Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (šesti senat)

z dne 6. marca 2025*

„Neizpolnitev obveznosti države – Člen 258 PDEU – Zaščita oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije – Direktiva (EU) 2019/1937 – Člen 26(1) in (3) – Neobstoj prenosa in obvestitve o ukrepih za prenos – Člen 260(3) PDEU – Predlog za naložitev plačila pavšalnega zneska – Merila za določitev zneska sankcije – Samodejna uporaba koeficienta resnosti“

V zadevi C-152/23,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 in člena 260(3) PDEU, vložene 13. marca 2023,

Evropska komisija, ki jo zastopata J. Baquero Cruz in M. Salyková, agenta,

tožeča stranka,

proti

Češki republiki, ki jo zastopajo T. Müller, J. Očková, M. Smolek in J. Vláčil, agenti,

tožena stranka,

ob intervenciji

Kraljevine Belgije,

intervenientka,

SODIŠČE (šesti senat),

v sestavi T. von Danwitz, podpredsednik Sodišča v funkciji predsednika šestega senata, A. Kumin, sodnik, in I. Ziemele (poročevalka), sodnica,

generalni pravobranilec: N. Emiliou,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

* Jezik postopka: češčina.

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

1 Evropska komisija s tožbo Sodišču predlaga, naj:

– ugotovi, da Češka republika s tem, da ni sprejela vseh zakonov in drugih predpisov, potrebnih za uskladitev z Direktivo (EU) 2019/1937 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2019 o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije (UL 2019, L 305, str. 17), in o njih Komisije ni obvestila, ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 26(1) in (3) te direktive;

– Češki republiki naloži, naj Komisiji plača pavšalni znesek, ki ustreza višjemu od teh dveh zneskov:

  – dnevni pavšalni znesek 4900 EUR, pomnožen s številom dni, pretečenih od dneva po izteku roka za prenos Direktive 2019/1937, ki je določen v tej direktivi, do dneva prenehanja kršitve ali, če se kršitev ne odpravi, do datuma razglasitve sodbe v tem postopku;

  – najnižji pavšalni znesek 1.372.000 EUR;

– če bo neizpolnitev obveznosti, ugotovljena v prvi alinei, trajala do dneva razglasitve sodbe v tej zadevi, Češki republiki naloži, naj Komisiji plača denarno kazen v znesku 19.110 EUR za vsak dan zamude od datuma razglasitve te sodbe do datuma, ko bo Češka republika izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi Direktive 2019/1937;

– Češki republiki naloži plačilo stroškov.

Pravni okvir

Direktiva 2019/1937

2 V uvodni izjavi 1 Direktive 2019/1937 je navedeno:

„[…] [P]otencialne žvižgače strah pred povračilnimi ukrepi pogosto odvrača od tega, da bi prijavili svoje pomisleke ali sume kršitve. V tem smislu se tako na ravni [Evropske u]nije kot na mednarodni ravni vse bolj priznava pomen zagotavljanja uravnotežene in učinkovite zaščite žvižgačev.“

3 Člen 1 te direktive določa:

„Namen te direktive je izboljšati izvrševanje prava in politik Unije na določenih področjih z določitvijo skupnih minimalnih standardov za zagotavljanje visoke ravni zaščite prijaviteljev kršitev prava Unije.“

4 Člen 26 navedene direktive določa:

„1. Države članice sprejmejo zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, do 17. decembra 2021.

[…]

3. Države članice se v sprejetih predpisih iz odstavkov 1 in 2 sklicujejo na to direktivo ali pa sklic nanjo navedejo ob njihovi uradni objavi. Način sklicevanja določijo države članice. Komisiji nemudoma sporočijo besedila navedenih predpisov.“

Sporočilo iz leta 2023

5 V Sporočilu Komisije 2023/C 2/01, naslovljenem „Finančne sankcije v postopkih za ugotavljanje kršitev“ (UL 2023, C 2, str. 1; v nadaljevanju: Sporočilo iz leta 2023), se točki 3 in 4 nanašata na „denarno kazen“ oziroma na „plačilo pavšalnega zneska“.

