámení náležite zohľadnila rozsudok Súdneho dvora Komisia/Grécko (Vymáhanie štátnej pomoci – Ferronickel).⁵⁵ Z bodu 116 tohto rozsudku vyvodzuje, že hoci HDP členských štátov musí byť prevládajúcim prvkom na účely posúdenia ich platobnej schopnosti, nemá to vplyv na možnosť Komisie navrhnúť peňažné sankcie založené na viacerých kritériách, najmä ak cieľom týchto iných kritérií je zachovať primeraný rozdiel medzi členskými štátmi.

102. Komisia sa domnieva, že začlenenie prvku založeného na počte obyvateľov členských štátov do metódy výpočtu faktora *n* slúži práve tomuto cieľu. Tvrdí, že demografické kritérium tiež zabezpečuje stabilitu faktora *n* v čase, keďže pri počte obyvateľov členského štátu je menej pravdepodobné, že sa bude každoročne výrazne meniť, než pri jeho HDP.

103. Komisia okrem toho tvrdí, že metóda výpočtu faktora *n* prijatá v oznámení z roku 2023 sa riadi informáciami, ktoré uviedol generálny advokát Pitruzzella vo svojich návrhoch prednesených vo veci Komisia/Grécko (Vymáhanie štátnej pomoci – Ferronickel),⁵⁶ v ktorých konštatoval, že „cieľ zachovania určitého pomeru medzi koeficientmi uplatňovanými na rôzne členské štáty“ možno dosiahnuť použitím „demografického kritéria, ktoré umožňuje relativizovať výsledky vyplývajúce zo zohľadnenia jednoduchého alebo porovnávacieho HDP“.

104. Poľská republika nesúhlasí s Komisiou. Domnieva sa, že demografické kritérium použité na výpočet faktora *n* je nezlučiteľné s celkovým cieľom tohto faktora, ktorým je zohľadniť platobnú schopnosť členských štátov a zároveň zabezpečiť dostatočne odstrašujúci účinok finančných sankcií, ktoré im boli uložené.

⁵⁵ Pozri rozsudok z 20. januára 2022 (C-51/20, EU:C:2022:36).

⁵⁶ C-51/20, EU:C:2021:534, bod 37.

105. Poľská republika okrem toho tvrdí, že metóda výpočtu faktora n uplatnená Komisiou vedie k rozporuplným výsledkom, keďže platobná schopnosť členských štátov môže byť nadhodnotená alebo podhodnotená v závislosti od počtu ich obyvateľov, čo by neplatilo, ak by sa faktor n zakladal len na ich HDP.

106. Poľská republika tiež uvádza, že treba očakávať rozdiely vo faktore n členských štátov, keďže nie všetky členské štáty majú rovnakú platobnú schopnosť. Celkovo tvrdí, že prístup Komisie vedie k ukladaniu neprimeraných finančných sankcií členským štátom s nižším HDP, ale vyšším počtom obyvateľov.

107. Nakoniec Poľská republika uvádza, že v návrhoch prednesených vo veci Komisia/Grécko⁵⁷ generálny advokát Wathelet konštatoval, že „nie je vylúčené, že niektoré členské štáty s istým počtom obyvateľov majú slabšiu platobnú schopnosť ako iné členské štáty, ktoré majú menší počet obyvateľstva“, a že toto kritérium je v dôsledku toho „tiež irelevantné na účely výpočtu výšky penále“.

108. V tejto súvislosti Poľská republika poukazuje na to, že od roku 2017 (v nadväznosti na návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Wathelet vo veci Komisia/Grécko) Súdny dvor pri určovaní platobnej schopnosti členského štátu nikdy nezohľadnil iné prvky ako HDP. Okrem toho odkaz na „demografické kritérium“ v návrhoch, ktoré predniesol generálny advokát Pitruzzella vo veci Komisia/Grécko (Vymáhanie štátnej pomoci – Ferronickel), by sa mal chápať len ako náznak toho, že by mohlo byť vhodné vydeliť HDP členských štátov počtom ich obyvateľov, aby sa získal presnejší obraz o ich platobnej schopnosti.

109. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy Poľská republika tvrdí, že faktor n uplatnený Komisiou by mal byť založený na platobnej schopnosti členských štátov, ktorá sa odráža len v ich HDP.

b) Posúdenie

110. Metóda, ktorú Komisia uplatňuje na výpočet faktora n , je rovnaká v prípade porušenia, ktoré patria do pôsobnosti článku 260 ods. 2 ZFEÚ, ako v prípade porušenia, na ktoré sa vzťahuje článok 260 ods. 3 ZFEÚ.

