

II

(Sdělení)

SDĚLENÍ ORGÁNŮ, INSTITUCÍ A JINÝCH SUBJEKTŮ EVROPSKÉ UNIE

EVROPSKÁ KOMISE

Sdělení Komise – Provádění čl. 260 odst. 3 Smlouvy o fungování EU

(2011/C 12/01)

I. ÚVOD

1. Možnost uložit peněžité sankce členskému státu, který nevykonal rozsudek konstatující nesplnění povinnosti, byla zavedena Maastrichtskou smlouvou, jež v tomto smyslu pozměnila článek 171 Smlouvy o EHS, z něhož se stal článek 228 Smlouvy o ES, jakož i článek 143 Smlouvy o Euratomu ⁽¹⁾. Komise dne 13. prosince 2005 přijala sdělení týkající se provádění článku 228 Smlouvy o ES ⁽²⁾ (sdělení z roku 2005), které nahrazuje dvě předchozí sdělení z roku 1996 ⁽³⁾ a z roku 1997 ⁽⁴⁾.
2. Lisabonská smlouva pozměnila článek 228 Smlouvy o ES, z něhož se stal článek 260 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU), aby toto ustanovení zpřísnila ve dvou ohledech.
3. Za prvé, jde-li o řízení podle čl. 260 odst. 2 (dříve čl. 228 odst. 2 Smlouvy o ES), Lisabonská smlouva zrušila ve fázi postupu před zahájením soudního řízení fázi vydání odůvodněného stanoviska. Má-li Komise po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost za to, že některý členský stát nepřijal řádná opatření, která pro něj vyplývají z rozsudku Soudního dvora Evropské unie, vykonává Komise ve fázi postupu, který předchází zahájení soudního řízení, pouze jeden krok, a sice vyzve dopisem členský stát, aby se ve věci vyjádřil ⁽⁵⁾. Pokud následně Komise není spokojena s vyjádřením členského státu, nebo pokud tento členský stát neodpovídá, může věc předložit přímo Soudnímu dvoru, a to podle čl. 260 odst. 2. Postup upravený v čl. 260 odst. 2 tak bude v praxi rychlejší, neboť průměrná délka řízení navrhovaná ve sdělení z roku 2005 by se měla automaticky zkrátit na 8 až 18 měsíců ⁽⁶⁾. Jedná se však o orientační délku řízení, která nevylučuje možnost, aby specifické okolnosti ve výjimečných případech odůvodnily řízení delší. Zároveň tím není dotčena starost Komise o to, aby členský stát dosáhl co nejrychleji souladu s daným rozsudkem.

⁽¹⁾ Toto sdělení se vztahuje i na Smlouvu o Euratomu, protože nový článek 106a této smlouvy uvádí, že se článek 260 SFEU použije i na tuto smlouvu.

⁽²⁾ Dokument SEK(2005) 1658.

⁽³⁾ Úř. věst. C 242, 21.8.1996, s. 6.

⁽⁴⁾ Úř. věst. C 63, 28.2.1997, s. 2.

⁽⁵⁾ Jako přechodná úprava platí, že v případech, kdy byla výzva zaslána před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost, zasílá se dotčenému členskému státu doplňková výzva obsahující informaci, že v další fázi řízení bude věc předložena Soudnímu dvoru, a nikoli již odůvodněné stanovisko.

⁽⁶⁾ Viz bod 3 sdělení Komise – Evropa přinášející výsledky – uplatňování práva Společenství (KOM(2007) 502 v konečném znění), kde Komise k řízení podle bývalého článku 228 Smlouvy o ES uvedla, že „s ohledem na specifické okolnosti výjimečných případů by měla být přiměřená lhůta v řízeních, která mají zajistit dodržování dřívějšího rozsudku Soudního dvora, v průměru 12 až 24 měsíců“. Mezi specifické okolnosti patří zejména případy, kdy výkon dřívějšího rozsudku představuje přijetí opatření za účelem rozvoje nebo posílení infrastruktury na daném území nebo splnění závazků k výsledku.