6 V točki 3.2 Sporočila iz leta 2023, ki se nanaša na uporabo koeficienta resnosti pri izračunu dnevne denarne kazni, je določeno:

„Kršitev, v okviru katere država članica […] ne izpolni obveznosti glede obvestitve o ukrepih za prenos direktive, sprejete v skladu z zakonodajnim postopkom, se vedno šteje za resno. Da bi bil znesek kazni prilagojen posebnim okoliščinam v zadevi, Komisija koeficient resnosti določi na podlagi dveh parametrov: pomembnosti pravil Unije, ki so bila kršena ali niso bila prenesena, ter posledic te kršitve za splošne in posamezne interese.

[…]“

7 V točki 3.2.2 tega sporočila je določeno:

„Komisija za tožbe, vložene na podlagi člena 260(3) PDEU, sistematično uporablja koeficient resnosti v vrednosti 10, če država članica v celoti ni izpolnila obveznosti glede obvestitve o ukrepih za prenos. Unija temelji na spoštovanju načela pravne države, zato je treba vse zakonodajne direktive šteti za enako pomembne in jih morajo države članice v celoti prenesti v rokih, ki so določeni v njih.

Če država članica obveznost glede obvestitve o ukrepih za prenos izpolni le delno, se za določitev koeficienta resnosti, ki je manjši od 10, upošteva pomembnost vrzeli pri prenosu. Poleg tega se lahko upoštevajo učinki kršitve na splošne in posamezne interese […].“

8 V točki 3.3 navedenega sporočila, naslovljeni „Uporaba koeficienta trajanja“, je določeno:

„[…]

Koeficient trajanja je izražen kot množitelj v vrednosti med 1 in 3. Izračuna se po stopnji 0,10 na mesec od datuma, ko je bila izrečena prva sodba, ali od dneva po izteku roka za prenos zadevne direktive.

[…]“

9 V točki 3.4 istega sporočila, naslovljeni „Plačilna zmožnost države članice“, je določeno:

„[…]

Raven sankcije, ki ima odvračilni učinek, se bo razlikovala glede na plačilno zmožnost držav članic. Ta odvračilni učinek je izražen v faktorju ‚n‘. Ta faktor je opredeljen kot geometrijska sredina bruto domačega proizvoda (BDP) […] zadevne države članice v primerjavi s povprečnim BDP držav članic z utežjo dve in geometrijska sredina števila prebivalcev zadevne države članice v primerjavi s povprečjem števila prebivalcev držav članic z utežjo ena. To predstavlja plačilno zmožnost zadevne države članice v primerjavi s plačilno zmožnostjo drugih držav članic:

$$faktor\ „n“ = \left(\frac{BDP_n}{BDP_{povp.}}\right)^{2/3} \times \left(\frac{Preb_n}{Preb_{povp.}}\right)^{1/3}$$

[…]

Komisija se je […] odločila revidirati svojo metodo za izračun faktorja ‚n‘, ki zdaj temelji predvsem na BDP držav članic in nato še na njihovem številu prebivalcev kot demografskem merilu, kar omogoča ohranjanje razumnega odstopanja med različnimi državami članicami. Z upoštevanjem števila prebivalcev držav članic pri eni tretjini izračuna faktorja ‚n‘ se v razumni meri zmanjša razlika med faktorji ‚n‘ držav članic v primerjavi z izračunom, ki bi temeljil izključno na BDP držav članic. V izračun faktorja ‚n‘ se vnese tudi element stabilnosti, saj je malo verjetno, da bi se število prebivalcev na letni ravni bistveno spreminjalo. Nasprotno se lahko pri BDP države članice pojavijo večja letna nihanja, zlasti v obdobjih gospodarske krize. Hkrati BDP držav članic ostaja prevladujoč dejavnik za oceno plačilne zmožnosti države, saj še vedno predstavlja dve tretjini izračuna.