111. Táto metóda bola pôvodne založená na dvoch prvkoch: na HDP dotknutého členského štátu na jednej strane a na počte hlasov, ktoré tento členský štát má v Rade na hlasovanie kvalifikovanou väčšinou, na druhej strane.⁵⁸ Pravidlá hlasovania kvalifikovanou väčšinou v Rade sa však zmenili po nadobudnutí účinnosti nového „pravidla dvojitej väčšiny“ zavedeného článkom 16 ods. 4 ZEÚ 1. apríla 2017. Súdny dvor preskúmal dôsledky tohto vývoja v rozsudku zo 14. novembra 2018, Komisia/Grécko,⁵⁹ v ktorom rozhodol, že tento nový systém neposkytuje uspokojivé kritériá na určenie platobnej schopnosti členských štátov, a preto nemôže účinne nahradiť predchádzajúci systém váženia hlasov. Okrem toho uviedol, že Súdny dvor v každom prípade od 1. apríla 2017 zohľadňuje na účely posúdenia platobnej schopnosti len HDP dotknutého členského štátu.

⁵⁷ C-93/17, EU:C:2018:315, bod 139.

⁵⁸ Pozri oddiel D, nazvaný „Zohľadnenie platobnej schopnosti dotknutého členského štátu“, oznámenia Komisie – Uplatňovanie článku 228 Zmluvy o ES (SEK/2005/1658). Pre úplnosť dodávam, že faktor n sa prvýkrát objavil v dokumente nazvanom Informácie Komisie – Metóda výpočtu penále stanoveného v článku 171 Zmluvy o ES z 28. februára 1997 [neoficiálny preklad] (Ú. v. ES C 63, 1997, s. 2), ale až v roku 2005 sa začal uplatňovať aj na výpočet paušálnych pokút.

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

112. Komisia vydala v roku 2019 nové oznámenie (ďalej len „oznámenie z roku 2019“),⁶⁰ do ktorého zahrnula revidovanú metódu výpočtu faktora n . Táto nová metóda naďalej zahŕňala zložku, ktorá nie je viazaná na HDP dotknutého členského štátu. Uvedená zložka však už nebola založená na počte hlasov v Rade, ale na počte kresiel zástupcov v Európskom parlamente.

113. V rozsudku z 20. januára 2022, Komisia/Grécko (Vymáhanie štátnej pomoci – Ferronickel),⁶¹ Súdny dvor opäť uviedol, že na účely posúdenia platobnej schopnosti členského štátu je potrebné vychádzať z HDP dotknutého členského štátu ako z prevládajúceho faktora a že cieľ spočívajúci v stanovení dostatočne odrádzajúcich finančných sankcií si nevyhnutne nevyžaduje, aby sa zohľadnila inštitucionálna váha dotknutého členského štátu v Európskej únii, keďže táto okolnosť je nezávislá od povahy predmetného porušenia.

114. Oznámenie z roku 2023 bolo prijaté po tomto rozsudku.

115. V tomto oznámení Komisia opisuje faktor n ako vážený geometrický priemer, ktorý vychádza „najmä“ z HDP členských štátov a „sekundárne“ z ich počtu obyvateľov „ako demografického kritéria, čo umožňuje zachovať primeranú odchýlku medzi rôznymi členskými štátmi“.

116. Súhlasím s Poľskou republikou, že toto „demografické kritérium“ nie je vhodné na určenie relatívnej platobnej schopnosti členských štátov. K tomuto záveru ma vedú tri hlavné dôvody.

117. Po prvé by bolo možné tvrdiť, že skutočnosti uvedené v bode 113 vyššie nevyklúčujú možnosť Komisie zohľadniť pri stanovení metódy výpočtu faktora n iné faktory alebo parametre. Ako totiž Komisia uvádza v oznámení z roku 2023, Súdny dvor vo svojom rozsudku z 20. januára 2022, Komisia/Grécko (Vymáhanie štátnej pomoci – Ferronickel)⁶² (rozsudok, ktorý viedol Komisiu k tomu, aby prehodnotila svoju metódu výpočtu tohto koeficientu a prijala uvedené oznámenie), uznal, že „bez toho, aby“ tým bola dotknutá možnosť Komisie navrhnúť finančné sankcie, ktoré „sa zakladajú na viacerých kritériách s cieľom umožniť najmä zachovanie primeraného rozdielu medzi jednotlivými členskými štátmi“, je potrebné vychádzať z HDP členského štátu ako prevládajúceho prvku na účely posúdenia jeho platobnej schopnosti.

