Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (šestého senátu)

6. března 2025 *

„Nesplnění povinnosti státem – Článek 258 SFEU – Ochrana osob, které oznamují porušení práva Unie – Směrnice (EU) 2019/1937 – Článek 26 odst. 1 a 3 – Neprovedení a nesdělení prováděcích opatření – Článek 260 odst. 3 SFEU – Návrh na uložení povinnosti zaplatit paušální částku – Kritéria pro stanovení výše sankce – Automatické uplatnění koeficientu závažnosti“

Ve věci C-150/23,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti podaná na základě článku 258 a čl. 260 odst. 3 SFEU dne 13. března 2023,

Evropská komise, zástupci: J. Baquero Cruz, F. Blanc a T. Materne, jako zmocněnci,

žalobkyně,

proti

Lucemburskému velkovévodství, zástupci: A. Germeaux a T. Schell, jako zmocněnci,

žalovanému,

SOUDNÍ DVŮR (šestý senát),

ve složení: T. von Danwitz, místopředseda Soudního dvora vykonávající funkci předsedy šestého senátu, A. Kumin a I. Ziemele (zpravodajka), soudci,

generální advokát: N. Emiliou,

za soudní kancelář: A. Calot Escobar, vedoucí,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

* Jednací jazyk: francouzština.

Rozsudek

1 Svou žalobou se Evropská komise domáhá, aby Soudní dvůr:

– určil, že Lucemburské velkovévodství tím, že nepřijalo veškeré právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie (Úř. věst. 2019, L 305, s. 17), a tím, že nesdělilo uvedené předpisy Komisi, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z čl. 26 odst. 1 a 3 této směrnice;

– uložil, aby Lucemburské velkovévodství zaplatilo Komisi paušální částku, která odpovídá vyšší z následujících dvou částek:

  – paušální denní sazba ve výši 900 eur vynásobená počtem dní mezi dnem následujícím po uplynutí lhůty pro provedení stanovené ve směrnici 2019/1937 a dnem, kdy bylo porušení práva napraveno, nebo v případě, že nedošlo k nápravě, dnem vyhlášení rozsudku v projednávané věci;

  – minimální paušální částka ve výši 252 000 eur;

– pokud nesplnění povinností uvedené v první odrážce trvalo až do dne vyhlášení rozsudku v projednávané věci, uložil Lucemburskému velkovévodství zaplatit Komisi penále ve výši 3 150 eur za každý den prodlení ode dne vyhlášení tohoto rozsudku až do dne, kdy Lucemburské velkovévodství splní povinnosti vyplývající ze směrnice 2019/1937;

– uložil Lucemburskému velkovévodství náhradu nákladů řízení.

Právní rámec

Směrnice 2019/1937

2 Bod 1 odůvodnění směrnice 2019/1937 uvádí:

„[…] Potenciální oznamovatelé jsou […] často od oznámení svých obav nebo podezření odrazeni kvůli strachu z odvetných opatření. V této souvislosti je na [úrovni Evropské unie] i mezinárodní úrovni stále více uznávána důležitost zajištění vyvážené a účinné ochrany oznamovatelů.“

3 Článek 1 této směrnice stanoví:

„Účelem této směrnice je zlepšit prosazování práva a politik Unie v konkrétních oblastech stanovením společných minimálních norem, které zajistí vysokou úroveň ochrany osob oznamujících porušení práva Unie.“

4 Článek 26 uvedené směrnice stanoví:

„1. Členské státy uvedou v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí do 17. prosince 2021.

[…]

3. Předpisy uvedené v odstavcích 1 a 2 přijaté členskými státy musí obsahovat odkaz na tuto směrnici nebo musí být takový odkaz učiněn při jejich úředním vyhlášení. Způsob odkazu si stanoví členské státy. Znění těchto předpisů neprodleně sdělí Komisi.“

Sdělení z roku 2023

5 Sdělení Komise 2023/C 2/01, nazvané „Peněžité sankce v řízeních o nesplnění povinnosti“ (Úř. věst. 2023, C 2, s. 1, dále jen „sdělení z roku 2023“), se v bodě 3 věnuje „penále“ a v bodě 4 „paušální částce“.

6 Bod 3.2 tohoto sdělení, který se týká uplatnění koeficientu závažnosti při výpočtu denního penále, stanoví:

„Porušení týkající se [spočívající v] […] nesdělení opatření, jimiž se provádí směrnice přijatá legislativním postupem, je vždy považováno za závažné. Za účelem přizpůsobení výše penále konkrétním okolnostem případu stanoví Komise koeficient závažnosti na základě dvou parametrů: důležitosti pravidel Unie, která byla porušena nebo nebyla provedena, a následků tohoto porušení pro zájmy Unie jako celku i pro zájmy jednotlivých subjektů.