4. Ve zbývající části ustanovení čl. 260 odst. 2 SFEU zcela odpovídá ustanovení bývalého článku 228 Smlouvy o ES. Sdělení z roku 2005 je proto i nadále zcela použitelné na řízení podle čl. 260 odst. 2 a zrušení odůvodněného stanoviska v něm nevyžaduje žádnou změnu.
5. Druhá změna, kterou přinesla Lisabonská smlouva, má podstatněji charakter. Jedná se o nový odstavec 3 článku 260 SFEU, který zní:

„— Předloží-li Komise Soudnímu dvoru Evropské unie věc podle článku 258 z důvodu, že dotyčný stát nesplnil povinnost sdělit opatření provádějící směrnici přijatou legislativním postupem, může, pokládá-li to za vhodné, navrhnout paušální částku nebo penále, již je dotyčný členský stát povinen zaplatit, ve výši, kterou považuje za přiměřenou okolnostem.

— Shledá-li Soudní dvůr Evropské unie, že došlo k porušení povinnosti, může členskému státu uložit zaplacení paušální částky nebo penále, které nepřekročí výši navrženou Komisí. Platební povinnost nabude účinku ke dni stanovenému Soudním dvorem Evropské unie v jeho rozsudku.“
6. Tento odstavec vytváří zcela nový nástroj. Komise může Soudnímu dvoru navrhnout již v rámci řízení o nesplnění povinnosti podle článku 258 (dříve článek 226 Smlouvy o ES), aby uložil zaplacení paušální částky nebo penále v témže rozsudku, kterým se konstatuje nesplnění povinnosti členského státu sdělit opatření provádějící směrnici přijatou legislativním postupem.
7. Cílem této změny Smlouvy je silněji stimulovat členské státy k tomu, aby prováděly směrnice ve lhůtách stanovených zákonodárcem a zajistily tak, že právní předpisy Unie jsou skutečně efektivní. Lisabonská smlouva tím rovněž zohledňuje zásadní význam včasného provedení směrnic členskými státy. Nejde pouze o zajištění obecných cílů, jejichž plnění právní předpisy Unie sledují, kde nelze tolerovat zpoždění, ale hlavně také o ochranu evropských občanů, jimž z těchto právních předpisů vyplývají subjektivní práva. V neposlední řadě jde o důvěryhodnost práva Unie jako celku, která je narušena, trvá-li příliš dlouho, než se v členských státech právní účinky legislativní aktů začnou plně uplatňovat.
8. Komise v tomto sdělení uvádí, jak bude využívat toto nové ustanovení, které zavedla Lisabonská smlouva.
9. Komisi, jako strážkyni smluv, přísluší v rámci nového čl. 260 odst. 3 rozhodující úloha: Má pravomoc zahájit řízení podle článku 258 a v rámci toho řízení vznést zároveň žádost podle čl. 260 odst. 3, v níž navrhuje zaplacení paušální částky a/nebo penále ve stanovené výši. V tomto případě, na rozdíl od řízení podle čl. 260 odst. 2, Soudní dvůr rozhodne o peněžité sankci, která však nepřekročí výši částky navrženou Komisí.
10. Užití níže uvedených zásad a obecných kritérií v individuálních případech i vývoj příslušné judikatury Soudního dvora umožní Komisi, aby dále rozvíjela svůj právní názor i po schválení tohoto sdělení. Jelikož každá peněžité sankce musí vždy odpovídat okolnostem daného případu, vyhrazuje si Komise při užití volné úvahy možnost odchýlit se od těchto obecných kritérií, bude-li se to v konkrétním případě jevit jako oprávněné a bude-li takové odchýlení dostatečně odůvodněno.
11. Ustanovení čl. 260 odst. 3 představuje inovativní nástroj, který zavedla Smlouva s cílem efektivně reagovat na velmi rozšířený jev, a to pozdní provádění směrnic, které stále představuje závažný problém. Komise na základě statistik, které má k dispozici, provede ve své výroční zprávě o uplatňování práva Unie podrobný přezkum výsledků členských států, pokud jde o provádění směrnic ve stanovených lhůtách. Pokud výsledky přezkumu neprokáží zásadní zlepšení, Komise změní svůj přístup a přehodnotí politiku vyplývající z tohoto sdělení.