118. Tieto skutočnosti však podľa môjho názoru preukazujú, že Súdny dvor naozaj požaduje vzájomný vzťah medzi HDP členských štátov a faktormi n , ktoré sú im pridelené.⁶³ Ak by totiž členskému štátu s porovnateľne nižším HDP, než má iný členský štát, bol pridelený vyšší faktor n ako tomuto inému členskému štátu a naopak, jednoducho by už nebolo možné povedať, že tento faktor vypovedá o platobnej schopnosti členských štátov.

⁶⁰ Oznámenie Komisie – Úprava metódy výpočtu paušálnej pokuty a denného penále, ktoré Komisia navrhuje v rámci postupu v prípade nesplnenia povinnosti vedeného na Súdnom dvore Európskej únie (Ú. v. EÚ C 70, 2019, s. 1).

⁶¹ C-51/20, EU:C:2022:36 (body 113 až 115).

⁶² C-51/20, EU:C:2022:36 (bod 116).

⁶³ V tejto súvislosti chcem ďalej uviesť, že Súdny dvor vo viacerých rozsudkoch zdôraznil, že pokiaľ ide o platobnú schopnosť predmetného členského štátu, treba zobrať do úvahy najnovší vývoj hrubého domáceho produktu (HDP) tohto členského štátu v čase posudzovania skutkového stavu Súdny dvorom [pozri okrem iného rozsudky zo 16. júla 2020, Komisia/Rumunsko (Boj proti praniu špinavých peňazí) (C-549/18, EU:C:2020:563, bod 85), a zo 16. júla 2020, Komisia/Írsko (Boj proti praniu špinavých peňazí) (C-550/18, EU:C:2020:564, bod 97)]. Súdny dvor okrem toho zastáva názor, že suma finančných sankcií sa musí znížiť v situáciách, keď sa dotknutý členský štát nachádza v hospodárskej kríze (a jeho HDP sa výrazne znížil) pozri rozsudok z 19. decembra 2012, Komisia/Írsko (C-374/11, EU:C:2012:827, bod 44)].

119. Práve tu sa prejavuje chyba v metóde výpočtu faktora n , ktorú Komisia zvolila v oznámení z roku 2023. V prílohe I k oznámeniu z roku 2023 sa uvádza, že faktory n , ktoré sú v nej uvedené, boli vypočítané na základe HDP členských štátov v roku 2020. Ak sa vezme do úvahy HDP členských štátov počas daného roka⁶⁴ a faktory n , ktoré Komisia priradila každému z nich, ukáže sa, že:

- HDP Luxemburska je vyšší ako HDP Bulharska, Chorvátska, Litvy a Slovinska, ale faktor n , ktorý Komisia uplatňuje na Luxembursko, je nižší ako ten, ktorý uplatňuje na ostatné uvedené členské štáty,
- HDP Holandska je výrazne vyšší ako HDP Poľska, ale ich faktory n sú prakticky rovnaké (1,39 verzus 1,37),
- naproti tomu HDP Poľska je len o niečo vyšší ako HDP Švédska, ale ich faktory n sa výrazne líšia (1,37 verzus 0,83).

120. Okrem toho, ak sa analyzujú faktory n stanovené v oznámení z roku 2023 vzhľadom na HDP na obyvateľa členských štátov, zaznamenaný v roku 2020,⁶⁵ a nie na ich HDP (keďže HDP na obyvateľa pravdepodobne umožňuje lepšie porovnanie platobnej schopnosti jednotlivých členských štátov), výsledky sú ešte viac rozporuplné:

- HDP na obyvateľa Dánska je vyšší ako v Nemecku, ale faktor n Nemecka je takmer 12-krát vyšší ako v Dánsku (6,16 verzus 0,52),
- naopak, Írsku a Dánsku boli pridelené podobné faktory n (0,55 verzus 0,52), hoci HDP na obyvateľa v Írsku je takmer 1,5-krát vyšší ako v Dánsku,
- podobne Holandsko a Poľsko majú podobné faktory n (1,39 a 1,37), ale existuje značný rozdiel medzi ich HDP na obyvateľa (HDP na obyvateľa Holandska je takmer štyrikrát vyšší ako v Poľsku),
- Taliansko a Cyprus majú podobný HDP na obyvateľa, ale faktor n Talianska je 3,41, zatiaľ čo faktor n Cypru je 0,05 (faktor n Talianska je teda približne 68-krát vyšší ako v prípade Cypru),
- Luxembursko má jeden z najnižších faktorov n , ale najvyšší HDP na obyvateľa zo všetkých členských štátov.