[…]“

7 Bod 3.2.2 tohoto sdělení uvádí:

„U žalob podaných na základě čl. 260 odst. 3 SFEU v případě úplného nesdělení prováděcích opatření Komise systematicky uplatňuje koeficient závažnosti 10. V Unii založené na úctě k právnímu státu je třeba považovat všechny legislativní směrnice za stejně důležité a je vyžadováno jejich úplné provedení členskými státy ve stanovených lhůtách.

V případě částečného nesdělení prováděcích opatření je třeba při stanovování koeficientu závažnosti, který je nižší než 10, zvážit význam mezery v provádění. Kromě toho mohou být vzaty v úvahu následky porušení práva pro zájmy celku a zájmy jednotlivých subjektů […]“

8 Bod 3.3 sdělení z roku 2023, nadepsaný „Uplatnění koeficientu trvání“, stanoví:

„[…]

Koeficient trvání se vyjadřuje jako násobek mezi 1 a 3. Započítá se jednou desetinou za každý měsíc ode dne prvního rozsudku nebo ode dne následujícího po dni uplynutí lhůty pro provedení dotčené směrnice.

[…]“

9 Bod 3.4 tohoto sdělení, nadepsaný „Platební schopnost členského státu“, stanoví:

„[…]

Úroveň sankcí, která má sloužit jako odrazující prostředek, se bude lišit v závislosti na platební schopnosti členských států. Tento odrazující účinek se odráží ve faktoru n. Je definován jako vážený geometrický průměr hrubého domácího produktu (HDP) […] dotyčného členského státu ve srovnání s průměrem HDP členských států s váhou dva a počtu obyvatel dotyčného členského státu ve srovnání s průměrem počtu obyvatel členských států s váhou jedna. To představuje platební schopnost dotyčného členského státu ve vztahu k platební schopnosti ostatních členských států:

$$\text{n factor} = \left(\frac{\text{GDP}_\text{n}}{\text{GDP}_\text{avg}}\right)^{2/3} \times \left(\frac{\text{Pop}_\text{n}}{\text{Pop}_\text{avg}}\right)^{1/3}$$

[…]

Komise se […] rozhodla přezkoumat svou metodu výpočtu faktoru n, který nyní závisí převážně na HDP členských států a sekundárně na jejich počtu obyvatel jako na demografickém kritériu, které umožňuje zachovat mezi jednotlivými členskými státy přiměřenou odchylku. Zohledněním počtu obyvatel členských států u jedné třetiny výpočtu faktoru n se v přiměřené míře snižují rozdíly u faktorů n členských států ve srovnání s výpočtem založeným výhradně na HDP členských států. Při výpočtu faktoru n se tímto rovněž přidává prvek stability, protože je nepravděpodobné, že by se počet obyvatel každoročně významně měnil. Naopak HDP členského státu může vykazovat vyšší roční výkyvy, zejména v obdobích hospodářské krize. Vzhledem k tomu, že HDP členského státu stále představuje dvě třetiny výpočtu, zároveň zůstává rozhodujícím faktorem pro účely posouzení jeho platební schopnosti.

[…]“

10 Bod 4.2 uvedeného sdělení stanoví metodu výpočtu paušální částky takto:

„Paušální částka se vypočítá zhruba podobným způsobem jako metoda [se vypočítá způsobem, který je zhruba podobný metodě] výpočtu penále, tj.:

– vynásobením paušální sazby koeficientem závažnosti;

– vynásobením výsledku faktorem n;

– vynásobením výsledku počtem dní, kdy členský stát pokračoval v porušování práva […]

[…]“

11 Bod 4.2.1 tohoto sdělení stanoví:

„Pro výpočet paušální částky se denní částka vynásobí počtem dní, kdy členský stát pokračoval v porušování práva. Počet dnů trvání porušování práva je definován takto:

[…]

– u žalob podaných na základě čl. 260 odst. 3 SFEU se jedná o počet dnů mezi dnem následujícím po dni uplynutí lhůty pro provedení stanovené v dotčené směrnici a dnem, kdy bude

porušování práva ukončeno, nebo v případě, že porušování práva ukončeno nebude, dnem vyhlášení rozsudku vydaného na základě článku 260 SFEU.

[…]“

12 Bod 4.2.2 sdělení z roku 2023 stanoví:

„K výpočtu paušální částky používá Komise stejný koeficient závažnosti a stejný pevný faktor n jako při výpočtu penále […]

Paušální sazba pro paušální částky je nižší než u penále. […]

Paušální sazba použitelná na paušální částku je stanovena v bodě 2 přílohy I.