II. OBECNÉ ZÁSADY

12. Komise považuje za nutné nejprve připomenout tři obecné zásady, jimiž se musí provádění čl. 260 odst. 3 řídit, stejně jako se jimi již řídí provádění odstavce 2 tohoto článku.

13. Za prvé, sankce musí být stanovena s ohledem na základní cíl tohoto nástroje, kterým je zajištění včasného provádění směrnic tak, jak jej požaduje právo Unie, a zajištění toho, že se tento typ porušení práva nebude opakovat. Podle názoru Komise musí být při stanovení sankce uplatněna tato tři zásadní kritéria:

- závažnost porušení práva,
- doba trvání tohoto porušení,
- odstrašující účinek sankce postačující k zamezení recidivy.

14. Za druhé, sankce, které Komise navrhne Soudnímu dvoru, musí být pro členské státy předvídatelné a jejich výše musí být stanovena postupem uplatňujícím zásadu proporcionality a zásadu rovného zacházení se všemi členskými státy. Tento postup musí být rovněž jasný a jednotný, neboť Komise bude muset Soudnímu dvoru odůvodnit vyšší navrhované částky.

15. Za třetí, z hlediska účinnosti sankce je důležité stanovit vhodnou výši sankce tak, aby byl zajištěn její odstrašující účinek. Ukládání čistě symbolických sankcí by tento nástroj zbavilo veškerých požadovaných účinků a bylo by v rozporu s cílem zajistit provádění směrnic ve stanovených lhůtách.

III. POUŽÍVÁNÍ NOVÉHO NÁSTROJE

16. Komise může podle čl. 260 odst. 3 využít novou možnost, kterou toto ustanovení upravuje, „pokládá-li to za vhodné“. Tuto formulaci je zapotřebí chápat tak, že Komise má širokou diskreční pravomoc, podobnou její diskreční pravomoci rozhodnout, zda zahájí či nezahájí řízení pro nesplnění povinnosti ve smyslu článku 258, kterou Komise disponuje v souladu s ustálenou judikaturou.

17. Komise v rámci výkonu této své diskreční pravomoci považuje za vhodné používat nástroj uvedený v článku 260 odst. 3 v zásadě ve všech věcech, které se týkají nesplnění povinnosti podle tohoto ustanovení, které se týká provádění směrnic přijatých legislativním postupem. Skutečně, důležitost dbát na provádění směrnic členskými státy ve stanovených lhůtách se týká všech legislativních směrnic, a proto není v zásadě zapotřebí mezi nimi rozlišovat. Komise však nevyklučuje, že se mohou vyskytnout zvláštní případy, v nichž nebude pokládat za vhodné uložit sankce podle čl. 260 odst. 3.

18. Jde-li o neprovedení nelegislativních směrnic, čl. 260 odst. 3 se neuplatní. V těchto případech Komise bude muset i nadále předkládat věci Soudnímu dvoru podle článku 258 a následně, v případě, že dotýčný členský stát nepřijme opatření, která pro něj vyplývají z rozsudku pro nesplnění povinnosti, věc znovu předloží Soudnímu dvoru podle čl. 260 odst. 2.

19. Je zapotřebí uvést, že nesplnění povinnosti podle čl. 260 odst. 3 zahrnuje jak celkové nesplnění povinnosti oznámit opatření týkající se provedení směrnice, tak případy, kdy došlo k neúplnému oznámení prováděcích opatření. K takovému případu může dojít, pokud se oznámená prováděcí opatření nevztahují na celé území členského státu nebo pokud je oznámení neúplné ve vztahu k provedení některé části dané směrnice. V případech, kdy členský stát poskytne Komisi všechna nezbytná vysvětlení týkající se jeho názoru, že provedl směrnici v celém rozsahu, může Komise shledat, že členský stát splnil svou povinnost oznámit prováděcí opatření a čl. 260 odst. 3 se v důsledku toho neuplatní. Případný spor o tom, zda jsou oznámená prováděcí opatření nebo právní předpisy existující ve vnitrostátním právním řádu dostatečné, povede k zahájení běžného řízení o správném provedení směrnice podle článku 258.

