



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (veľká komora)

zo 16. júla 2020*

„Nesplnenie povinnosti členským štátom – Článok 258 ZFEÚ – Predchádzanie využívania finančného systému na účely prania špinavých peňazí a financovania terorizmu – Smernica (EÚ) 2015/849 – Neprebratie a/alebo neoznámenie opatrení na prebratie – Článok 260 ods. 3 ZFEÚ – Návrh na uloženie povinnosti zaplatiť paušálnu pokutu“

Vo veci C-549/18,

ktorej predmetom je žaloba o nesplnenie povinnosti podľa článku 258 a článku 260 ods. 3 ZFEÚ, podaná 27. augusta 2018,

Európska komisia, v zastúpení: T. Scharf, L. Flynn, G. von Rintelen, L. Nicolae a L. Radu Bouyon, splnomocnení zástupcovia,

žalobkyňa,

proti

Rumunsku, v zastúpení: pôvodne C.-R. Canțăr, E. Gane, L. Lițu a R. I. Hațeganu, neskôr E. Gane, L. Lițu a R. I. Hațeganu, splnomocnení zástupcovia,

žalovaná,

ktorú v konaní podporujú:

Belgické kráľovstvo, v zastúpení: C. Pochet, P. Cottin a J.-C. Halleux, splnomocnení zástupcovia,

Estónska republika, v zastúpení: N. Grünberg, splnomocnená zástupkyňa,

Francúzska republika, v zastúpení: A.-L. Desjonquères, B. Fodda a J.-L. Carré, splnomocnení zástupcovia,

Poľská republika, v zastúpení: B. Majczyna, splnomocnený zástupca,

vedľajší účastníci konania,

SÚDNY DVOR (veľká komora),

v zložení: predseda K. Lenaerts, podpredsedníčka R. Silva de Lapuerta, predsedovia komôr A. Arabadžiev, A. Prechal, M. Vilaras, L. S. Rossi a I. Jarukaitis, sudcovia M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, F. Biltgen (spravodajca), A. Kumin, N. Jääskinen a N. Wahl,

* Jazyk konania: rumunčina.

generálny advokát: E. Tančev,

tajomník: M. Longar, referent,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 10. decembra 2019,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 5. marca 2020,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Európska komisia svojou žalobou navrhuje, aby Súdny dvor:

- určil, že Rumunsko si tým, že najneskôr do 26. júna 2017 neprijalo zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu so smernicou Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/849 z 20. mája 2015 o predchádzaní využívaniu finančného systému na účely prania špinavých peňazí alebo financovania terorizmu, ktorou sa mení nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 648/2012 a zrušuje smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/60/ES a smernica Komisie 2006/70/ES (Ú. v. EÚ L 141, 2015, s. 73), alebo v každom prípade tým, že tieto ustanovenia neoznámilo Komisii, nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 67 smernice 2015/849,
- uložil tomuto členskému štátu v súlade s ustanoveniami článku 260 ods. 3 ZFEÚ povinnosť zaplatiť penále vo výške 21 974,40 eura za každý deň omeškania odo dňa vyhlásenia tohto rozsudku za nesplnenie povinnosti oznámiť opatrenia na prebratie tejto smernice,
- uložil uvedenému členskému štátu v súlade s ustanoveniami článku 260 ods. 3 ZFEÚ povinnosť zaplatiť paušálnu pokutu na základe dennej sumy 6 016,80 eura vynásobenej počtom dní, ktoré uplynuli medzi dňom nasledujúcim po uplynutí lehoty na prebratie stanovenej v uvedenej smernici a dňom odstránenia porušenia tým istým členským štátom, alebo ak k odstráneniu nedostatkov nedôjde, dňom vyhlásenia tohto rozsudku, za predpokladu, že dôjde k prekročeniu minimálnej paušálnej pokuty vo výške 1 887 000 eur, a
- zaviazal Rumunsko na náhradu trov konania.

Právny rámec

2 Podľa článku 1 ods. 1 a 2 smernice 2015/849:

„1. Táto smernica má za cieľ zabrániť používaniu finančného systému Únie na účely prania špinavých peňazí a financovania terorizmu.

2. Členské štáty zabezpečia, aby pranie špinavých peňazí a financovanie terorizmu boli zakázané.“

3 Článok 67 tejto smernice stanovuje:

„1. Členské štáty uvedú do účinnosti zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s touto smernicou do 26. júna 2017. Komisii bezodkladne oznámia znenie týchto ustanovení.

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

2. Členské štáty oznámia Komisii znenie hlavných ustanovení vnútroštátnych právnych predpisov, ktoré prijímú v oblasti pôsobnosti tejto smernice.“

Konanie pred podaním žaloby a konanie na Súdnom dvore

- 4 Komisia, keďže ju Rumunsko vôbec neinformovalo o prijatí a uverejnení zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení potrebných na dosiahnutie súladu so smernicou 2015/849 po uplynutí lehoty na prebratie stanovenej v článku 67 tejto smernice, teda 26. júna 2017, zaslala tomuto členskému štátu 19. júla 2017 výzvu.
- 5 Z odpovede Rumunska z 19. septembra 2017 vyplýva, že k tomuto dátumu boli opatrenia na prebratie uvedenej smernice len v štádiu prípravy. Komisia preto 8. decembra 2017 zaslala uvedenému členskému štátu odôvodnené stanovisko, v ktorom ho vyzvala, aby prijal opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s požiadavkami vyplývajúcimi zo smernice 2015/849 v lehote dvoch mesiacov od jeho doručenia.
- 6 Keďže žiadosti Rumunska o predĺženie lehoty na odpoveď na odôvodnené stanovisko z 8. decembra 2017 boli zamietnuté, Rumunsko odpovedalo na toto stanovisko listom z 8. februára 2018, v ktorom Komisiu informovalo, že návrh zákona obsahujúci opatrenia na prebratie smernice 2015/849 prijme Parlament v máji 2018.
- 7 Keďže sa Komisia domnievala, že Rumunsko neprijalo vnútroštátne opatrenia na prebratie uvedenej smernice, ani neoznámilo tieto opatrenia, podala túto žalobu, v ktorej navrhuje, aby Súdny dvor konštatoval vytykané nesplnenie povinnosti a uložil tomuto členskému štátu povinnosť zaplatiť nielen paušálnu pokutu, ale aj denné penále.
- 8 Listom z 28. augusta 2019 Komisia informovala Súdny dvor, že čiastočne berie späť svoju žalobu v rozsahu, v akom sa už nedomáha uloženia denného penále, keďže tento návrh sa stal bezpredmetným v dôsledku úplného prebratia smernice 2015/849 do rumunského práva s účinnosťou od 21. júla 2019. Zároveň spresnila, že výška paušálnej pokuty, v prípade ktorej sa domáha, aby bola žalovaná odsúdená na jej zaplatenie v prejednávanej veci, je 4 536 667,20 eura a pokrýva obdobie od 27. júna 2017 do 20. júla 2019, teda 754 dní a 6 016,80 eura za deň.
- 9 Rozhodnutiami predsedu Súdneho dvora z 5., 31. a 27. decembra 2018 bol Belgickému kráľovstvu, Estónskej republike a Francúzskej republike, ako aj Poľskej republike povolený vstup do konania ako vedľajším účastníkom na podporu Rumunska.

O žalobe

O nesplnení povinnosti podľa článku 258 ZFEÚ

Argumentácia účastníkov konania

- 10 Podľa Komisie si Rumunsko tým, že do 26. júna 2017 neprijalo všetky zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu so smernicou 2015/849 alebo v každom prípade tým, že jej tieto ustanovenia neoznámilo, nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 67 tejto smernice.
- 11 Komisia najmä pripomína, že ustanovenia smernice musia byť vykonané tak, aby bola ich záväznosť nespochybniteľná a aby požadovaná konkrétnosť, presnosť a jasnosť ich vykonania vyhovovala požiadavke právnej istoty, a že členské štáty sa nemôžu odvolávať na vnútroštátne situácie alebo

praktické ťažkosti s cieľom odôvodniť neprebratie určitej smernice v lehote, ktorú stanovil normotvorca Únie. V dôsledku toho by mal každý členský štát zohľadniť etapy nevyhnutné na prijatie požadovanej právnej úpravy, ktoré vyplývajú z jeho vnútroštátneho právneho poriadku, s cieľom zabezpečiť, aby mohlo byť prebratie vykonané v stanovenej lehote.