[…]“

13 Příloha I tohoto sdělení, nadepsaná „Údaje použité pro stanovení peněžitých sankcí navrhovaných Soudnímu dvoru“, v bodě 2 stanoví, že paušální sazba pro výpočet paušální částky uvedené v bodě 4.2.2 tohoto sdělení je stanovena ve výši 1 000 eur denně, což odpovídá třetině paušální sazby pro výpočet penále, a v bodě 3 stanoví, že faktor „n“ je pro Lucemburské velkovévodství stanoven na 0,09. V bodě 5 této přílohy I je upřesněno, že minimální paušální částka stanovená pro Lucemburské velkovévodství činí 252 000 eur.

Postup před zahájením soudního řízení a řízení před Soudním dvorem

14 Dne 21. ledna 2022 zaslala Komise Lucemburskému velkovévodství výzvu, v níž mu vytkla, že jí nesdělilo právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí 2019/1937, u níž lhůta pro provedení uplynula dne 17. prosince 2021. Lucemburské velkovévodství v odpovědi ze dne 15. března 2022 informovalo Komisi, že na přijetí těchto předpisů se pracuje.

15 Vzhledem k tomu, že Komise nebyla následně informována o provedení směrnice 2019/1937, zaslala dne 15. července 2022 Lucemburskému velkovévodství odůvodněné stanovisko, v němž jej vyzvala, aby ve lhůtě dvou měsíců od obdržení tohoto stanoviska splnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z této směrnice.

16 Lucemburské velkovévodství v odpovědi ze dne 25. srpna 2022 uvedlo, že Conseil d’État (Státní rada, Lucembursko), která byla informována o naléhavosti této záležitosti, vydá stanovisko k návrhu zákona č. 7945 o provedení této směrnice, takže legislativní práce znovu začnou v průběhu září 2022.

17 Komise měla za to, že tento členský stát stále nesplnil své povinnosti, a proto se dne 13. března 2023 rozhodla podat k Soudnímu dvoru projednávanou žalobu.

18 Dne 17. května 2023 oznámilo Lucemburské velkovévodství Komisi loi du 16 mai 2023 portant transposition de la directive (UE) 2019/1937 du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l’Union (zákon ze dne 16. května 2023, kterým se provádí směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie) (Mémorial A č. 332 ze dne 17. května 2023, dále jen „zákon ze dne 16. května 2023“), který nabyl účinnosti dne 21. května 2023.

19 Podáním ze dne 28. září 2023 informovala Komise Soudní dvůr, že v návaznosti na komunikaci s lucemburskými orgány lze považovat provedení směrnice 2019/1937 Lucemburským velkovévodstvím za úplné ke dni 21. května 2023. Komise proto vzala svou žalobu částečně zpět, a to v tom smyslu, že upustila od návrhu na uložení penále, a návrhové žádání směřující k uložení povinnosti tomuto členskému státu zaplatit paušální částku upravila tak, že z tohoto titulu požaduje částku 467 100 eur.

20 Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 19. prosince 2023 bylo řízení přerušeno do vyhlášení rozsudku ve věci C-147/23. Po vyhlášení rozsudku ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích) (C-147/23, EU:C:2024:346), bylo rozhodnutím předsedy Soudního dvora z téhož dne v řízení v projednávané věci pokračováno.

K žalobě

K nesplnění povinnosti podle článku 258 SFEU

Argumentace účastníků řízení

21 Komise připomíná, že podle čl. 288 třetího pododstavce SFEU jsou členské státy povinny přijmout předpisy nezbytné k provedení směrnic ve svých vnitrostátních právních řádech ve lhůtách stanovených v těchto směrnicích a neprodleně jí tyto předpisy sdělit.

22 Komise upřesňuje, že existenci jakéhokoli nesplnění těchto povinností je třeba posuzovat vzhledem ke stavu, v němž se členský stát nacházel v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku, které mu Komise zaslala.

23 V projednávané věci přitom podle ní Lucemburské velkovévodství před uplynutím lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku ze dne 15. července 2022 nepřijalo právní a správní předpisy nezbytné k provedení směrnice 2019/1937, ani neinformovalo Komisi o jejich přijetí.

24 Lucemburské velkovévodství uznává, že nepřijalo tyto předpisy ve stanovené lhůtě.

25 Tento členský stát uvádí, že zákon ze dne 16. května 2023, který byl Komisi oznámen dne 17. května 2023 a nabyl účinnosti dne 21. května 2023, umožnil úplné provedení směrnice 2019/1937 k posledně uvedenému datu.

26 Komise v tomto ohledu připomíná, že okolnost, že dotyčný členský stát splní jemu příslušející povinnosti v průběhu soudního řízení, není relevantní pro konstatování nesplnění jeho povinnosti, jelikož toto nesplnění musí být posouzeno vzhledem ke stavu, v němž se členský stát nacházel při uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku.