121. Vzhľadom na tieto skutočnosti je podľa môjho názoru jasné, že faktory n uvedené v oznámení z roku 2023 nemajú výpovednú hodnotu, pokiaľ ide o platobnú schopnosť členských štátov (bez ohľadu na to, či je táto platobná schopnosť určená na základe ich HDP alebo HDP na obyvateľa). Podľa môjho názoru tvrdenie niektorých autorov⁶⁶ a členských štátov⁶⁷ v čase, keď

⁶⁴ Na základe hodnôt, ktoré poskytol Eurostat:
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/NAMA_10_GDP__custom_1799513/bookmark/bar?lang=en&bookmarkId=d8b13929-28c2-478f-8c40-492f2c166c77.

⁶⁵ Na základe hodnôt, ktoré poskytol Eurostat: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sgd_08_10/default/table?lang=en.

⁶⁶ Pozri v tejto súvislosti KORNEZOV, A.: Imposing the right amount of sanctions under Article 260(2) TFEU: Fairness v. predictability, or how to „bridge the gaps“. In: *Columbia Journal of European Law*, roč. 20, 2014, č. 3, s. 307 až 331, na s. 329.

⁶⁷ Pozri v tejto súvislosti rozsudok z 25. februára 2021, Komisia/Španielsko (Smernica o osobných údajoch – Oblasť trestného práva) (C-658/19, EU:C:2021:138, bod 49), v ktorom Španielske kráľovstvo tvrdilo, že faktor n , ktorý mu bol pridelený v oznámení z roku 2019, ho zaradil na štvrté miesto medzi členskými štátmi, pokiaľ ide o platobnú schopnosť, pričom ak by sa tento faktor vypočítal len na základe HDP, Španielsko by sa umiestnilo na štrnástom mieste.

metóda výpočtu faktora n ešte bola založená na hlasovacích právach v Rade alebo počte zástupcov v Európskom parlamente, podľa ktorého tento faktor nevyhnutne neposkytuje presný obraz o platobnej schopnosti členských štátov, keďže nadhodnocuje alebo podhodnocuje platobnú schopnosť niektorých členských štátov, určite stále platí.⁶⁸

122. To ma privádza k druhému dôvodu, pre ktorý sa domnievam, že metóda výpočtu faktora n uvedená v oznámení z roku 2023 je nevhodná. Zdá sa mi jasné, že pri stanovení tejto metódy Komisia nezamýšľala len vykonať rozsudok Súdneho dvora z 20. januára 2022, Komisia/Grécko (Vymáhanie štátnej pomoci – Ferronickel),⁶⁹ v ktorom Súdny dvor vyjadril výhrady voči predchádzajúcej metóde výpočtu (t. j. metóde uvedenej v oznámení z roku 2019), ale aj zabezpečiť, aby sa výška finančných sankcií, ktoré navrhuje Súdny dvor, čo najviac priblížila hodnotám získaným touto predchádzajúcou metódou.

123. Komisia totiž už vo fáze prijímania oznámenia z roku 2019 poukázala na to, že použitie HDP členských štátov ako jediného kritéria by spôsobilo rozdiel medzi najvyšším a najnižším faktorom n , čo je podľa jej názoru neprijateľné.⁷⁰ Domnievam sa, že Komisia mohla mať podobné obavy, keď navrhla zahrnúť demografické kritérium do svojej novej metódy výpočtu v oznámení z roku 2023 namiesto toho, aby sa spoliehala výlučne na HDP alebo HDP na obyvateľa. Z porovnania faktorov n uvedených v prílohe I k tomuto oznámeniu s faktormi n uvedenými v prílohe I k oznámeniu z roku 2019 totiž vyplýva, že medzi nimi nie sú nijaké zásadné rozdiely.

124. V tejto súvislosti, samozrejme, súhlasím s Komisiou v tom, že zabezpečiť, aby faktor n zostal v podobnom rozmedzí hodnôt medzi jednotlivými metódami výpočtu a aby mal určitý stupeň stability v čase, nie je úplne chybným cieľom. Zdá sa mi však, že stabilita by sa dala ľahko dosiahnuť inými, vhodnejšími prostriedkami. Začnem tým, že Komisia by mohla zohľadniť HDP alebo HDP na obyvateľa členských štátov za niekoľko rokov a vychádzať z ich priemernej hodnoty za obdobie napríklad piatich rokov. Okrem toho, aby sa zabezpečilo, že rozdiely medzi faktormi n jednotlivých členských štátov nebudú príliš veľké a že zostanú v rovnakom rozmedzí hodnôt ako v súčasnosti (t. j. od 0,03 do 6,16), Komisia by mohla znížiť hodnoty získané na základe priemeru HDP alebo HDP na obyvateľa tak, aby sa presne vošli do tohto rozmedzia.