- 12 V prejednávanej veci Komisia v prvom rade uvádza, pokiaľ ide o vnútroštátne opatrenia oznámené po podaní žaloby v októbri 2018, ktoré by sa podľa Rumunska mali považovať za čiastočné prebratie smernice 2015/849, že tento členský štát nepredložil nijakú porovnávacu tabuľku preukazujúcu relevantnosť oznámených opatrení a vysvetľujúcu súvislosť medzi ustanoveniami tejto smernice a týmito opatreniami. Členské štáty sú však povinné predložiť takýto vysvetľujúci dokument.
- 13 Ďalej v súlade s judikatúrou Súdneho dvora, hoci, ako to robí smernica 2015/849 v článku 67, smernica výslovne stanovuje, že ustanovenia, ktoré ju preberajú, musia obsahovať odkaz na túto smernicu alebo ich musí sprevádzať takýto odkaz pri ich úradnom uverejnení, v každom prípade je potrebné prijať pozitívny akt na prebratie predmetnej smernice (rozsudok z 11. júna 2015, Komisia/Poľsko, C-29/14, EU:C:2015:379, bod 49 a citovaná judikatúra). V prejednávanej veci však žiadne zo 40 opatrení oznámených Rumunskom v októbri 2018 neodkazuje na smernicu 2015/849. Okrem toho 37 z týchto opatrení bolo prijatých ešte pred prijatím tejto smernice.
- 14 Napokon nemožno tvrdiť, ako to robí Rumunsko, že prebratie smernice Európskeho parlamentu a Rady 2005/60/ES z 26. októbra 2005 o predchádzaní využívania finančného systému na účely prania špinavých peňazí a financovania terorizmu (Ú. v. EÚ L 309, 2005, s. 15) a smernice Komisie 2006/70/ES z 1. augusta 2006, ktorou sa ustanovujú vykonávacie opatrenia smernice Európskeho parlamentu a Rady 2005/60/ES, pokiaľ ide o vymedzenie pojmu politicky exponovaná osoba, a technické kritériá postupov zjednodušenej povinnej starostlivosti vo vzťahu ku klientovi a výnimky na základe finančnej činnosti vykonávanej príležitostne alebo vo veľmi obmedzenom rozsahu (Ú. v. EÚ L 214, 2006, s. 29), stačí na zabezpečenie prebratia smernice 2015/849, keďže táto posledná uvedená smernica zaviedla mnohé nové prvky, značne sa odlišujúce od tých, ktoré stanovujú prvé dve uvedené smernice. Keďže opatrenia oznámené Rumunskom v októbri 2018 nepreberajú smernicu 2015/849, ale smernice 2005/60 a 2006/70, nemožno ich v rámci tohto konania zohľadniť. Tvrdenia Rumunska týkajúce sa čiastočného prebratia smernice 2015/849 sú preto nedôvodné.
- 15 Rumunsko sa domnieva, že žalobu Komisie treba čiastočne zamietnuť, pričom sa odvoláva na čiastočné prebratie smernice 2015/849, ktoré bolo zabezpečené vnútroštátnou právnou úpravou účinnou pred uplynutím lehoty uvedenej v článku 67 tejto smernice. Tento členský štát zdôrazňuje, že od začiatku konania pred podaním žaloby vynaložil veľké úsilie na vyriešenie prejednávanej veci a s Komisiou aktívne komunikoval v súvislosti s prijatím opatrení potrebných na zabezpečenie úplného prebratia smernice 2015/849, ktoré napokon nadobudli účinnosť 21. júla 2019.
- 16 Rumunsko spresňuje, že v rámci spolupráce s Komisiou tejto inštitúcií v októbri 2018 oznámilo 40 vnútroštátnych opatrení v rámci opatrení na prebratie smernice 2015/849, ktoré už existovali vo vnútroštátnom právnom poriadku. Keďže týmito 40 opatreniami sa zabezpečilo úplné prebratie smerníc 2005/60 a 2006/70, ktoré boli vo veľkej miere začlenené do smernice 2015/849, ktorou boli prvé dve uvedené smernice zrušené, malo by sa to považovať za čiastočné prebratie tejto poslednej uvedenej smernice. Súdnemu dvoru prináleží zohľadniť tieto skutočnosti, ako aj osobitosti prejednávanej veci a správanie Rumunska.
- 17 Okolnosť, že 40 dotknutých opatrení bolo Komisii oznámených až po podaní žaloby a nie v priebehu konania pred podaním žaloby, nemá nijaký vplyv na skutočnosť, že táto inštitúcia vedela o existencii týchto opatrení ešte predtým, ako začala plynúť lehota na prebratie stanovená v článku 67 smernice 2015/849, pretože uvedené opatrenia boli oznámené ako akty preberajúce smernice 2005/60 a 2006/70. Okrem toho tabuľka zhody pripojená k vyjadreniu k žalobe jasne a stručne uvádza ustanovenia smernice 2015/849, ktoré sa považujú za prebraté, ako aj príslušné ustanovenia platnej

vnútroštátnej právnej úpravy. Skutočnosť, že tieto opatrenia neobsahujú odkaz na túto smernicu, nebráni tomu, aby boli opatreniami na prebratie, pretože umožňujú dosiahnuť ciele sledované uvedenou smernicou.

- 18 Keďže predmetom tejto žaloby je úplné neprebratie smernice 2015/849 do rumunského práva, tvrdenie Komisie, podľa ktorého opatrenia uvedené v porovnávacej tabuľke nemôžu vzhľadom na zmeny zavedené smernicou 2015/849 predstavovať jej prebratie, musí byť predmetom inej žaloby.

Posúdenie Súdnym dvorom

- 19 Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora sa existencia nesplnenia povinnosti musí posudzovať v závislosti od situácie, ktorá v členskom štáte existovala ku dňu uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku, pričom Súdny dvor nemôže brať do úvahy neskoršie zmeny [rozsudky z 30. januára 2002, Komisia/Grécko, C-103/00, EU:C:2002:60, bod 23; z 18. októbra 2018, Komisia/Rumunsko, C-301/17, neuverejnený, EU:C:2018:846, bod 42, a z 8. júla 2019, Komisia/Belgicko (Článok 260 ods. 3 ZFEÚ – Širokopásmové siete), C-543/17, EU:C:2019:573, bod 23].
- 20 Súdny dvor okrem toho opakovane rozhodol, že hoci smernica výslovne stanovuje povinnosť členských štátov zabezpečiť, aby ustanovenia potrebné na jej vykonanie obsahovali odkaz na túto smernicu alebo aby boli sprevádzané takýmto odkazom pri ich úradnom uverejnení, je v každom prípade potrebné, aby členské štáty prijali pozitívny akt na prebratie predmetnej smernice (pozri v tomto zmysle rozsudky z 27. novembra 1997, Komisia/Nemecko, C-137/96, EU:C:1997:566, bod 8; z 18. decembra 1997, Komisia/Španielsko, C-360/95, EU:C:1997:624, bod 13, ako aj z 11. júna 2015, Komisia/Poľsko, C-29/14, EU:C:2015:379, bod 49).
- 21 V prejednávanej veci Komisia zaslala 8. decembra 2017 Rumunsku svoje odôvodnené stanovisko, takže lehota dvoch mesiacov, ktorá v ňom bola stanovená, uplynula 8. februára 2018. Existenciu alebo neexistenciu údajného nesplnenia povinnosti treba preto posudzovať podľa stavu vnútroštátnej právnej úpravy platnej k tomuto dátumu [pozri analogicky rozsudok z 8. júla 2019, Komisia/Belgicko (Článok 260 ods. 3 ZFEÚ – Širokopásmové siete), C-543/17, EU:C:2019:573, bod 24 a citovaná judikatúra].
- 22 V tejto súvislosti je na jednej strane nesporné, že 40 vnútroštátnych opatrení, o ktorých Rumunsko tvrdí, že zabezpečujú čiastočné prebratie smernice 2015/849, bolo oznámených ako opatrenia na prebratie tejto smernice po uplynutí lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku z 8. decembra 2017, teda v októbri 2018.
- 23 Na druhej strane a v každom prípade, ako uviedol generálny advokát v bode 35 svojich návrhov, je nesporné, že na rozdiel od toho, čo stanovuje článok 67 smernice 2015/849, týchto 40 opatrení neobsahuje nijaký odkaz na túto smernicu.
- 24 Z toho vyplýva, že predmetné opatrenia nemožno považovať za pozitívny akt na prebratie v zmysle judikatúry uvedenej v bode 20 tohto rozsudku.
- 25 Treba teda dospieť k záveru, že ku dňu uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku z 8. decembra 2017 Rumunsko neprijalo opatrenia potrebné na zabezpečenie prebratia smernice 2015/849, a ani neoznámilo tieto opatrenia Komisii.
- 26 Treba preto konštatovať, že Rumunsko si tým, že ku dňu uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku z 8. decembra 2017 neprijalo zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu so smernicou 2015/849, a ani tieto ustanovenia neoznámilo Komisii, nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 67 tejto smernice.