Závěry Soudního dvora

27 Podle čl. 26 odst. 1 směrnice 2019/1937 byly členské státy povinny uvést v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí do 17. prosince 2021. Článek 26 odst. 3 této směrnice upřesňuje, že tyto vnitrostátní předpisy přijaté členskými státy musí

obsahovat odkaz na tuto směrnici nebo musí být takový odkaz učiněn při jejich úředním vyhlášení. Mimoto podle téhož čl. 26 odst. 3 musí členské státy znění uvedených vnitrostátních předpisů sdělit Komisi.

28 Podle ustálené judikatury se existence nesplnění povinnosti musí posuzovat vzhledem ke stavu, v němž se členský stát nacházel v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku, a změny, ke kterým došlo následně, nemohou být Soudním dvorem brány v úvahu [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 28 a citovaná judikatura].

29 V projednávané věci Komise poté, co konstatovala, že jí Lucemburské velkovévodství nesdělilo předpisy nezbytné k provedení směrnice 2019/1937, zaslala tomuto členskému státu dne 15. července 2022 odůvodněné stanovisko, ve kterém jej vyzvala, aby ve lhůtě dvou měsíců od jeho obdržení splnil povinnosti uvedené v tomto stanovisku.

30 Jak přitom vyplývá ze žalobní odpovědi a dupliky předložených Lucemburským velkovévodstvím v tomto řízení, ke dni uplynutí této lhůty nepřijal tento členský stát právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí 2019/1937, a tyto předpisy tudíž ani nesdělil Komisi.

31 Je tedy třeba konstatovat, že Lucemburské velkovévodství tím, že ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku ze dne 15. července 2022 nepřijalo právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí 2019/1937, a tudíž tyto předpisy ani nesdělilo Komisi, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z čl. 26 odst. 1 a 3 této směrnice.

K návrhu podanému na základě čl. 260 odst. 3 SFEU

Argumentace účastníků řízení

32 Za účelem stanovení výše paušální částky vychází Komise z obecných zásad uvedených v bodě 2 sdělení z roku 2023 a z metody výpočtu uvedené v bodech 3 a 4 tohoto sdělení. Tento orgán zejména uvádí, že stanovení výše paušální částky má být založeno na základních kritériích, kterými jsou závažnost porušení práva, doba trvání tohoto porušování a nutnost zajistit, aby sankce odrazovala od dalšího porušování práva.

33 Pokud jde na prvním místě o závažnost porušení práva, Komise připomíná, že koeficient použitelný na základě sdělení z roku 2023 se pohybuje v rozmezí od 1 (minimum) do 20 (maximum). Tento orgán upřesňuje, že v souladu s bodem 3.2.2 tohoto sdělení systematicky uplatňuje koeficient závažnosti 10 v případě úplného nesplnění povinnosti sdělit předpisy umožňující provedení směrnice, neboť každé neprovedení směrnice a nesdělení těchto předpisů vykazuje stejný stupeň závažnosti bez ohledu na povahu ustanovení dotyčné směrnice.

34 Pokud jde na druhém místě o dobu trvání porušení práva, Komise uvádí, že pokud jde o výpočet paušální částky, odpovídá tato doba počtu dní, během nichž trvá porušování práva. Tato doba se vypočítá podle bodu 4.2.1 sdělení z roku 2023 a odpovídá u žalob podaných na základě čl. 260 odst. 3 SFEU počtu dnů mezi dnem následujícím po dni uplynutí lhůty pro provedení dotčené směrnice a dnem, kdy bylo porušování práva ukončeno, nebo v případě, že porušování práva ukončeno nebylo, dnem vyhlášení rozsudku vydaného na základě článku 260 SFEU.

35 Pokud jde na třetím místě o kritérium týkající se nutnosti zajistit odrazující účinek sankce s ohledem na platební schopnost dotyčného členského státu, Komise uvádí, že toto kritérium je vyjádřeno faktorem „n“ stanoveným pro každý členský stát v bodě 3 přílohy I sdělení z roku 2023. Jeho výpočet je založen na poměru mezi HDP dotyčného státu a průměrným HDP členských států Unie vynásobeném poměrem mezi počtem obyvatel tohoto státu a průměrným počtem obyvatel členských států Unie. První poměr má váhu dvou třetin, zatímco druhý má váhu jedné třetiny. Podle tohoto bodu 3 činí faktor „n“ v případě Lucemburského velkovévodství 0,09.