125. Dovoľte mi uviesť príklad. Podľa prístupu, ktorý navrhujem, by sa členskému štátu s najvyšším HDP alebo HDP na obyvateľa pridelil faktor n vo výške 6,16. Všetky ostatné členské štáty by dostali faktor n , ktorý odráža ich porovnateľný HDP alebo HDP na obyvateľa, ale ktorý by zostal pod touto hodnotou. Ak má napríklad Luxembursko najvyšší HDP na obyvateľa, jeho faktor n by mohol byť 6,16. Faktor n pre Holandsko, ktorého HDP na obyvateľa bol (v roku 2020) približne polovičný v porovnaní s Luxemburskom, by sa blížil k hodnote 3.

126. Podľa môjho názoru a na rozdiel od toho, čo tvrdí Komisia, generálny advokát Pitruzzella mal na mysli podobné úvahy, keď vo svojich návrhoch prednesených vo veci Komisia/Grécko (Vymáhanie štátnej pomoci – Ferronickel)⁷¹ uviedol, že „cieľ zachovania určitého pomeru medzi koeficientmi uplatňovanými na rôzne členské štáty“ možno dosiahnuť inými metódami, napríklad použitím „demografického kritéria, ktoré umožňuje relativizovať výsledky vyplývajúce zo zohľadnenia jednoduchého alebo porovnávacieho HDP“. Nie je mi totiž jasné, ako by sa táto pasáž mohla vykladať spôsobom, ktorý navrhuje Komisia, keďže generálny advokát Pitruzzella

⁶⁸ Pozri tiež návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Fennelly vo veci Komisia/Grécko (C-197/98, EU:C:1999:597, body 39 až 43).

⁶⁹ C-51/20, EU:C:2022:36.

⁷⁰ Pozri oznámenie z roku 2019, bod 2.

⁷¹ C-51/20, EU:C:2021:534, bod 37.

v bode 35 tých istých návrhov uvádza, že podľa jeho názoru „HDP (jednoduch[ý], na obyvateľa alebo porovnávac[i])... [môže sám] osebe poskytnúť primeraný údaj o platobnej schopnosti dotknutého členského štátu“.

127. Tretí dôvod, pre ktorý sa domnievam, že metóda Komisie na výpočet faktora n je nevhodná, súvisí s niektorými širšími úvahami o relevantnosti počtu obyvateľov dotknutého členského štátu vo fáze určovania jeho schopnosti platiť finančné sankcie.

128. Ako som uviedol vyššie, zastávam názor (podobne ako generálny advokát Pitruzzella), že na získanie presného obrazu o platobnej schopnosti členského štátu môže byť užitočné, ak nie lepšie, vychádzať z jeho HDP na obyvateľa (ktorý, ako je zrejmé, si vyžaduje zohľadnenie počtu jeho obyvateľov). To však Komisia v oznámení z roku 2023 nerobí. Ako som totiž vysvetlil vyššie, v tomto oznámení nedelí HDP dotknutého členského štátu počtom jeho obyvateľov, ako by to bolo pri výpočte HDP na obyvateľa tohto členského štátu. Skôr zastáva názor, že relatívne bohatstvo dotknutého členského štátu (jeho HDP posudzovaný v porovnaní s priemerným HDP všetkých členských štátov) sa musí vynásobiť počtom obyvateľov tohto členského štátu (opäť v porovnaní s priemerným počtom obyvateľov všetkých členských štátov).

129. Ako správne tvrdí Poľská republika, výsledkom tohto prístupu je, že členský štát s porovnateľne vyšším počtom obyvateľov sa systematicky považuje za členský štát s vyššou platobnou schopnosťou ako členský štát s rovnakým celkovým bohatstvom (HDP) a porovnateľne nižším počtom obyvateľov. Nechápem, ako by sa to dalo zosúladiť so zásadou rovnakého zaobchádzania s členskými štátmi.