O nesplnení povinnosti podľa článku 260 ods. 3 ZFEÚ

O výklade článku 260 ods. 3 ZFEÚ

– Argumentácia účastníkov konania

- 27 Podľa Komisie bol článok 260 ods. 3 ZFEÚ zavedený Lisabonskou zmluvou s cieľom posilniť mechanizmus sankcií, ktorý bol predtým zavedený Maastrichtskou zmluvou. Vzhľadom na novátorskú povahu tohto ustanovenia a potrebu zachovania transparentnosti a právnej istoty prijala táto inštitúcia oznámenie, nazvané „Vykonávanie článku 260 ods. 3 ZFEÚ“ (Ú. v. EÚ C 12, 2011, s. 1, ďalej len „oznámenie z roku 2011“).
- 28 Cieľom tohto ustanovenia je výraznejšie nabádať členské štáty, aby prebrali smernice v lehotách stanovených normotvorcom Únie, a zabezpečiť uplatňovanie právnej úpravy Únie.
- 29 Komisia sa domnieva, že článok 260 ods. 3 ZFEÚ sa uplatní tak v prípade úplnej absencie oznámenia opatrení na prebratie určitej smernice, ako aj v prípade čiastočného oznámenia týchto opatrení.
- 30 Táto inštitúcia sa okrem toho domnieva, že vzhľadom na to, že článok 260 ods. 3 ZFEÚ uvádza nesplnenie povinnosti členským štátom oznámiť „opatrenia na prebratie smernice“, toto ustanovenie sa neuplatňuje len v prípade neoznámenia vnútroštátnych opatrení na prebratie smernice, ale aj v prípade neprijatia takýchto opatrení. Čisto formalistický výklad uvedeného ustanovenia, podľa ktorého jediným cieľom tohto ustanovenia je zabezpečiť účinné oznámenie vnútroštátnych opatrení, by nezaručoval relevantné prebratie všetkých ustanovení predmetnej smernice a zbavil by povinnosť prebratia smerníc do vnútroštátneho práva akéhokoľvek potrebného účinku.
- 31 V prejednávanej veci ide práve o sankcionovanie toho, že Rumunsko neprijalo, neuverejnilo a ani neoznámilo Komisii všetky právne ustanovenia potrebné na zabezpečenie prebratia smernice 2015/849 do vnútroštátneho práva.
- 32 V odpovedi na tvrdenia Rumunska, ktorými spochybňuje uplatniteľnosť článku 260 ods. 3 ZFEÚ v prejednávanej veci, Komisia najmä tvrdí, že jej rozhodnutie systematicky požadovať uloženie finančnej sankcie na základe tohto ustanovenia nemožno chápať ako opomenutie Komisie vykonať svoju voľnú úvahu. V bode 16 oznámenia z roku 2011 totiž výslovne zohľadnila skutočnosť, že uvedené ustanovenie jej priznáva širokú diskrečnú právomoc, analogickú s diskrečnou právomocou začať alebo nezačať konanie o porušení podľa článku 258 ZFEÚ. Politické rozhodnutie použiť v zásade nástroj stanovený v článku 260 ods. 3 ZFEÚ vo všetkých veciach týkajúcich sa nesplnenia povinností uvedených v tomto ustanovení bolo prijaté v rámci výkonu jej diskrečnej právomoci. Hoci Komisia nevyklučuje, že sa môžu vyskytnúť osobitné prípady, v ktorých sa jej žiadosť o uloženie sankcie na základe uvedeného ustanovenia zdá byť nevhodná, spresňuje, že v prejednávanej veci to tak nie je.
- 33 Pokiaľ ide o tvrdenie Rumunska, podľa ktorého väčšina členských štátov nedodrжала lehotu na prebratie smernice 2015/849, Komisia pripúšťa, že ku dňu uplynutia lehoty na jej prebratie, teda k 26. júnu 2017, jej len osem členských štátov oznámilo opatrenia na prebratie tejto smernice v celom rozsahu. Nič to však nemení na tom, že ku dňu podania tejto žaloby, teda 27. augusta 2018, bolo Rumunsko jediným členským štátom, ktorý neoznámil žiadne opatrenie na prebratie uvedenej smernice.
- 34 Rumunsko navrhuje zamietnuť žalobu Komisie v rozsahu, v akom mu majú byť uložené peňažné sankcie podľa článku 260 ods. 3 ZFEÚ, pričom tvrdí, že vzhľadom na to, že rumunské právo zabezpečovalo v čase podania tejto žaloby čiastočné prebratie smernice 2015/849, v prvom rade to má za následok neuplatniteľnosť režimu sankcií stanoveného v tomto ustanovení. Subsidiárne sa tento členský štát odvoláva na potrebu prispôsobiť peňažné sankcie navrhované Komisiou v tejto situácii.

- 35 Hoci Rumunsko nespochybňuje zákonnosť konania o žalobe o nesplnenie povinnosti podanej Komisiou na základe článku 258 ZFEÚ, ani pokračovanie v tomto konaní pred Súdny dvorom, domnieva sa, že v prejednávanej veci článok 260 ods. 3 ZFEÚ nie je uplatniteľný, keďže toto ustanovenie, ktoré upravuje zrýchlené uplatňovanie režimu sankcií vzťahujúceho sa na žalobu o nesplnenie povinnosti na základe článku 258 ZFEÚ, treba vykladať reštriktívne. Cieľom uvedeného ustanovenia je totiž sankcionovať v skoršom štádiu zjavné nesplnenie povinnosti, ktorej spôsob vykonania je nespochybniteľný, a to oznámenia opatrení na prebratie smerníc. Článok 260 ods. 3 ZFEÚ sa teda týka zjavných porušení, vzhľadom na ktoré by predchádzajúce získanie rozsudku Súdneho dvora konštatujúceho nesplnenie povinnosti predstavovalo len formálny postup. Uplatnenie tohto ustanovenia by sa malo obmedziť na situácie, ktoré sú taxatívne opísané v jeho znení, teda nesplnenie „povinnosti oznámiť opatrenia na prebratie smernice“.
- 36 Podľa Rumunska nemožno v rámci uplatnenia článku 260 ods. 3 ZFEÚ obmedziť kontrolu vykonanú Komisiou len na formálne konštatovanie existencie oznámenia vnútroštátnych opatrení na prebratie predmetnej smernice. Je zrejmé, že Komisia musí vykonať celkovú analýzu oznámených vnútroštátnych opatrení a overiť, či sa tieto opatrenia týkajú oblasti upravenej touto smernicou, lehotu, v ktorej nadobudnú účinnosť, alebo či sa uplatňujú na celom území dotknutého členského štátu. Ak však členské štáty prijímajú opatrenia na prebratie alebo, ako v prejednávanej veci, preukážu existenciu takýchto opatrení, hoci aj čiastočných, preukázanie nesplnenia povinnosti vo všeobecnosti vyžaduje kontradiktórnu diskusiu medzi Komisiou a dotknutým členským štátom, ktorú nemožno prirovnať k formálnemu postupu.
- 37 Rumunsko tvrdí, že tento výklad článku 260 ods. 3 ZFEÚ je v súlade s prípravnými prácami, ktoré viedli k prijatiu tohto ustanovenia, a vyplýva okrem toho z jeho doslovného výkladu. Okrem toho jedine tento výklad umožňuje dodržať tak zásadu právnej istoty, ako aj zásadu proporcionality, pretože stanovuje jasné rozdelenie medzi jednak prípadmi úplnej neexistencie opatrení na prebratie a ich oznámenia a jednak prípadmi, keď opatrenia na prebratie a ich oznámenie sú len čiastočné.
- 38 Pokiaľ ide o požadovanú peňažnú sankciu, Rumunsko na jednej strane uvádza, že Komisia neodôvodnila svoje rozhodnutie požadovať uloženie takejto sankcie v prejednávanej veci. Prax Komisie spočívajúca v automatickom požadovaní uplatnenia peňažných sankcií podľa článku 260 ods. 3 ZFEÚ v rámci žalôb o určenie nesplnenia povinnosti oznámiť opatrenia na prebratie smernice je totiž nesprávna a porušuje ciele sledované týmto ustanovením. Zo samotného znenia tohto ustanovenia tak vyplýva, že Komisia „môže, ak to považuje za vhodné, navrhnúť výšku paušálnej pokuty alebo penále“, ktoré má zaplatiť dotknutý členský štát, takže uloženie peňažných sankcií je voľbou otvorenou pre Komisiu, ktorá musí každú situáciu analyzovať individuálne. Preto tejto inštitúcii prináleží analyzovať všetky skutkové a právne okolnosti prejednávanej veci, ako aj so zreteľom na tieto okolnosti odôvodniť svoje rozhodnutie požiadať Súdny dvor, aby uplatnil peňažné sankcie. Dodržanie tejto povinnosti je o to dôležitejšie, že z článku 260 ods. 3 ZFEÚ vyplýva, že Súdny dvor môže uložiť sankciu len do výšky sumy uvedenej Komisiou, takže ak Komisia nenavrhuje takúto sumu, Súdny dvor nemôže uložiť finančnú sankciu. Vzhľadom na vyššie uvedené a vzhľadom na všetky skutkové a právne okolnosti prejednávanej veci, ako aj na skutočnosť, že Komisia neodôvodnila svoje rozhodnutie požadovať uloženie peňažných sankcií, Rumunsko tvrdí, že uloženie takých sankcií nie je v prejednávanej veci možné.
- 39 Tento členský štát na druhej strane tvrdí, že uloženie paušálnej pokuty predstavuje výnimku, ktorá sa uplatní len vtedy, ak z charakteristík predmetného nesplnenia povinnosti, správania dotknutého členského štátu a posúdenia stupňa poškodenia verejných a súkromných záujmov vyplýva, že uloženie penále nie je dostatočné vzhľadom na cieľ ukončiť toto nesplnenie povinnosti v čo najkratšom čase a ubezpečiť sa, že tento členský štát nebude v takomto správaní pokračovať. Okrem toho Súdny dvor už rozhodol, že vzhľadom na znenie článku 260 ods. 3 ZFEÚ, ako aj jeho účel nemusí mať uloženie paušálnej pokuty automatický charakter, ktorý navrhuje Komisia. V prejednávanej veci však Komisia najprv uznala, že Rumunsko v priebehu konania pred Súdny dvorom prijalo všetky opatrenia potrebné na zabezpečenie úplného prebratia smernice 2015/849. Ďalej aj predtým, ako 21. júla 2019