36 Komise proto na základě bodu 4.2 sdělení z roku 2023 navrhuje uplatnit koeficient závažnosti 10 a faktor „n“ ve výši 0,09. Součin těchto dvou veličin musí být podle jejího názoru vynásoben paušální sazbou pro výpočet paušální částky stanovenou v bodě 2 přílohy I tohoto sdělení, která činí 1 000 eur, což se rovná částce 900 eur, která se v souladu s bodem 4.2.1 uvedeného sdělení vynásobí počtem dnů, během nichž neplnění povinnosti trvalo. Komise uvádí, že Lucemburskému velkovévodství musí být uloženo zaplacení paušální částky, která je výsledkem tohoto výpočtu, pod podmínkou, že tato částka bude vyšší než 252 000 eur, což je minimální paušální částka stanovená pro tento členský stát podle bodu 5 přílohy I sdělení z roku 2023.

37 Lucemburské velkovévodství v žalobní odpovědi zdůrazňuje, že systematické uplatňování koeficientu závažnosti 10 brání jakémukoliv zohlednění okolností vlastních legislativnímu procesu dotyčného členského státu.

38 Zákon ze dne 16. května 2023 zajišťuje nejen provedení směrnice 2019/1937, nýbrž představuje také širší normativní rámec zahrnující oznamování porušení vnitrostátního práva. Toto rozšíření oblasti působnosti ochrany stanovené směrnicí 2019/1937 vysvětluje prodlení při provádění této směrnice, což by mělo být zohledněno při stanovení koeficientu závažnosti. Lucemburské velkovévodství kromě toho projevilo v rámci spolupráce s Komisí transparentnost a rychlost, což podle něj představuje rovněž polehčující okolnost, která by měla vést ke snížení koeficientu závažnosti.

39 Z těchto důvodů požaduje Lucemburské velkovévodství snížení paušální denní částky.

40 V rámci dodatečných návrhových žádání ze dne 28. září 2023 Komise v návaznosti na oznámení Lucemburského velkovévodství o nabytí účinnosti zákona ze dne 16. května 2023 ke dni 21. května 2023 navrhuje vycházet z počtu dnů trvání porušení práva počítaného od 18. prosince 2021, tedy prvního dne po uplynutí lhůty pro provedení směrnice 2019/1937, do 20. května 2023, tedy dne předcházejícího nabytí účinnosti zákona provádějícího tuto směrnici. Z toho vyplývá, že navrhovanou denní částku 900 eur (10 × 0,09 × 1000) je třeba vynásobit počtem dnů trvání porušení práva, což je 519 dní. Výše požadované paušální částky tedy činí 467 100 eur.

Závěry Soudního dvora

41 Článek 260 odst. 3 první pododstavec SFEU stanoví, že předloží-li Komise Soudnímu dvoru věc podle článku 258 SFEU z důvodu, že dotyčný členský stát nesplnil povinnost sdělit předpisy nezbytné k provedení směrnice přijaté legislativním postupem, může, pokládá-li to za vhodné, navrhnout paušální částku nebo penále, jež je dotyčný členský stát povinen zaplatit, ve výši, kterou považuje za přiměřenou okolnostem. Podle čl. 260 odst. 3 druhého pododstavce SFEU platí, že shledá-li Soudní dvůr, že došlo k porušení povinnosti, může členskému státu uložit zaplacení paušální částky nebo penále, které nepřekročí výši navrženou Komisí, přičemž platební povinnost nabude účinku ke dni stanovenému Soudním dvorem v jeho rozsudku.

42 Vzhledem k tomu, že – jak vyplývá z bodu 31 tohoto rozsudku – je prokázáno, že ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku ze dne 15. července 2022 Lucemburské velkovévodství nepřijalo, a tudíž ani Komisi nesdělilo právní a správní předpisy nezbytné k provedení ustanovení směrnice 2019/1937 do svého vnitrostátního práva, spadá takto zjištěné nesplnění povinnosti do působnosti čl. 260 odst. 3 SFEU.

43 Kromě toho je třeba připomenout, že cílem mechanismu podle čl. 260 odst. 3 SFEU je nejen přimět členské státy, aby co nejrychleji ustaly v neplnění povinností, které by, nebýt takového ustanovení, mělo tendenci přetrvávat, ale také zjednodušit a urychlit postup ukládání peněžitých sankcí za nesplnění povinnosti sdělit vnitrostátní předpisy provádějící směrnici přijatou legislativním postupem [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 57 a citovaná judikatura].

44 Za účelem dosažení tohoto cíle stanoví čl. 260 odst. 3 SFEU mimo jiné uložení paušální částky jako peněžité sankce.

45 Uložení povinnosti zaplatit paušální částku vychází z posouzení dopadů nesplnění povinností dotyčného členského státu na dotčené soukromé a veřejné zájmy, zejména pokud neplnění povinností trvalo po dlouhou dobu [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 59 a citovaná judikatura].