[…]“

10 V točki 4.2 Sporočila iz leta 2023 je metoda izračuna pavšalnega zneska pojasnjena tako:

„Pavšalni znesek se izračuna na način, ki je na splošno podoben metodi za izračun denarne kazni in zajema:

– pomnožitev pavšalne osnove s koeficientom resnosti,

– pomnožitev rezultata s faktorjem ‚n‘,

– pomnožitev rezultata s številom dni trajanja kršitve […]

[…].“

11 V točki 4.2.1 tega sporočila je določeno:

„Za izračun pavšalnega zneska se dnevni znesek pomnoži s številom dni trajanja kršitve. Število se določi na naslednji način:

[…]

– kar zadeva tožbe, vložene na podlagi člena 260(3) PDEU, je to število dni med dnevom po izteku roka za prenos, določenega v zadevni direktivi, in datumom, ko je bila kršitev odpravljena, ali če ni bila odpravljena, datumom, ko je bila izrečena sodba na podlagi člena 260 PDEU.

[…]“

12 V točki 4.2.2 navedenega sporočila je določeno:

„Komisija za izračun pavšalnega zneska uporablja isti koeficient resnosti in isti fiksni faktor ‚n‘ kot pri izračunu denarne kazni […]

Pavšalna osnova za pavšalni znesek je nižja kot za denarne kazni. […]

Pavšalna osnova, ki se uporablja za pavšalni znesek, je določena v točki 2 Priloge I.

[…]“

13 Priloga I k temu sporočilu, naslovljena „Podatki, ki se uporabljajo za določanje finančnih sankcij, predlaganih Sodišču“, v točki 2 določa, da je pavšalna osnova za plačilo pavšalnega zneska, navedena v točki 4.2.2 Sporočila iz leta 2023, določena v višini 1000 EUR na dan, kar je tretjina pavšalne osnove za denarne kazni, v točki 3 pa določa, da je faktor „n“ za Češko republiko 0,49. V točki 5 te Priloge I je pojasnjeno, da najnižji pavšalni znesek, določen za Češko republiko, znaša 1.372.000 EUR.

Predhodni postopek in postopek pred Sodiščem

14 Komisija je 27. januarja 2022 Češki republiki poslala uradni opomin, v katerem ji je očitala, da je ni obvestila o vseh zakonih in drugih predpisih, potrebnih za uskladitev z Direktivo 2019/1937, katere rok za prenos se je iztekel 17. decembra 2021. Češka republika je v odgovoru z dne 21. marca 2022 sporočila različne ukrepe, za katere je trdila, da omogočajo delni prenos te direktive. Poleg tega je ta država članica v odgovoru z dne 25. marca 2022 navedla, da se bo z dvema ukrepoma, ki sta v pripravi, postopek prenosa zaključil konec prve polovice leta 2023. Tema odgovoroma je bil priložen obrazložitveni dokument, v katerem je bilo zlasti za vsako določbo navedene direktive navedeno, katera nacionalna določba ali določbe zagotavljajo prenos navedene direktive.

15 Ker Komisija ni prejela nadaljnjega obvestila v zvezi s prenosom Direktive 2019/1937, je 15. julija 2022 Češki republiki poslala obrazloženo mnenje, v katerem jo je pozvala, naj v dveh mesecih od prejema tega mnenja izpolni obveznosti, ki jih ima na podlagi te direktive.

16 Češka republika je v odgovoru na navedeno mnenje z dne 9. septembra 2022 poudarila, da je po njenem mnenju Direktiva 2019/1937 delno prenesena z ukrepi, o katerih je dotlej obvestila Komisijo, in z upravno prakso nacionalnih organov. Ta država članica je poleg tega navedla, da za nekatere določbe te direktive nikakor niso potrebni posebni ukrepi za prenos. Prav tako je spomnila, da bo zakon za prenos navedene direktive sprejet konec prve polovice leta 2023.

17 Češka republika je 14. septembra 2022 Komisiji sporočila dodatne ukrepe za prenos in posodobljeno različico obrazložitvenega dokumenta. V dopolnilnem odgovoru na obrazloženo mnenje z dne 1. decembra 2022 je Komisijo prav tako obvestila, da sta bila osnutka zakonov, ki sta potrebna za popoln in učinkovit prenos, 30. novembra 2022 predložena nacionalnemu zakonodajalcu.

18 Ker je Komisija menila, da ta država članica še vedno ni izpolnila svojih obveznosti, se je 13. marca 2023 odločila, da pri Sodišču vloži to tožbo.