nadobudol účinnosť Legea nr. 129/2019 pentru prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative (zákon č. 129/2019 o predchádzaní praniu špinavých peňazí, financovaniu terorizmu a boji proti týmto činnostiam, a o zmene niektorých legislatívnych aktov) z 11. júla 2019 (*Monitorul Oficial al României*, časť I, č. 589 z 18. júla 2019), ustanovenia smernice 2015/849 týkajúce sa účinkov na súkromné a verejné subjekty už boli prebraté vtedy účinnými vnútroštátnymi normatívnymi aktmi. Okrem toho, pokiaľ ide o niektoré povinnosti stanovené v tejto smernici, lehota na prebratie ešte neuplynula. Napokon Rumunsko je v priemere členských štátov, pokiaľ ide o počet žalôb o konštatovanie nesplnenia povinnosti oznámiť opatrenia na prebratie smerníc, a Súdny dvor ho ešte nikdy neodsúdil za nesplnenie povinnosti prebrať smernicu v stanovených lehotách. Navyše priemerná dĺžka konaní pred podaním žaloby týkajúcich sa Rumunska je najkratšia zo všetkých členských štátov a v prejednávanej veci uplynul menej ako jeden rok medzi začiatkom konania pred podaním žaloby a podaním žaloby na Súdny dvor. Návrh Komisie uložiť paušálnu pokutu je preto nielen nedôvodný, ale aj neprimeraný vzhľadom na skutkové okolnosti prejednávanej veci a prvoradý cieľ tohto druhu peňažnej sankcie.

- 40 Belgické kráľovstvo, Estónska republika a Francúzska republika v podstate tvrdia, že článok 260 ods. 3 ZFEÚ sa uplatní len vtedy, ak bol členský štát úplne nečinný, pokiaľ ide o prebratie smernice do vnútroštátneho práva, a teda v stanovenej lehote opomenul prijať opatrenia na prebratie tejto smernice a oznámiť ich Komisii. Do pôsobnosti tohto ustanovenia však v žiadnom prípade nepatrí prípad, keď členský štát Komisii oznámil opatrenia na prebratie, ale Komisia mu vytýka nesprávne prebratie alebo len čiastočné prebratie predmetnej smernice.
- 41 Tieto členské štáty v tejto súvislosti najmä tvrdia, že výklad článku 260 ods. 3 ZFEÚ, ktorý zastávajú, vyplýva zo znenia, genézy a účelu tohto ustanovenia, pričom toto ustanovenie sa má uplatniť len v najzávažnejších a zjavných prípadoch nesplnenia povinnosti prijať opatrenia na prebratie smernice a oznámiť ich. Okrem toho tento výklad je podporený vnútornou štruktúrou článku 260 ZFEÚ a je jediný, ktorý nestavia členské štáty do mimoriadne zložitej situácie, keďže v prípade, ak by sa uplatnil prístup navrhovaný Komisiou, členské štáty by si nikdy nemohli byť isté, či im táto inštitúcia nezamýšľa uložiť finančnú sankciu.
- 42 K tomu sa pridáva skutočnosť, že takto obhajovaný výklad umožňuje zabezpečiť, aby bola pôsobnosť článku 258 ZFEÚ v plnom rozsahu dodržaná a aby bol jediný, ktorý bude zlučiteľný so zásadami právnej istoty a proporcionality. Dôsledkom tohto výkladu by bolo totiž to, že v prípade, ak by členský štát počas konania pred Súdnym dvorom prebral smernicu a oznámil Komisii všetky opatrenia na jej prebratie, táto inštitúcia by musela upustiť od návrhu na uloženie povinnosti uvedenému členskému štátu zaplatiť penále alebo paušálnu pokutu. Okrem toho tento výklad vyvoláva len okrajové riziko, že by sa členské štáty snažili vyhnúť uplatneniu článku 260 ods. 3 ZFEÚ tým, že oznámia opatrenia na prebratie predmetnej smernice, ktoré nezodpovedajú skutočnosti.
- 43 Navyše všetky členské štáty, ktoré vstúpili do konania ako vedľajší účastníci konania, uvedené v bode 40 tohto rozsudku, ako aj Poľská republika sa domnievajú, že v prejednávanej veci sa článok 260 ods. 3 ZFEÚ nemôže uplatniť, keďže Komisia podrobne neodôvodnila svoje rozhodnutie požadovať uloženie finančných sankcií. Takéto rozhodnutie by totiž malo byť osobitne odôvodnené vzhľadom na osobitné okolnosti každej veci, keďže uloženie paušálnej pokuty nemôže mať v súlade s judikatúrou Súdneho dvora automatickú povahu. Komisia sa nemôže v zásade obmedziť na použitie nástroja stanoveného v článku 260 ods. 3 ZFEÚ bez toho, aby porušila toto ustanovenie. Okrem toho podrobná analýza jednotlivých prvkov každého prípadu zo strany Komisie je nevyhnutná, keďže tieto skutočnosti sú nevyhnutné na určenie povahy peňažnej sankcie, ktorú treba uložiť na to, aby dotknutý členský štát ukončil predmetné nesplnenie povinnosti a stanovil sumu, ktorá bude primeraná okolnostiam prejednávanej veci, ako to vyžaduje judikatúra Súdneho dvora. Okrem toho nie je potrebné kumulovať zaplatenie paušálnej pokuty a penále. V každom prípade by prístup Komisie mohol viesť k diskriminácii medzi členskými štátmi.