46 V tomto ohledu Komise odůvodňuje povahu a výši požadovaných peněžitých sankcí s ohledem na pokyny, které přijala, jako jsou pokyny obsažené v jejích sděleních, které sice nejsou pro Soudní dvůr závazné, nicméně přispívají k zaručení transparentnosti, předvídatelnosti a právní jistoty ohledně postupu Komise [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 60 a citovaná judikatura].

47 Pokud jde o účelnost uložení paušální částky, přísluší Soudnímu dvoru v každé věci a v závislosti na okolnostech případu, který mu byl předložen, jakož i na stupni přesvědčování a odrazování, který se mu jeví jako potřebný, rozhodnout o peněžitých sankcích vhodných zejména k předejití tomu, aby se obdobná porušení unijního práva opakovala [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 62 a citovaná judikatura]

48 V projednávané věci je soubor právních a skutkových okolností, jimiž se vyznačuje zjištěné nesplnění povinnosti, ukazatelem toho, že účinné předcházení opakování obdobných porušení unijního práva v budoucnu může vyžadovat přijetí takového odrazujícího opatření, jako je uložení povinnosti zaplatit paušální částku.

49 Pokud jde o výpočet výše této paušální částky, je třeba připomenout, že podle čl. 260 odst. 3 SFEU má pouze Soudní dvůr pravomoc uložit členskému státu peněžitou sankci. Avšak v rámci řízení zahájeného na základě tohoto ustanovení má Soudní dvůr pouze omezenou posuzovací pravomoc, jelikož v případě, že Soudní dvůr konstatuje nesplnění povinnosti, jsou návrhy Komise, pokud jde o povahu a maximální výši peněžité sankce, kterou může uložit, pro Soudní dvůr závazné [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 67 a citovaná judikatura].

50 Jak bylo připomenuto v bodě 47 tohoto rozsudku, Soudnímu dvoru přísluší, aby při výkonu posuzovací pravomoci v této oblasti, jak je tato pravomoc vymezena návrhy Komise, stanovil výši paušální částky, jejíž zaplacení může být členskému státu uloženo na základě čl. 260 odst. 3 SFEU,

tak, aby byla přiměřená okolnostem a úměrná porušení, jehož se členský stát dopustil. Mezi faktory, které jsou v tomto ohledu relevantní, patří zejména takové skutečnosti, jako je závažnost zjištěného nesplnění povinnosti, doba, po kterou toto neplnění povinnosti trvalo, a platební schopnost dotčeného členského státu [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, body 68 a 87 a citovaná judikatura].

51 Je třeba rovněž připomenout, že v rámci této posuzovací pravomoci nejsou takové pokyny jako sdělení Komise pro Soudní dvůr závazné, ale přispívají k zaručení transparentnosti, předvídatelnosti a právní jistoty ohledně postupu samotné Komise, když tento orgán předkládá návrhy Soudnímu dvoru [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 69 a citovaná judikatura].

52 V projednávané věci Komise vycházela při odůvodnění svého návrhu na uložení povinnosti Lucemburskému velkovévodství zaplatit paušální částku a při stanovení její výše ze sdělení z roku 2023.

53 Zaprvé, pokud jde o závažnost zjištěného nesplnění povinnosti, z bodu 3.2 sdělení z roku 2023 vyplývá, že podle Komise je nesdělení předpisů umožňujících provedení směrnice přijaté legislativním postupem vždy považováno za závažné. Toto nesplnění povinnosti tudíž podle Komise odůvodňuje automatické uplatnění koeficientu závažnosti 10.

54 Lucemburské velkovévodství zpochybňuje výši tohoto koeficientu a jeho automatické uplatnění za okolností zjištěného nesplnění povinnosti.

55 V tomto ohledu je třeba připomenout, že povinnost přijmout předpisy, které zajistí úplné provedení směrnice, a povinnost sdělit je Komisi jsou základními povinnostmi členských států, které mají zaručit plnou účinnost unijního práva, a je tudíž nutno mít za to, že nesplnění těchto povinností je nepochybně závažné [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 72 a citovaná judikatura].