130. Okrem toho sa mi zdá, že prístup Komisie v konečnom dôsledku vedie k veľmi nešťastnému výsledku, keď sa počet obyvateľov dotknutého členského štátu vo fáze určovania faktora n skutočne považuje buď za priťažujúcu, alebo za poľahčujúcu okolnosť (v závislosti od toho, či je počet obyvateľov veľký alebo malý). Podľa môjho názoru takáto úvaha nemá miesto pri posudzovaní relatívnej *platobnej schopnosti* členských štátov. Ako totiž uviedol generálny advokát Wathelet, „nie je vylúčené, že niektoré členské štáty s istým počtom obyvateľov majú [skutočne] slabšiu platobnú schopnosť ako iné členské štáty, ktoré majú menší počet obyvateľstva“.⁷²

131. To ma privádza k záverečnej poznámke. Môžem ľahko akceptovať, že povinnosti členských štátov vyplývajúce z práva EÚ, najmä tie, ktoré súvisia s preberaním smerníc, sú v istom zmysle „záväzkom“ týchto členských štátov voči ich občanom. Ak členský štát nepreberie smernicu, chápem, že môže byť relevantné zohľadniť počet občanov Únie žijúcich na jeho území, ktorých sa toto nesplnenie povinnosti týka. To je podľa môjho názoru hlavný rozdiel medzi nesplnením povinností vyplývajúcich z práva EÚ členským štátom a vodičom automobilu alebo spoločnosťou, ktorý som použil ako príklad v úvode vyššie. Podľa môjho názoru by si vodič alebo spoločnosť ani na sekundu nepomysleli, že výška ich pokuty by sa mohla meniť v závislosti od počtu osôb žijúcich v ich domácnosti alebo počtu osôb, ktoré zamestnávajú v čase porušenia, a to z jednoduchého dôvodu, že z predpisov, ktoré porušujú (či už sa týkajú regulácie cestnej premávky, hospodárskej súťaže v EÚ alebo ochrany osobných údajov), nevyplývajú voči týmto jednotlivcom povinnosti.

132. Naopak, skutočnosť, že členskému štátu bola uložená vyššia sankcia z dôvodu, že má viac obyvateľov ako iný členský štát, nemusí byť podľa môjho názoru úplne neodôvodnená v rámci konania o nesplnení povinnosti začatého podľa článku 258 ZFEÚ. Domnievam sa však, že táto okolnosť sa týka závažnosti porušenia, a nie platobnej schopnosti členských štátov. Preto zastávam

⁷² Pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Wathelet vo veci Komisia/Grécko (C-93/17, EU:C:2018:315, bod 139).

názor, že počet obyvateľov dotknutého členského štátu nemôže byť použitý ako priťažujúca alebo poľahčujúca okolnosť vo fáze určovania faktora n . Namiesto toho môže byť v prípade potreby zahrnutý medzi poľahčujúce alebo priťažujúce okolnosti, ktoré sú relevantné na určenie koeficientu závažnosti v každom jednotlivom prípade. V tejto súvislosti chcem poukázať na to, že ako som už uviedol v bode 93 vyššie, Komisia to už umožňuje v prípade porušení, ktoré patria do pôsobnosti článku 260 ods. 2 ZFEÚ.

3. *Prejednávaná vec*

133. V predchádzajúcich častiach som vysvetlil, prečo sa domnievam, že je nevhodné po prvé uplatňovať rovnaký koeficient závažnosti vo výške 10 „systematicky“ vo všetkých prípadoch úplného neoznámenia transpozičných opatrení a po druhé na účely určenia platobnej schopnosti dotknutého členského štátu vychádzať z demografického kritéria, ktoré systematicky penalizuje členské štáty, ktoré majú podobne ako Poľsko vyšší počet obyvateľov.

134. Teraz by som sa chcel zaoberať zostávajúcou otázkou finančných sankcií, ktoré by mal Súdny dvor podľa môjho názoru prijať v prejednávanej veci.

135. V tejto súvislosti na jednej strane pripomínam, že celková výška finančných sankcií uložených Súdnym dvorom na základe článku 260 ods. 3 ZFEÚ nemôže, ako som už uviedol v bode 57 vyššie, presiahnuť výšku navrhnutú Komisiou.