– Posúdenie Súdnyim dvorom

- 44 Na úvod treba pripomenúť, že článok 260 ods. 3 prvý pododsek ZFEÚ stanovuje, že ak Komisia predloží vec Súdnemu dvoru podľa článku 258 ZFEÚ, pretože sa domnieva, že členský štát nesplnil svoju povinnosť oznámiť opatrenie, ktorým prebral smernicu prijatú v súlade s legislatívnym postupom, môže, ak to považuje za vhodné, navrhnúť výšku paušálnej pokuty alebo penále, ktoré má tento členský štát zaplatiť a ktoré pokladá v daných podmienkach za primerané. V súlade s článkom 260 ods. 3 druhým pododsekom ZFEÚ, ak Súdny dvor určí, že došlo k nesplneniu povinnosti, môže dotknutému členskému štátu uložiť paušálnu pokutu alebo penále najviac vo výške navrhutej Komisiou, pričom povinnosť platiť nadobudne účinnosť ku dňu, ktorý Súdny dvor určí vo svojom rozsudku.
- 45 Pokiaľ ide o rozsah článku 260 ods. 3 ZFEÚ, Súdny dvor rozhodol, že je potrebné uplatniť výklad tohto ustanovenia, ktorý jednak umožňuje zaručiť výsady Komisie s cieľom zabezpečiť účinné uplatňovanie práva Únie a chrániť právo na obhajobu, ako aj procesné postavenie, ktoré majú členské štáty na základe uplatnenia článku 258 v spojení s článkom 260 ods. 2 ZFEÚ, a jednak 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 vo vyhodnotení závažnosti takto konštatovaného nesplnenia povinnosti a uložení peňažnej sankcie, ktorú považuje za najvhodnejšiu vo vzťahu k okolnostiam predmetného prípadu [rozsudok z 8. júla 2019, Komisia/Belgicko (Článok 260 ods. 3 ZFEÚ – Širokopásmové siete), C-543/17, EU:C:2019:573, bod 58].
- 46 V tomto kontexte Súdny dvor vyložil výraz „povinnosť oznámiť opatrenie [na prebratie]“ uvedený v článku 260 ods. 3 ZFEÚ v tom zmysle, že sa týka povinnosti členských štátov poskytnúť dostatočne jasné a presné informácie, pokiaľ ide o opatrenia na prebratie smernice. S cieľom splniť povinnosť právnej istoty a zabezpečiť prebratie všetkých ustanovení tejto smernice na celom dotknutom území sú členské štáty povinné uviesť v prípade každého ustanovenia uvedenej smernice vnútroštátne ustanovenie alebo ustanovenia zabezpečujúce jej prebratie. Ak už k tomuto oznámeniu spolu s prípadným predložením tabuľky zhody došlo, prináleží Komisii, aby na účely uplatnenia návrhu na uloženie dotknutému členskému štátu peňažnej sankcie stanovenej v článku 260 ods. 3 ZFEÚ preukázala, že niektoré opatrenia na prebratie zjavne chýbajú alebo nepokrývajú celé územie dotknutého členského štátu, pričom Súdnemu dvoru neprináleží, aby v rámci súdneho konania začatého podľa tohto ustanovenia preskúmal, či vnútroštátne opatrenia oznámené Komisii zabezpečujú správne prebratie ustanovení predmetnej smernice [rozsudok z 8. júla 2019, Komisia/Belgicko (Článok 260 ods. 3 ZFEÚ – Širokopásmové siete), C-543/17, EU:C:2019:573, bod 59].
- 47 Keďže, ako vyplýva z bodov 25 a 26 tohto rozsudku, je preukázané, že ku dňu uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku z 8. decembra 2017 Rumunsko neoznámilo Komisii žiadne opatrenie na prebratie smernice 2015/849 v zmysle článku 260 ods. 3 ZFEÚ, takto konštatované nesplnenie povinnosti patrí do pôsobnosti tohto ustanovenia.
- 48 Pokiaľ ide o otázku, či, ako tvrdí Rumunsko a členské štáty, ktoré vstúpili do konania na jeho podporu, Komisia musí v každom jednotlivom prípade odôvodniť svoje rozhodnutie žiadať peňažnú sankciu podľa článku 260 ods. 3 ZFEÚ, alebo či tak môže urobiť bez odôvodnenia vo všetkých prípadoch, ktoré patria do pôsobnosti tohto ustanovenia, treba pripomenúť, že Komisia má ako strážkyňa Zmlúv na základe článku 17 ods. 1 druhej vety ZEÚ diskrečnú právomoc na prijatie takéhoto rozhodnutia.
- 49 Uplatnenie článku 260 ods. 3 ZFEÚ totiž nemožno posudzovať izolovane, ale musí byť spojené so začatím konania o nesplnení povinnosti podľa článku 258 ZFEÚ. Keďže návrh na uloženie peňažnej sankcie v súlade s článkom 260 ods. 3 ZFEÚ predstavuje len doplnkový spôsob konania o nesplnení povinnosti, ktorého účinnosť musí zabezpečiť, a Komisia disponuje, pokiaľ ide o vhodnosť začatia takéhoto konania, diskrečnou právomocou, pri ktorej Súdny dvor nemôže vykonávať súdne preskúmanie (pozri v tomto zmysle rozsudky zo 14. februára 1989, *Star Fruit/Komisia*, 247/87,

EU:C:1989:58, bod 11; zo 6. júla 2000, Komisia/Belgicko, C-236/99, EU:C:2000:374, bod 28, a z 26. júna 2001, Komisia/Portugalsko, C-70/99, EU:C:2001:355, bod 17), podmienky uplatnenia tohto ustanovenia nemôžu byť restriktívnejšie ako podmienky uplatnenia článku 258 ZFEÚ.

- 50 Okrem toho treba uviesť, že podľa článku 260 ods. 3 ZFEÚ len Súdny dvor má právomoc uložiť členskému štátu peňažnú sankciu. Keď Súdny dvor prijme takéto rozhodnutie na konci kontradiktórneho prejednávania, musí ho odôvodniť. Preto neexistencia odôvodnenia zo strany Komisie, pokiaľ ide o jej voľbu navrhnúť na Súdnom dvore uplatnenie článku 260 ods. 3 ZFEÚ, nemá vplyv na procesné záruky predmetného členského štátu.
- 51 Je potrebné dodať, že okolnosť, že Komisia nemusí v každom jednotlivom prípade odôvodniť svoje rozhodnutie domáhať sa peňažnej sankcie podľa článku 260 ods. 3 ZFEÚ, nezavaruje túto inštitúciu povinnosti odôvodniť povahu a výšku požadovanej peňažnej sankcie, pričom v tejto súvislosti zohľadňuje usmernenia, ktoré prijala, ako sú tie, ktoré sú obsiahnuté v oznámeniach Komisie, ktoré, hoci nie sú pre Súdny dvor záväzné, prispievajú k zabezpečeniu transparentnosti, predvídateľnosti a právnej istoty konania vedeného Komisiou (pozri analogicky s článkom 260 ods. 2 ZFEÚ rozsudok z 30. mája 2013, Komisia/Taliansko, C-270/11, EU:C:2013:339, bod 41 a citovanú judikatúru).
- 52 Táto požiadavka odôvodnenia povahy a výšky požadovanej peňažnej sankcie je o to dôležitejšia, že na rozdiel od toho, čo je stanovené v odseku 2 článku 260 ZFEÚ, odsek 3 tohto článku stanovuje, že v rámci konania začatého na základe tohto ustanovenia má Súdny dvor len obmedzenú mieru voľnej úvahy, keďže v prípade konštatovania nesplnenia povinnosti zo strany Súdneho dvora je Súdny dvor viazaný návrhmi Komisie, pokiaľ ide o povahu peňažnej sankcie, ktorú môže uložiť a ktorá môže byť uložená.
- 53 Autori článku 260 ods. 3 ZFEÚ totiž nielen stanovili, že prináleží Komisii, aby uviedla „výšku paušálnej pokuty alebo peňále, ktoré má dotknutý členský štát zaplatiť“, ale takisto spresnili, že Súdny dvor môže uložiť peňažnú sankciu „najviac vo výške navrhutej“ Komisiou. Vytvorili tak priamu súvislosť medzi sankciou požadovanou Komisiou a sankciou, ktorú môže Súdny dvor uložiť na základe tohto ustanovenia.
- 54 Tvrdenie, podľa ktorého uloženie paušálnej pokuty nemôže v súlade s judikatúrou Súdneho dvora (pozri najmä rozsudok z 9. decembra 2008, Komisia/Francúzsko, C-121/07, EU:C:2008:695, bod 63), mať automatickú povahu, nemôže mať vplyv ani na právomoc Komisie začať konanie podľa článku 260 ods. 3 ZFEÚ vo všetkých prípadoch, keď sa domnieva, že nesplnenie povinnosti patrí do pôsobnosti tohto ustanovenia. Táto judikatúra sa totiž týka posúdenia dôvodnosti žaloby Komisie, ktorou sa navrhuje, aby Súdny dvor „uložil“ povinnosť zaplatiť peňažnú sankciu, a nie možnosti podať takúto žalobu.
- 55 Pokiaľ ide o argumentáciu Rumunska založenú na jeho postavení vo vzťahu k ostatným členským štátom, pokiaľ ide o prebratie smernice 2015/849, priemernej dĺžky konaní pred podaním žaloby, ktoré sa ho týkajú, alebo dĺžky trvania konania pred podaním žaloby v prejednávanej veci, treba na jednej strane uviesť, že táto argumentácia sa netýka uplatniteľnosti článku 260 ods. 3 ZFEÚ na nesplnenie povinnosti, o aké ide v prejednávanej veci, ale dôvodnosti žaloby smerujúcej k zaplateniu paušálnej pokuty v prejednávanej veci, ktorej posúdenie je riešené neskôr v rámci tohto rozsudku. Na druhej strane a v každom prípade úvahy, ktoré viedli Komisiu k začatiu tohto konania proti Rumunsku a k tomu, že tak urobila k dátumu, ktorý si zvolila, nemôžu narušiť uplatniteľnosť článku 260 ods. 3 ZFEÚ alebo prípustnosť žaloby podanej na základe tohto ustanovenia.
- 56 Treba preto konštatovať, že článok 260 ods. 3 ZFEÚ sa uplatňuje na situáciu, o akú ide v prejednávanej veci.