19 Češka republika je 20. in 21. junija 2023 Komisijo obvestila o dodatnih ukrepih za prenos Direktive 2019/1937, zlasti o zákon č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů (zakon 171/2023 o zaščiti žvižgačev) in o zákon č. 172/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o ochraně oznamovatelů (zakon 172/2023 o spremembi nekaterih zakonov v okviru sprejetja zakona o zaščiti žvižgačev). Ta zakona sta začela veljati 1. avgusta 2023.

20 S sklepom predsednika Sodišča z dne 18. oktobra 2023 je bila Kraljevini Belgiji dovoljena intervencija v podporo predlogom Češke republike.

21 S sklepom predsednika Sodišča z dne 19. decembra 2023 je bil postopek prekinjen do razglasitve sodbe v zadevi C-147/23. Po razglasitvi sodbe z dne 25. aprila 2024, Komisija/Poljska (Direktiva o žvižgačih) (C-147/23, EU:C:2024:346), se je s sklepom predsednika Sodišča z istega dne postopek v obravnavani zadevi nadaljeval.

22 Komisija je z vlogo z dne 28. maja 2024 Sodišče obvestila, da je za prenos Direktive 2019/1937 s strani Češke republike mogoče šteti, da se je končal 1. avgusta 2023. Zato je ta institucija na eni strani delno umaknila tožbo, tako da je umaknila predlog za določitev denarne kazni, in na drugi strani prilagodila predloge, naj se tej državi članici naloži plačilo pavšalnega zneska, in sicer je iz tega naslova predlagala znesek 2.895.900 EUR.

Tožba

Neizpolnitev obveznosti na podlagi člena 258 PDEU

Trditve strank

23 Komisija opozarja, da so države članice na podlagi člena 288, tretji odstavek, PDEU zavezane sprejeti določbe, potrebne za prenos direktiv v svoj nacionalni pravni red, v rokih, določenih s temi direktivami, in jo o teh določbah nemudoma obvestiti.

24 Ta institucija pojasnjuje, da je treba obstoj vsake neizpolnitve teh obveznosti presojati glede na položaj države članice, kakršen je bil ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, ki ji ga je poslala.

25 V obravnavanem primeru pa naj Češka republika ne bi sprejela zakonov in drugih predpisov, potrebnih za prenos Direktive 2019/1937, niti naj Komisije ne bi obvestila o njihovem sprejetju pred iztekom roka, določenega v obrazloženem mnenju z dne 15. julija 2022.

26 V zvezi s tem naj določbe, ki jih je Češka republika sporočila med predhodnim postopkom in so bile sprejete pred začetkom veljavnosti Direktive 2019/1937, ne bi mogle pomeniti ustreznega prenosa te direktive, ker imajo splošno področje uporabe in ker v njih ni sklicevanja na to direktivo. Tako naj nobena od sporočenih določb ne bi vsebovala posebnih ukrepov za zaščito žvižgačev, kot se zahteva z navedeno direktivo.

27 Poleg tega Komisija poudarja, da upravna praksa ne more veljati kot prenos določb direktive, ker morata biti v zvezi z njihovim izvajanjem s strani držav članic spoštovani zahtevi po stabilnosti in pravni varnosti.

28 Češka republika priznava, da ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, ni bil zagotovljen popoln prenos Direktive 2019/1937 v nacionalno pravo, pri čemer pojasnjuje, da bi moral biti zakon, ki omogoča tak prenos, sprejet v nekaj dneh po vložitvi odgovora na tožbo.

29 Vendar ta država članica izpodbija tako dopustnost tožbe kot njeno utemeljenost.

30 Prvič, Komisija naj bi tako v fazi tožbe spremenila predmet spora. Neizpolnitev obveznosti, ki se očita s to tožbo, naj bi se razlikovala od tiste, ki je bila opredeljena v obrazloženem mnenju, saj naj Komisija ne bi upoštevala določb o delnem prenosu, ki so bile posredovane pred vročitvijo obrazloženega mnenja, čeprav naj ne bi izpodbijala njihove upoštevnosti, kot je razvidno že iz besedila obrazloženega mnenja. S tem naj Komisija ne bi natančno ugotovila obsega očitane neizpolnitve obveznosti in naj bi kršila pravico Češke republike do obrambe.