136. Na druhej strane Súdny dvor opakovane rozhodol, že v rámci konania o nesplnení povinnosti nie je vo všeobecnosti viazaný usmerneniami uvedenými v oznámeniach Komisie, ktorých cieľom je prispieť k zabezpečeniu transparentnosti, predvídateľnosti a právnej istoty konania tejto inštitúcie pri predkladaní návrhov Súdnemu dvoru. Okrem toho Súdny dvor uviedol, že matematické premenné, ktoré Komisia používa na výpočet výšky finančných sankcií, predstavujú „užitočný návod“. Inými slovami, ide o orientačné pravidlá, ktoré len stanovujú prístup, ktorý Komisia navrhuje uplatniť.⁷³

137. V prejednávanej veci z toho vyplýva, že hoci návrhy Komisie boli prijaté na základe usmernení uvedených v oznámení z roku 2023, a teda sú ovplyvnené dvoma nedostatkami, ktoré som označil v bode 133 vyššie, tieto vady nebránia Súdnemu dvoru v tom, aby v rozpore s metódami výpočtu uvedenými v tomto oznámení uložil peňažné sankcie v nižšej výške, ako stanovila Komisia.

138. Zároveň vzhľadom na to, že návrhy Komisie stanovujú hornú hranicu sumy, ktorú môže Súdny dvor uložiť na základe tohto ustanovenia, nemožno vylúčiť, že by mohli v situácii, keď Súdny dvor považuje za vhodné zvoliť finančné sankcie vo vyššej sume, než stanovila Komisia (otázka, ktorá našťastie podľa môjho názoru v prejednávanej veci nevzniká), zbaviť Súdny dvor tejto možnosti. Preto navrhujem, aby Súdny dvor vo svojom rozsudku v prejednávanej veci výslovne poukázal na nedostatky metód výpočtu Komisie [ako to už urobil v rozsudkoch zo 14. novembra 2018, Komisia/Grécko,⁷⁴ a z 20. januára 2022, Komisia/Grécko (Vymáhanie štátnej pomoci – Ferronickel)⁷⁵].

⁷³ Pozri rozsudok z 20. januára 2022, Komisia/Grécko (Vymáhanie štátnej pomoci – Ferronickel) (C-51/20, EU:C:2022:36, body 95, 109 a 110).

⁷⁴ C-93/17, EU:C:2018:903.

⁷⁵ C-51/20, EU:C:2022:36.

139. Po týchto vysvetleniach konštatujem, že Poľská republika do dnešného dňa stále neoznámila Komisii opatrenia potrebné na prebratie smernice o oznamovateľoch.

140. Za týchto okolností sa domnievam, že Poľskej republike treba uložiť tak paušálnu pokutu, ako aj penále, s cieľom podnietiť ju k prijatiu opatrení potrebných na ukončenie konštatovaného nesplnenia povinnosti.

141. Aby sa však zabezpečilo, že samotná výška paušálnej pokuty a penále bude „prispôsoben[á] okolnostiam“ a zároveň „primeran[á] [porušeniu], ako aj a platobnej schopnosti“ Poľskej republiky,⁷⁶ Súdny dvor musí podľa môjho názoru konštatovať, že Poľská republika má nižšiu platobnú schopnosť, než je tá, ktorú odráža faktor n , z ktorého vychádza Komisia.⁷⁷

142. Okrem toho sa domnievam, že Súdny dvor musí pri posudzovaní závažnosti predmetného porušenia zohľadniť všetky relevantné poľahčujúce alebo priťažujúce okolnosti (ako sú tie, ktoré som vymenoval v bode 93 vyššie). Medzi také okolnosti patrí skutočnosť, že neprebratie smernice o oznamovateľoch Poľskou republikou by mohlo mať vplyv na práva pomerne veľkého počtu občanov Únie vzhľadom na pomerne veľký počet obyvateľov tohto členského štátu, a skutočnosť, že cieľom tejto smernice je práve priznať individuálne práva osobám, ktoré nahlásia porušenia práva Únie.

143. Pokiaľ ide o účinky nesplnenia povinnosti zo strany Poľskej republiky na verejné a súkromné záujmy, pripomínam, že ako som uviedol v bode 21 vyššie, cieľom smernice o oznamovateľoch je poskytnúť „vyváženú a účinnú“ ochranu osobám, ktoré nahlásia porušenia práva Únie, o ktorých získajú informácie v pracovnom kontexte, a „posilniť presadzovanie práva a politik Únie“ v určitých špecifických oblastiach dôležitých pre verejný záujem. Neprebratie tohto nástroja sa preto musí považovať za obzvlášť závažné, lebo má významné dôsledky pre takéto „oblasti dôležité pre verejný záujem“, ako aj pre ochranu individuálnych práv oznamovateľov.