56 V projednávané věci je třeba zdůraznit, že směrnice 2019/1937 je zásadním nástrojem unijního práva, jelikož podle článku 1 ve spojení s bodem 1 svého odůvodnění stanoví společné minimální normy, které zajišťují vysokou úroveň vyvážené a účinné ochrany osob, které oznamují porušení tohoto práva v oblastech, ve kterých taková porušení mohou vážně poškodit obecný zájem. Tato směrnice totiž zřízením systému ochrany osob, které oznamují porušení unijního práva v pracovním kontextu, přispívá k tomu, aby se předcházelo poškozování veřejného zájmu ve zvláště citlivých oblastech, jako jsou oblasti veřejných zakázek, předcházení praní peněz a financování terorismu, ochrany životního prostředí nebo finančních zájmů Unie. Ustanovení uvedené směrnice stanoví, že subjekty ve veřejném i soukromém sektoru mají povinnost zavést interní kanály pro oznamování a postupy pro přijímání oznámení a následných opatření, přičemž zaručují práva osob, které oznamují porušení unijního práva, jakož i podmínky, za nichž mohou tyto osoby požívat takto stanovené ochrany [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 73].

57 Neprovedení ustanovení směrnice 2019/1937 ve stanovené lhůtě přitom nutně porušuje unijní právo a jeho jednotné a účinné uplatňování, jelikož se může stát, že porušení tohoto práva nebude oznámeno, pokud osoby, které o takovém porušení vědí, nebudou požívat ochrany proti případným odvetným opatřením [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 74].

58 Výše peněžitých sankcí uložených členskému státu podle čl. 260 odst. 3 SFEU však musí být přiměřená okolnostem a úměrná porušení, jehož se členský stát dopustil [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 75], jak bylo připomenuto v bodě 50 tohoto rozsudku.

59 Proto Soudní dvůr rozhodl, že automatické uplatnění téhož koeficientu závažnosti ve všech případech, kdy nedošlo k úplnému provedení směrnice, a tudíž nebyla sdělena opatření k provedení této směrnice, nutně brání tomu, aby byla výše peněžitých sankcí přizpůsobena okolnostem charakterizujícím porušení a byly uloženy přiměřené sankce [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 76].

60 Soudní dvůr v tomto ohledu upřesnil, že pokud Komise předpokládá, že porušení povinnosti sdělit opatření k provedení směrnice musí být považováno za stejně závažné bez ohledu na dotčenou směrnici, není schopna přizpůsobit peněžité sankce dopadům nesplnění této povinnosti na soukromé a veřejné zájmy, jak stanoví bod 3.2.2 sdělení z roku 2023 [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 77].

61 V projednávané věci je nesplnění povinnosti přijmout právní a správní předpisy nezbytné k provedení směrnice 2019/1937 obzvláště závažné, jelikož – jak bylo zdůrazněno v bodě 56 tohoto rozsudku – ustanovení této směrnice v rozsahu, v němž mají za cíl chránit osoby, které oznamují porušení unijního práva v oblastech, na které se tato směrnice vztahuje, přispívají k zajištění jednotného a účinného uplatňování tohoto práva [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 79].

62 Pokud jde o polehčující okolnosti, kterých se dovolává Lucemburské velkovévodství, je třeba uvést, že přijetí právní úpravy, jejíž oblast působnosti jde nad rámec působnosti směrnice 2019/1937, nemůže mít vliv na posouzení závažnosti nesplnění povinnosti, jelikož se jedná o záměrné rozhodnutí členského státu, které bylo v projednávané věci uskutečněno na úkor provedení této směrnice ve stanovené lhůtě.

63 Kromě toho v rozsahu, v němž Lucemburské velkovévodství tvrdí, že v rámci spolupráce s Komisí projevilo transparentnost a rychlost, je třeba připomenout, že členské státy mají každopádně na základě čl. 4 odst. 3 SEU povinnost loajální spolupráce s Komisí, což znamená, že každý členský stát je povinen usnadnit tomuto orgánu plnění jeho poslání, kterým je v souladu s článkem 17 SEU zajistit jako strážkyně Smluv uplatňování unijního práva pod dohledem Soudního dvora. Při posuzování závažnosti porušení tedy jako polehčující okolnost může být zohledněna pouze spolupráce s Komisí v podobě kroků svědčících o úmyslu splnit co nejdříve povinnosti vyplývající ze směrnice [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 98 a citovaná judikatura].

64 V projednávané věci je třeba mít za to, že Lucemburské velkovévodství neprokázalo příkladnou rychlost, když mu splnění povinností, které pro něj vyplývají ze směrnice 2019/1937, trvalo 8 měsíců od uplynutí lhůty dvou měsíců od doručení odůvodněného stanoviska ze dne 15. července 2022 a přibližně 17 měsíců od uplynutí lhůty stanovené v čl. 26 odst. 1 této směrnice.

65 Zadruhé je třeba v souvislosti s posuzováním doby trvání porušení připomenout, že pokud jde o počátek doby, kterou je třeba vzít v potaz pro účely stanovení výše paušální částky, není relevantním datem k posouzení doby trvání předmětného nesplnění povinnosti datum uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku Komise, nýbrž datum, k němuž uplyne prováděcí lhůta stanovená předmětnou směrnicí [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 80 a citovaná judikatura].