O uložení paušálnej pokuty v prejednávanej veci

– Argumentácia účastníkov konania

- 57 Pokiaľ ide o výšku peňažnej sankcie, ktorá sa má uložiť, Komisia sa v súlade so stanoviskom vyjadreným v bode 23 oznámenia z roku 2011 domnieva, že keďže nesplnenie povinnosti oznámiť opatrenia na prebratie smernice nie je menej závažné ako nesplnenie povinnosti, ktoré môže byť predmetom sankcií uvedených v článku 260 ods. 2 ZFEÚ, spôsoby výpočtu sankcií uvedených v článku 260 ods. 3 ZFEÚ musia byť rovnaké ako tie, ktoré sa uplatňujú v rámci postupu definovaného v odseku 2 tohto článku.
- 58 V prejednávanej veci Komisia požaduje uloženie paušálnej pokuty, ktorej výška sa vypočíta podľa usmernení obsiahnutých v jej oznámení z 13. decembra 2005 s názvom „Uplatňovanie článku [260 ZFEÚ]“ [SEC (2005) 1658], aktualizovaného oznámením z 13. decembra 2017 nazvaným „Aktualizácia údajov používaných pri výpočte paušálnych pokút a penále, ktoré Komisia bude navrhovať Súdnemu dvoru v konaniach o nesplnení povinnosti“ [C(2017) 8720], a ktorého minimálna paušálna suma pre Rumunsko je 1 887 000 eur. Táto minimálna paušálna suma sa však v prejednávanej veci neuplatní, pretože je nižšia ako suma vyplývajúca z výpočtu paušálnej pokuty v súlade s týmito oznámeniami. Na určenie dennej sumy, ktorá slúži ako základ pre tento výpočet, treba vynásobiť jednotný základný paušál, a to 230 eur, koeficientom závažnosti, ktorý je v prejednávanej veci 8 na stupnici od 1 do 20, a faktorom „n“, ktorý je 3,27 pre Rumunsko. Táto suma teda predstavuje 6 016,80 eura za deň a musí byť vynásobená počtom dní, ktoré uplynuli medzi 27. júnom 2017, dňom nasledujúcim po dátume na prebratie, ktorý je stanovený v smernici 2015/849, a 20. júlom 2019, dňom, keď bolo zabezpečené úplné prebratie tejto smernice, teda 754 dní. Paušálna pokuta, ktorá sa má uložiť, tak dosahuje 4 536 667,20 eura.
- 59 Komisia okrem toho spochybňuje, že uloženie paušálnej pokuty predstavuje výnimku a platí len za výnimočných okolností. Oneskorené prebratie smerníc by totiž zasiahlo nielen do ochrany všeobecných záujmov sledovaných právnou úpravou Únie, ktorá nemôže strpieť žiadne omeškanie, ale aj, a predovšetkým, do ochrany európskych občanov, ktorí z tejto právnej úpravy vyvodzujú subjektívne práva. Navyše dôveryhodnosť práva Únie ako celku by bola ohrozená, ak by trvalo dlhé roky, kým by legislatívne akty prejavili v plnom rozsahu svoje právne účinky v členských štátoch. V dôsledku toho oneskorenie pri prebratí smerníc predstavuje osobitné okolnosti, ktoré sú dostatočne závažné na to, aby odôvodnili uloženie paušálnej pokuty.
- 60 Rumunsko spochybňuje prístup Komisie spočívajúci vo výpočte sumy sankcií, ktoré sa majú uložiť podľa článku 260 ods. 3 ZFEÚ podľa rovnakých kritérií a pravidiel, ako sú kritériá a pravidlá uplatnené na uplatnenie článku 260 ods. 2 ZFEÚ. Takýto prístup je totiž podľa neho nesprávny a neprimeraný vzhľadom na odlišné charakteristiky druhu nesplnenia povinnosti a žalobu podanú Komisiou na základe jedného alebo druhého z týchto ustanovení.
- 61 V prejednávanej veci je koeficient závažnosti uplatnený Komisiou prehnaný, keďže nejde o nesplnenie povinnosti z prvého rozsudku, ktorým sa konštatuje nesplnenie povinnosti, nejde o neprebratie smernice 2015/849 do vnútroštátneho práva a Rumunsko spolupracovalo počas celého konania. Pokiaľ ide o koeficient trvania, Rumunsko sa domnieva, že je nevhodné použiť takýto koeficient, keďže pojem „dĺžka trvania porušenia“ v zásade závisí od dátumu, keď Súdny dvor konštatoval predmetné porušenie. V rámci článku 260 ods. 3 ZFEÚ je však týmto dátumom práve dátum vyhlásenia rozsudku Súdneho dvora v súlade s článkom 258 ZFEÚ. Keby Súdny dvor nesúhlasil s týmto prístupom, Rumunsko sa domnieva, že na účely určenia dĺžky trvania porušenia by sa mal stanoviť dátum stanovený v odôvodnenom stanovisku ako referenčný dátum, a to v súlade s praxou Súdneho dvora pri nesplnení povinností podľa článku 258 ZFEÚ.

62 Vzhľadom na osobitosti, ktorými sa vyznačuje žaloba podaná Komisiou na základe ustanovení článku 258 v spojení s článkom 260 ods. 3 ZFEÚ, sa Rumunsko okrem toho domnieva, že by bolo vhodnejšie stanoviť minimálnu sumu a maximálnu výšku paušálnej pokuty, ktoré by sa líšili v závislosti od závažnosti porušenia, ktorého sa dotknutý členský štát dopustil. Na stanovenie týchto súm je potrebné zohľadniť všetky relevantné okolnosti. Na jednej strane tak treba stanoviť minimálnu paušálnu pokutu, ktorá je oveľa nižšia ako terajší návrh Komisie, ktorá sa uplatní v prípade konštruktívneho a spolupracujúceho postoja dotknutého členského štátu, ako aj menej závažného porušenia. Na druhej strane maximálna paušálna pokuta by mala odrážať opačný postoj dotknutého členského štátu a závažnejšie porušenie. V prejednávanvej veci je minimálna paušálna pokuta vo výške 1 887 000 eur navrhnutá Komisiou neprimeraná vzhľadom na osobitosti veci, postoj a správanie Rumunska, ako aj novú minimálnu paušálnu pokutu 1 651 000 eur navrhnutú v oznámení Komisie z 13. septembra 2019 s názvom „Aktualizácia údajov používaných pri výpočte paušálnych pokút a penále, ktoré bude Komisia navrhovať Súdnemu dvoru Európskej únie v konaniach o nesplnení povinnosti“ (Ú. v. EÚ C 2019, 309, s. 1). Teda, v prípade, že by Súdny dvor uložil paušálnu pokutu, jej výška by sa mala podstatne znížiť a odrážať okrem iného skutočnosť, že hoci zákon č. 129/2019 z 11. júla 2019 nadobudol účinnosť až 21. júla 2019, smernica 2015/849 už bola čiastočne prebratá dokonca aj pred uplynutím lehoty na jej prebratie. Okrem toho, aj keby sa Súdny dvor rozhodol nasledovať prístup presadzovaný Komisiou, suma paušálnej pokuty by sa mala znížiť tak, že sa zohľadní výlučne počet dní, ktoré uplynuli medzi lehotou stanovenou v odôvodnenom stanovisku, teda 8. februárom 2018 a v závislosti od jednotlivých prípadov, dátumom nápravy predmetného porušenia alebo dátumom vyhlásenia tohto rozsudku.

63 Členské štáty, ktoré vstúpili do konania ako vedľajší účastníci na podporu Rumunska, najmä tvrdia, že výška peňažných sankcií uložených podľa článku 260 ods. 3 ZFEÚ musí byť stanovená na nižšej úrovni, než je úroveň sankcií uložených podľa odseku 2 tohto článku, pretože ide o menej závažné porušenie ako to, že nebol dodržaný prvý rozsudok Súdneho dvora konštatujúci nesplnenie povinnosti. V každom prípade vzhľadom na všetky okolnosti prejednávanvej veci by mala byť výška paušálnej pokuty navrhnutá Komisiou znížená.

– *Posúdenie Súdnym dvorom*

64 Pokiaľ ide v prvom rade o tvrdenie, podľa ktorého by bolo neprimerané uložiť paušálnu pokutu, keďže v priebehu konania Rumunsko ukončilo predmetné nesplnenie povinnosti, treba pripomenúť, že nesplnenie povinnosti členským štátom oznámiť opatrenia na prebratie smernice, či už ide o úplnú alebo čiastočnú neexistenciu informácií, alebo o nedostatočne jasnú a presnú informáciu, môže samo osebe odôvodniť začatie konania stanoveného v článku 258 ZFEÚ, v ktorom sa navrhuje konštatovanie tohto nesplnenia povinnosti [rozsudok z 8. júla 2019, Komisia/Belgicko (Článok 260 ods. 3 ZFEÚ – Širokopásmové siete), C-543/17, EU:C:2019:573, bod 51]. Na druhej strane cieľom, ktorý sa sleduje zavedením mechanizmu uvedeného v článku 260 ods. 3 ZFEÚ, je nielen podnietiť členské štáty, aby v čo najkratšej lehote ukončili nesplnenie povinnosti, ktoré by v prípade absencie takéhoto opatrenia malo tendenciu pretrvávať, ale aj uľahčiť a zrýchliť konanie o uložení peňažných sankcií v súvislosti s nesplnením povinnosti oznámiť vnútroštátne opatrenie, ktorým sa preberá smernica prijatá v súlade s legislatívnym postupom, pričom treba spresniť, že pred zavedením takéhoto mechanizmu mohlo k uloženiu finančnej sankcie členským štátom, ktoré v lehotách nedosiahli súlad s predchádzajúcim rozsudkom Súdneho dvora a nesplnili si svoju povinnosť prebratia, dôjsť až niekoľko rokov po vydaní tohto posledného uvedeného rozsudku [rozsudok z 8. júla 2019, Komisia/Belgicko (Článok 260 ods. 3 ZFEÚ – Širokopásmové siete), C-543/17, EU:C:2019:573, bod 52].