144. Domnievam sa však, že tieto dôležité dôsledky určitým spôsobom zmierňuje skutočnosť, že oznamovatelia sú už poľským právom chránení (a teda že výkon ich práv nie je neprebratím smernice o oznamovateľoch zo strany Poľskej republiky tak nepriaznivo ovplyvnený, ako by sa na prvý pohľad mohlo zdať). V tejto súvislosti pripomínam, že Súdny dvor už konštatoval, že závažnosť porušenia môže závisieť od jeho praktických účinkov, najmä od skutočnosti, že tieto účinky zostávajú relatívne obmedzené.⁷⁸ V zásade sa teda stotožňujem s názorom Poľskej republiky, že úroveň ochrany, ktorú poľské právo priznáva oznamovateľom, možno považovať za poľahčujúcu okolnosť.

145. Okrem toho súhlasím s Poľskou republikou v tom, že jej lojálna spolupráca s Komisiou počas postupu, ktorý viedol ku konaniu o nesplnení povinnosti na Súdnom dvore, možno tiež považovať za poľahčujúcu okolnosť.⁷⁹

⁷⁶ Pozri judikatúru, ktorú som pripomenul v bode 70 týchto návrhov.

⁷⁷ Podľa metódy, ktorú som opísal v bode 125 vyššie, by faktor n Poľskej republiky mohol byť napríklad 0,97, keďže jej HDP na obyvateľa bol v rokoch 2018 až 2022 v priemere 13 354 eur (v porovnaní s 84 280 eurami v prípade Luxemburska) (na základe hodnôt, ktoré poskytol Eurostat: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_08_10/default/table?lang=en).

⁷⁸ Pozri rozsudok z 13. januára 2021, Komisia/Slovensko (MiFID II) (C-628/18, EU:C:2021:1, bod 80).

⁷⁹ Pozri v tejto súvislosti rozsudky z 25. júna 2013, Komisia/Česká republika (C-241/11, EU:C:2013:423, bod 51), a zo 17. októbra 2013, Komisia/Belgicko (C-533/11, EU:C:2013:659, bod 40). Naopak, súhlasím s Komisiou v tom, že nedostatočná spolupráca predstavuje priťažujúcu okolnosť. Členské štáty sú totiž povinné lojálne spolupracovať s Komisiou podľa článku 4 ods. 3 ZEÚ.

146. Celkovo sa vzhľadom na relevantné skutkové a právne okolnosti, ktoré som práve načrtol (a najmä na nižšiu platobnú schopnosť Poľskej republiky), domnievam, že by bolo vhodné, aby Súdny dvor uložil finančné sankcie v nižšej výške, ako je suma stanovená Komisiou, a to paušálnu pokutu vo výške 8 700 eur za deň odo dňa, keď uplynula lehota na prebratie smernice o oznamovateľoch, až do dátumu vyhlásenia rozsudku v prejednávanej veci a penále vo výške 34 000 eur za deň omeškania s plnením povinností vyplývajúcich zo smernice o oznamovateľoch odo dňa vyhlásenia tohto rozsudku do dňa splnenia týchto povinností.

VI. Návrh

147. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy navrhujem, aby Súdny dvor:

- určil, že Poľská republika si nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú zo smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1937 z 23. októbra 2019 o ochrane osôb, ktoré nahlasujú porušenia práva Únie (ďalej len „smernica o oznamovateľoch“), tým, že neprijala zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na prebratie tejto smernice, alebo v každom prípade tým, že ich neoznámila Komisii,
- určil, že systematické uplatňovanie koeficientu závažnosti vo výške 10 vo všetkých prípadoch úplného nesplnenia povinností oznámiť opatrenia potrebné na prebratie smernice je neprimerané z hľadiska stanovenia finančných sankcií, ktoré sú dostatočne odradzujúce a primerané príslušnému nesplneniu povinností,
- určil, že na účely stanovenia takýchto finančných sankcií metóda výpočtu, ktorú použila Európska komisia vo svojom oznámení nazvanom „Finančné sankcie v konaniach o nesplnení povinností“ na určenie faktora n , nie je vhodná na určenie platobnej schopnosti tohto členského štátu,
- uložil Poľskej republike paušálnu pokutu vo výške 8 700 eur za deň odo dňa, keď uplynula lehota na prebratie smernice o oznamovateľoch, až do dátumu vyhlásenia rozsudku v prejednávanej veci a penále vo výške 34 000 eur za deň omeškania s plnením povinností vyplývajúcich zo smernice o oznamovateľoch odo dňa vyhlásenia tohto rozsudku do dňa splnenia týchto povinností,
- uložil Poľskej republike povinnosť nahradiť trovy konania.