66 Je přitom nesporné, že Lucemburské velkovévodství ke dni uplynutí prováděcí lhůty stanovené v čl. 26 odst. 1 směrnice 2019/1937, tedy ke dni 17. prosince 2021, nepřijalo právní a správní předpisy nezbytné k zajištění provedení této směrnice, a tudíž ani tyto předpisy nesdělilo Komisi, což je v rozporu s tím, co stanoví čl. 26 odst. 3 této směrnice. Z toho vyplývá, že dotčené nesplnění povinnosti, které skončilo až dne 20. května 2023, nabytím účinnosti zákona ze dne 16. května 2023, trvalo téměř rok a půl.

67 Zatřetí, pokud jde o platební schopnost dotčeného členského státu, z judikatury Soudního dvora vyplývá, že aniž je dotčena možnost Komise navrhnout finanční sankce založené na více kritériích, aby bylo možné zejména zachovat přiměřený rozdíl mezi jednotlivými členskými státy, je třeba zohlednit HDP tohoto státu jakožto rozhodující faktor pro účely posouzení platební schopnosti tohoto státu a stanovení dostatečně odrazujících a přiměřených sankcí, aby se účinným způsobem předcházelo obdobným porušováním unijního práva v budoucnu [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 81 a citovaná judikatura].

68 V tomto ohledu Soudní dvůr opakovaně rozhodl, že je třeba zohlednit nedávný vývoj HDP členského státu, a to ke dni posuzování skutkových okolností Soudním dvorem [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 82 a citovaná judikatura].

69 V projednávané věci je faktor „n“, který vyjadřuje platební schopnost dotyčného členského státu ve vztahu k platební schopnosti ostatních členských států a který Komise uplatňuje v souladu s body 3.4 a 4.2 sdělení z roku 2023, definován jako vážený geometrický průměr HDP dotyčného členského státu ve srovnání s průměrem HDP členských států, který má při výpočtu faktoru „n“ váhu dvou třetin, a počtu obyvatel dotyčného členského státu ve srovnání s průměrem počtu obyvatel členských států, který má při výpočtu faktoru „n“ váhu jedné třetiny, jak vyplývá z rovnice uvedené v bodě 9 tohoto rozsudku. Komise tuto metodu výpočtu faktoru „n“ odůvodňuje jak cílem zachovat přiměřený rozdíl mezi faktory „n“ členských států ve srovnání s výpočtem založeným pouze na HDP členských států, tak cílem zaručit při výpočtu faktoru „n“ určitou stabilitu, protože je nepravděpodobné, že by se počet obyvatel každoročně významně měnil [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 83 a citovaná judikatura].

70 Soudní dvůr však rozhodl, že při určování platební schopnosti dotyčného členského státu nelze do metody výpočtu faktoru „n“ zahrnout zohlednění demografického kritéria způsobem stanoveným v bodech 3.4 a 4.2 sdělení z roku 2023 [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, body 84 až 86].

71 V souladu s judikaturou připomenutou v bodě 67 tohoto rozsudku a vzhledem k neexistenci relevantního kritéria, které by Komise předložila k zajištění stability výpočtu a zachování přiměřené odchylky mezi faktory „n“ členských států, je tudíž třeba výši paušální částky stanovit s přihlédnutím k průměru HDP Lucemburského velkovévodství za poslední tři roky.

72 S ohledem na tyto úvahy a vzhledem k posuzovací pravomoci, kterou Soudnímu dvoru přiznává čl. 260 odst. 3 SFEU, podle něhož Soudní dvůr nemůže stanovit paušální částku ve výši překračující výši navrženou Komisí, je třeba mít za to, že účinné předcházení budoucímu porušování práva obdobnému porušení čl. 26 odst. 1 a 3 směrnice 2019/1937, které narušuje plnou účinnost unijního práva, vyžaduje uložení paušální částky, jejíž výše musí být stanovena na 375 000 eur.

K nákladům řízení

73 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Lucemburské velkovévodství nemělo ve věci úspěch, je důvodné mu uložit, aby neslo vlastní náklady řízení a nahradilo náklady řízení vynaložené Komisí.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (šestý senát) rozhodl takto:

1) **Lucemburské velkovévodství tím, že ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku Evropské komise ze dne 15. července 2022 nepřijalo právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie, a tudíž tyto předpisy ani nesdělilo Komisi, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z čl. 26 odst. 1 a 3 této směrnice.**

2) **Lucemburskému velkovévodství se ukládá povinnost zaplatit Evropské komisi paušální částku ve výši 375 000 eur.**

3) **Lucemburské velkovévodství ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Evropskou komisí.**

Podpisy