IV. DVA DRUHY SANKCÍ

20. Ustanovení čl. 260 odst. 3 umožňuje Soudnímu dvoru uložit na návrh Komise zaplacení „paušální částky nebo penále“. Komise má za to, že tato formulace s ohledem na cíl, který sleduje, a podobně jako odstavec 2 tohoto článku nevyklučuje, aby se v témže rozsudku uložily oba druhy sankcí ⁽⁷⁾.

⁽⁷⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne ve věci C-304/02, *Komise v. Francie*, Sb. rozh. 2005, s. I-6263.

21. S ohledem na skutečnost, že tato změna zavedená Lisabonskou smlouvou umožní uložit sankci za neoznámení daných opatření mnohem dříve, než tomu bylo v minulosti, Komise věří, že penále jako sankce bude v zásadě postačovat, aby bylo dosaženo cíle, jenž tato změna sleduje, tj. více podnítit členské státy k včasnému provádění směrnic. Komise však bude i nadále navrhopvat zaplacení paušální částky, kde to okolnosti individuálního případu odůvodňují. V návaznosti na postup členských států je Komise navíc připravena změnit svůj přístup a ve všech řízeních obecně navrhopvat zaplacení paušální částky (viz bod 11).
22. V souladu s logikou obou druhů sankcí Komise ve věcech, které Soudní dvůr projednává a v nichž Komise navrhla zaplacení penále, vezme svůj návrh zpět, pokud členský stát oznámí nezbytná prováděcí opatření, a právo tak nebude nadále porušováno. Naopak, v případech, které Soudní dvůr projednává a v nichž Komise navrhla také zaplacení paušální částky, Komise nevezme svůj návrh zpět pouze na základě toho, že bylo provedeno požadované oznámení⁽⁸⁾.

V. STANOVENÍ VÝŠE PENÁLE A PŘÍPADNĚ PAUŠÁLNÍ ČÁSTKY

23. Penále, jehož zaplacení Komise navrhne podle čl. 260 odst. 3, se vypočítá postupem používaným pro věci předkládané Soudnímu dvoru podle odstavce 2 tohoto článku uvedeným v bodech 14 až 18 sdělení z roku 2005.
24. Částka denního penále se vypočítá tak, že se jednotná základní paušální sazba (bod 15 sdělení z roku 2005⁽⁹⁾) vynásobí nejprve koeficientem závažnosti a koeficientem délky a následně pevným faktorem „n“ stanoveným pro jednotlivé státy, který zohledňuje platební schopnost daného členského státu (bod 18 sdělení z roku 2005⁽¹⁰⁾).
25. Pokud jde o koeficient závažnosti, bude stanoven podle pravidel a kritérií uvedených v bodech 16 až 16.6 sdělení z roku 2005. Komise bude i nadále uplatňovat tato pravidla a kritéria stejným způsobem, jako tomu bylo ve věcech zahájených podle bývalého článku 228 Smlouvy o ES, které se týkaly neoznámení opatření, jimiž se provádějí směrnice. Zvláště, pokud členský stát v souladu se zásadou loajální spolupráce a stávající praxe oznámí, že neprovedl úplné oznámení, může to představovat polehčující okolnost, která povede k použití nižšího koeficientu závažnosti, než tomu je v případech úplného neoznámení prováděcích opatření.
26. U příležitosti případného přezkumu své politiky (viz bod 11), bude Komise věnovat zvláštní pozornost otázce koeficientů závažnosti a zohlední i budoucí vývoj judikatury Soudního dvora.
27. Pokud jde o stanovení koeficientu délky, který se vypočítá podle bodu 17 sdělení z roku 2005, délka trvání porušení, je období počínající dnem následujícím po uplynutí lhůty k provedení vyplývající z dané směrnice (s výhradou bodu 31).
28. V případech, v nichž se Komise rozhodne navrhnout také zaplacení paušální částky, vypočítá se výše této částky postupem uvedeným v bodech 19 až 24 sdělení z roku 2005, a to s upřesněním, že za *dies a quo*⁽¹¹⁾ se považuje den následující po uplynutí lhůty pro provedení vyplývající z dané směrnice.