65 Treba však konštatovať, že autori článku 260 ods. 3 ZFEÚ na účely dosiahnutia cieľa sledovaného týmto ustanovením stanovili dva druhy peňažných sankcií, a to paušálnu pokutu a penále.

- 66 V tejto súvislosti z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že uplatnenie jedného alebo druhého z týchto dvoch opatrení závisí od spôsobilosti každého z nich dosiahnuť sledovaný cieľ v závislosti od okolností konkrétneho prípadu. Ak sa zdá, že uloženie penále je osobitne vhodné na podnietenie členského štátu, aby v čo najkratšom čase ukončil nesplnenie povinnosti, ktoré by mohlo bez prijatia takéhoto opatrenia pretrvávať, uloženie paušálnej pokuty spočíva skôr na posúdení dôsledkov, ktoré má nevykonanie povinností dotknutým členským štátom na súkromné a verejné záujmy, najmä ak nesplnenie povinnosti pretrvávalo počas dlhého obdobia (pozri analogicky s článkom 260 ods. 2 ZFEÚ rozsudok z 12. júla 2005, Komisia/Francúzsko, C-304/02, EU:C:2005:444, bod 81).
- 67 Za týchto okolností žaloba, ktorá ako je to v prejednávanej veci, navrhuje uloženie paušálnej pokuty, nemôže byť zamietnutá ako neprimeraná len z dôvodu, že jej predmetom je nesplnenie povinnosti, ktoré hoci pretrvávalo v čase, už skončilo v čase, keď Súdny dvor skúmal skutkové okolnosti.
- 68 Pokiaľ ide v druhom rade o vhodnosť uloženia peňažnej sankcie v predmetnom prípade, treba pripomenúť, že je úlohou Súdneho dvora, aby v každej veci a v závislosti od okolností veci, v ktorej koná, ako aj od stupňa presvedčovania a odrádzania, ktorý považuje za potrebný, uložil primerané peňažné sankcie, aby sa najmä zabránilo opakovaniu podobných porušení práva Únie [rozsudok z 8. júla 2019, Komisia/Belgicko (Článok 260 ods. 3 ZFEÚ – Širokopásmové siete), C-543/17, EU:C:2019:573, bod 78].
- 69 V prejednávanej veci treba konštatovať, že bez ohľadu na skutočnosť, že Rumunsko spolupracovalo s útvarmi Komisie počas celého konania pred podaním žaloby a vynaložilo úsilie, ktoré mu v priebehu konania umožnilo ukončiť vytýkané nesplnenie povinnosti, všetky právne a skutkové okolnosti súvisiace s konštatovaným nesplnením povinnosti, a to úplná absencia oznámenia opatrení potrebných na prebratie smernice 2015/849 ku dňu uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku a dokonca v čase podania tejto žaloby, predstavuje určujúci dôkaz o tom, že účinná prevencia podobného opakovaného porušenia práva Únie v budúcnosti je takej povahy, že si vyžaduje prijatie odrádzajúceho opatrenia, akým je uloženie paušálnej pokuty (pozri v tomto zmysle analogicky s článkom 260 ods. 2 ZFEÚ rozsudky z 11. decembra 2012, Komisia/Španielsko, C-610/10, EU:C:2012:781, bod 142, a zo 4. decembra 2014, Komisia/Švédsko, C-243/13, neuverejnený, EU:C:2014:2413, bod 63).
- 70 Tento záver nie je spochybnený argumentáciou uvedenou v bode 55 tohto rozsudku. Ako bolo pripomenuté na jednej strane v tomto bode, prináleží totiž najmä Komisii posúdiť, či má konať voči členskému štátu a vybrať si okamih, kedy začne konanie o nesplnení povinnosti proti nemu. Na druhej strane cieľ konania pred podaním žaloby, teda poskytnúť dotknutému členskému štátu možnosť splniť si svoje povinnosti, ktoré mu vyplývajú z práva Únie, a použiť svoje obranné prostriedky proti výhradám, ktoré podala Komisia [rozsudok z 19. septembra 2017, Komisia/Írsko (Registračná daň), C-552/15, EU:C:2017:698, bod 28 a citovaná judikatúra], ukladajú Komisii, aby ponechala členským štátom primeranú lehotu na odpoveď na výzvu a dosiahnutie súladu s odôvodneným stanoviskom alebo prípadne na prípravu ich obrany. Primeranosť stanovenej lehoty treba posudzovať s prihliadnutím na všetky okolnosti daného prípadu. Veľmi krátke lehoty tak môžu byť odôvodnené v osobitných situáciách, najmä ak je naliehavá potreba napraviť nesplnenie povinnosti alebo keď sa dotknutý členský štát plne oboznámil so stanoviskom Komisie dávno pred začatím konania (rozsudok z 13. decembra 2001, Komisia/Francúzsko, C-1/00, EU:C:2001:687, bod 65).
- 71 Treba však konštatovať, že v prejednávanej veci sa netvrdí, že lehoty na odpoveď, ktoré boli stanovené vo výzve a v odôvodnenom stanovisku, boli mimoriadne krátke alebo neprimerané. Okrem toho z nespochybnených skutkových okolností uvedených v bodoch 4 a 5 tohto rozsudku vyplýva, že treba vychádzať z toho, že Rumunsko si prinajmenšom od 27. júna 2017 dobre uvedomovalo, že si nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 67 smernice 2015/849.

- 72 Pokiaľ ide po tretie o výpočet paušálnej pokuty, ktorú je vhodné uložiť v prejednávanej veci, treba pripomenúť, že pri výkone svojej voľnej úvahy v tejto oblasti, ako je vymedzená v návrhoch Komisie, Súdny dvor prináleží, aby stanovil výšku paušálnej pokuty, ktorú môže členský štát uložiť podľa článku 260 ods. 3 ZFEÚ tak, aby bola jednak prispôbena okolnostiam a jednak primeraná spáchanému porušeniu. Medzi relevantné faktory patria v tomto smere také skutočnosti ako závažnosť konštatovaného porušenia, jeho trvanie, ako aj platobná schopnosť dotknutého členského štátu [pozri analogicky s článkom 260 ods. 2 ZFEÚ rozsudok z 12. novembra 2019, Komisia/Írsko (Veterná farma Derrybrien), C-261/18, EU:C:2019:955, bod 114 a citovanú judikatúru].
- 73 Pokiaľ ide o závažnosť porušenia, treba konštatovať, že povinnosť prijať vnútroštátne opatrenia na zabezpečenie úplného prebratia smernice a povinnosť oznámiť tieto opatrenia Komisii predstavujú podstatné povinnosti členských štátov s cieľom zabezpečiť úplnú účinnosť práva Únie a že nesplnenie týchto povinností treba preto považovať za značne závažné [rozsudok z 8. júla 2019, Komisia/Belgicko (Článok 260 ods. 3 ZFEÚ – Širokopásmové siete), C-543/17, EU:C:2019:573, bod 85]. Okrem toho je smernica 2015/849 dôležitým nástrojom na zabezpečenie účinnej ochrany finančného systému Únie proti hrozbám vyplývajúcim z prania špinavých peňazí a financovania terorizmu. Neexistencia alebo nedostatočnosť takejto ochrany finančného systému Únie sa musia považovať za mimoriadne závažné vzhľadom na ich dôsledky pre verejnú a súkromnú záujmy v rámci Únie.
- 74 Hoci Rumunsko v priebehu konania ukončilo vytýkané nesplnenie povinnosti, nič to nemení na tom, že toto nesplnenie povinnosti existovalo ku dňu uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku z 8. decembra 2017, teda 8. februára 2018, takže účinnosť práva Únie nebola zabezpečená v riadnom čase.
- 75 Závažnosť tohto nesplnenia povinnosti je okrem toho posilnená okolnosťou, že Rumunsko k tomuto dátumu ešte neprijalo žiadne opatrenie na prebratie smernice 2015/849.
- 76 Argumentácia uvedená Rumunskom na vysvetlenie omeškania pri prebratí smernice 2015/849, teda komplexnosť ustanovení tejto smernice, zložitý legislatívny postup vedúci k jej prijatiu a vôľa zabezpečiť správne prebratie uvedenej smernice, nemôže mať vplyv na závažnosť predmetného porušenia, keďže podľa ustálenej judikatúry prax alebo situácie vo vnútroštátnom poriadku členského štátu nemôžu odôvodniť nedodržanie povinností a lehôt vyplývajúcich zo smerníc Únie, a teda ani ich oneskorené alebo neúplné prebratie. Rovnako je irelevantné, že nesplnenie povinnosti členským štátom vyplýva z technických ťažkostí, ktorým čelil (pozri najmä rozsudok zo 7. mája 2002, Komisia/Holandsko, C-364/00, EU:C:2002:282, bod 10 a citovanú judikatúru).
- 77 Pokiaľ ide po druhé o dĺžku trvania porušenia, treba pripomenúť, že toto porušenie treba v zásade posudzovať s ohľadom na dátum, ku ktorému Súdny dvor posudzuje skutkové okolnosti, a nie na deň, keď sa Komisia obrátila na Súdny dvor [pozri v tomto zmysle rozsudok z 8. júla 2019, Komisia/Belgicko (Článok 260 ods. 3 ZFEÚ – Širokopásmové siete), C-543/17, EU:C:2019:573, bod 87]. Toto posúdenie skutkového stavu treba považovať za posúdenie ku dňu ukončenia konania.
- 78 V prejednávanej veci je nesporné, že predmetné nesplnenie povinnosti sa skončilo 21. júla 2019, teda pred ukončením konania.
- 79 Pokiaľ ide o začiatok obdobia, ktoré treba zohľadniť pri stanovení výšky paušálnej pokuty, ktorá sa má uložiť podľa článku 260 ods. 3 ZFEÚ, treba spresniť, že na rozdiel od toho, ako Súdny dvor rozhodol v bode 88 svojho rozsudku z 8. júla 2019, Komisia/Belgicko (Článok 260 ods. 3 ZFEÚ – Širokopásmové siete) (C-543/17, EU:C:2019:573), ktorý sa týkal stanovenia denného penále, ktoré sa má uložiť, dňom, ktorý sa má zohľadniť na účely posúdenia dĺžky trvania predmetného nesplnenia povinnosti na účely uloženia paušálnej pokuty podľa článku 260 ods. 3 ZFEÚ, nie je deň uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku, ale dátum, ku ktorému uplynie lehota na prebratie stanovená v predmetnej smernici.