VI. DATUM, KDY NABÝVÁ ÚČINKU POVINNOST ZAPLATIT ULOŽENOU SANKCI

29. Podle čl. 260 odst. 3 druhého pododstavce pokud Soudní dvůr uloží dotyčnému členskému státu sankci, „platební povinnost nabude účinku ke dni stanovenému Soudním dvorem Evropské unie v jeho rozsudku“. Toto ustanovení umožňuje Soudnímu dvoru stanovit, že platební povinnost nabývá účinku buď dnem vyhlášení rozsudku, nebo později. Je zapotřebí uvést, že Soudní dvůr disponoval

⁽⁸⁾ Viz analogicky bod 11 sdělení z roku 2005.

⁽⁹⁾ Ve znění sdělení ze dne 20. července 2010 (SEK(2010) 923).

⁽¹⁰⁾ Viz poznámka pod čarou 9.

⁽¹¹⁾ Den, kterým počíná běh lhůty, jež se bere v potaz pro výpočet paušální částky (viz bod 22 sdělení z roku 2005).

stejnou mírou uvážení již podle článku 228 Smlouvy o ES, ačkoli to tento článek neupravoval výslovně. Soudní dvůr využíval možnosti stanovit pro nabytí účinku pozdější datum, než je datum vyhlášení rozsudku, spíše výjimečně ⁽¹²⁾; v každém případě tak nikdy neučinil ve věcech, které se týkaly neoznámení opatření, jimiž se provádí směrnice.

30. Podle názoru Komise by v rámci uplatňování čl. 260 odst. 3 bylo vhodné pravidelně stanovit den vyhlášení rozsudku jako datum, kdy nabývá účinku povinnost zaplatit uložené sankce. To by zejména znamenalo, že splátky denního penále by běžely ode dne vyhlášení rozsudku.

VII. PŘECHODNÉ USTANOVENÍ

31. Komise bude uplatňovat nový nástroj upravený v čl. 260 odst. 3, jakož i zásady a kritéria stanovené k jeho provádění v tomto sdělení, na řízení zahájená podle článku 258, která byla zahájena po uveřejnění tohoto sdělení, jakož i na řízení zahájená před tímto uveřejněním s výjimkou těch věcí, které již předložila Soudnímu dvoru. V řízeních, ve kterých již bylo vydáno odůvodněné stanovisko, vydá Komise doplňkové odůvodněné stanovisko, v němž dotyčný členský stát upozorní, že pokud by věc byla předložena Soudnímu dvoru, učiní zároveň i návrh podle čl. 260 odst. 3. Při výpočtu výše sankce, a pokud jde o délku porušení, Komise nebude brát v úvahu dobu před 1. prosincem 2009, tj. před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost.

⁽¹²⁾ Mezi devíti rozsudky, které byly vydány v řízení podle článku 228 Smlouvy o ES a které ukládají sankce, se vyskytují pouze tři případy, kdy Soudní dvůr stanovil jako lhůtu pro první splátku penále pozdější okamžik, než bylo vyhlášení rozsudku. Viz rozsudky ve věcech C-278/01, *Komise v. Španělsko*, Sb. rozh. 2003, s. I-14141; C-304/02, *Komise v. Francie*, Sb. rozh. 2005, s. I-6263; C-369/07, *Komise v. Řecko* (dosud nezveřejněno).