- 80 Ako totiž uviedol generálny advokát v bode 74 svojich návrhov, cieľom tohto ustanovenia je podnietiť členské štáty k prebratiu smerníc v lehotách stanovených normotvorcom Únie a zabezpečiť úplnú účinnosť právnych predpisov Únie. Hoci teda skutočnosť, na základe ktorej sa uplatní postup stanovený v článku 260 ods. 2 ZFEÚ, spočíva v skutočnosti, že členský štát si nesplnil povinnosti vyplývajúce z rozsudku, ktorým sa konštatuje nesplnenie povinnosti, dôvodom, ktorý je základom postupu stanoveného v článku 260 ods. 3 ZFEÚ, je skutočnosť, že členský štát si nesplnil svoju povinnosť prijať a oznámiť opatrenia na prebratie smernice najneskôr k dátumu stanovenému touto smernicou.
- 81 Akékoľvek iné riešenie by okrem toho znamenalo spochybnenie potrebného účinku ustanovení smerníc, ktoré stanovujú dátum, ku ktorému musia opatrenia na ich prebratie nadobudnúť účinnosť. Rovnako podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora vydanie výzvy podľa článku 258 prvého odseku ZFEÚ predpokladá v prvom rade, že Komisia môže platne uplatňovať nesplnenie povinnosti prináležiacej dotknutému členskému štátu [rozsudok z 5. decembra 2019, Komisia/Španielsko (Programy odpadového hospodárstva), C-642/18, EU:C:2019:1051, bod 17 a citovaná judikatúra], pričom členské štáty, ktoré nepristúpili k prebratiu smernice k ňou stanovenému dátumu majú v tomto prípade jednoznačne dodatočnú lehotu na prebratie, ktorej dĺžka sa navyše mení v závislosti od rýchlosti, s akou Komisia začne konanie pred podaním žaloby, bez toho, aby sa však mohla zohľadniť dĺžka tejto lehoty pri posudzovaní dĺžky trvania predmetného nesplnenia povinnosti. Je však nesporné, že dátumom, od ktorého treba zabezpečiť plnú účinnosť smernice, je dátum prebratia stanovený v samotnej smernici, a nie dátum uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku.
- 82 Na rozdiel od toho, čo tvrdí Rumunsko, tento prístup nemôže spochybniť potrebný účinok konania pred podaním žaloby upraveného v článku 258 prvom odseku ZFEÚ. V takej situácii, o akú ide v prejednávanej veci, totiž dotknutý členský štát nemôže platne tvrdiť, že nevedel od dátumu na prebratie, stanoveného v predmetnej smernici, o nesplnení povinností, ktoré mu vyplývajú z tejto smernice. Okrem toho ochrana práv dotknutého členského štátu na obranu zaručená konaním pred podaním žaloby nemôže mať za následok ochranu tohto členského štátu pred akýmkoľvek finančným dôsledkom vyplývajúcim z tohto nesplnenia povinnosti za obdobie pred uplynutím lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku.
- 83 Na zabezpečenie plnej účinnosti práva Únie treba preto pri posudzovaní dĺžky trvania porušenia s cieľom určiť výšku paušálnej pokuty, ktorá sa má uložiť podľa článku 260 ods. 3 ZFEÚ, zohľadniť dátum prebratia stanovený samotnou smernicou.
- 84 V prejednávanej veci je nesporné, že ku dňu prebratia stanovenému v článku 67 smernice 2015/849, teda k 26. júnu 2017, Rumunsko neprijalo zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na zabezpečenie prebratia tejto smernice, a teda neoznámilo Komisii opatrenia na jej prebratie. Z toho vyplýva, že predmetné nesplnenie povinnosti, ktoré sa skončilo až 21. júla 2019, trvalo o niečo viac ako dva roky.
- 85 Po tretie, pokiaľ ide o platobnú schopnosť predmetného členského štátu, z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že treba zobrať do úvahy najnovší vývoj hrubého domáceho produktu (HDP) tohto členského štátu v čase posudzovania skutkového stavu Súdnym dvorom [pozri analogicky s článkom 260 ods. 2 ZFEÚ rozsudok z 12. novembra 2019, Komisia/Írsko (Veterná farma Derrybrien), C-261/18, EU:C:2019:955, bod 124 a citovanú judikatúru].
- 86 Vzhľadom na všetky okolnosti prejednávanej veci a vzhľadom na voľnú úvahu priznanú Súdnemu dvoru v článku 260 ods. 3 ZFEÚ, ktorý stanovuje, že Súdny dvor nemôže, pokiaľ ide o paušálnu pokutu, ktorej zaplatenie ukladá, prekročiť sumu uvedenú Komisiou, treba konštatovať, že účinná prevencia opakovania porušení podobných porušovaní článku 67 smernice 2015/849 v budúcnosti, ovplyvňujúceho plnú účinnosť práva Únie je takej povahy, že si vyžaduje uloženie paušálnej pokuty, ktorej výška musí byť stanovená na 3 000 000 eur.

- 87 V dôsledku toho je potrebné uložiť Rumunsku povinnosť zaplatiť Komisii paušálnu pokutu vo výške 3 000 000 eur.

O trovách

- 88 Podľa článku 138 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Komisia navrhla uložiť Rumunsku povinnosť nahradiť trovy konania a Rumunsko nemalo úspech vo svojich dôvodoch, je opodstatnené uložiť mu povinnosť nahradiť trovy konania.
- 89 V súlade s článkom 140 ods. 1 tohto rokovacieho poriadku, podľa ktorého členské štáty, ktoré vstúpili do konania ako vedľajší účastníci konania, znášajú svoje vlastné trovy konania, Belgické kráľovstvo, Estónska republika, Francúzska republika a Poľská republika znášajú svoje vlastné trovy konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (veľká komora) rozhodol takto:

1. Rumunsko si tým, že k dátumu uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku z 8. decembra 2017 neprijalo zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu so smernicou Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/849 z 20. mája 2015 o predchádzaní využívaniu finančného systému na účely prania špinavých peňazí alebo financovania terorizmu, ktorou sa mení nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 648/2012 a zrušuje smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/60/ES a smernica Komisie 2006/70/ES, a ani tieto ustanovenia neoznámilo Komisii, nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 67 smernice 2015/849.
2. Rumunsko je povinné zaplatiť Európskej komisii paušálnu pokutu vo výške 3 000 000 eur.
3. Rumunsko je povinné nahradiť trovy konania.
4. Belgické kráľovstvo, Estónska republika, Francúzska republika a Poľská republika znášajú svoje vlastné trovy konania.

Podpisy