31 Drugič, tožba naj ne bi bila utemeljena, kar zadeva določbe Direktive 2019/1937, ki naj bi bile prenesene z določbami, ki jih je sporočila Češka republika, in nekaterimi upravnimi praksami. Splošna narava nekaterih od teh sporočenih določb, ki je ta država članica ne izpodbija, naj namreč ne bi pomenila, da z njimi te direktive ni mogoče ustrezno izvajati. Češka republika trdi, da je v skupno 29 členih navedene direktive opredelila 102 določbi, ki jih je treba oceniti glede na potrebo po njihovem prenosu v nacionalno pravo. Navaja, da je 49 od teh določb prenesenih na podlagi obstoječe zakonodaje in da se je za 23 določb štelo, da niso upoštevne z vidika prenosa. Zato naj bi morala biti neizpolnitev obveznosti omejena na 30 določb.

32 Najprej, z nařízení vlády č. 145/2015 Sb., o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu (vladna uredba 145/2015 o določbah v zvezi s prijavo suma nezakonitega ravnanja pri opravljanju nalog), ki jo je Češka republika posredovala Komisiji, naj bi bilo mogoče izvajati 28 določb Direktive 2019/1937 v zvezi z žvižgači, ki imajo status javnih uslužbencev, zlasti člena 1 in 6 ter člen 5, točka 11, in člen 19 te direktive.

33 Dalje, kar zadeva žvižgače, ki nimajo statusa javnih uslužbencev, naj bi bila minimalna zaščita zagotovljena s splošnim pravnim okvirom, ki ga sestavljajo zlasti kazenski zakonik, civilni zakonik, zakonik o upravnem postopku in zakonik o delovnih razmerjih. Češka republika meni, da specifične določbe tega pravnega okvira omogočajo prenos zlasti člena 3(1), člena 5, točke 5, 7 in 9, člena 11(6), člena 12, od (1) do (3) in (5), člena 16(2) in (4), člena 20(1) in (2), člena 21(5), (6) in (8), člena 22 ter člena 23(1) in (2) Direktive 2019/1937.

34 Nazadnje, Češka republika meni, da člen 1, člen 2(2), člen 3(4), člen 8(7), (8) in (9), drugi in tretji pododstavek, člen 11, od (3) do (5), člen 15(2), člen 17, člen 21(4), člen 25, člen 26(1), členi od 27 do 29 ter dela I in II Priloge k Direktivi 2019/1937 z vidika prenosa sploh niso upoštevni, tako da naj njihov prenos v nacionalno pravo ne bi bil potreben.

35 Komisija v repliki najprej pojasnjuje, da je tako iz obrazloženega mnenja kot iz tožbe razvidno, da Češki republiki očita, da ni sprejela pozitivnega akta za prenos Direktive 2019/1937. Zato naj v fazi tožbe ne bi spremenila predmeta spora.

36 Dalje, Komisija opozarja, da je sprejetje pozitivnega akta za prenos, ki vsebuje sklicevanje na direktivo, ki jo je treba prenesti, zahteva, ki državljanom in pravnim osebam omogoča, da se seznanijo z vsemi svojimi pravicami, ki izhajajo iz te direktive.

37 Nazadnje, Komisija navaja, da ni izključeno, da pozitivni akt za prenos napotuje na obstoječo zakonodajo. Vendar naj glede na obveznost lojalnega sodelovanja, ki velja za države članice, ne bi bilo sprejemljivo, da država članica, ki prizna zamudo pri prenosu direktive, Komisiji v fazi predhodnega postopka sporoči različne nacionalne akte splošne narave, ki se ne nanašajo posebej na direktivo, ki jo je treba prenesti. Komisija navaja, da takšno ravnanje nujno zmanjšuje učinkovitost njenih ukrepov.

38 Češka republika v dupliki s sklicevanjem na obrazloženo mnenje ponavlja, prvič, očitek v zvezi s spremembo predmeta neizpolnitve obveznosti, ker naj bi bilo iz tega mnenja in iz postopka pred njegovim sprejetjem jasno razvidno, da je Komisija menila, da je ta država članica delno prenesla Direktivo 2019/1937. S tem naj Komisija v navedenem mnenju ne bi navedla razlogov, zaradi katerih je menila, da sporočene določbe niso upoštevne.

39 Drugič, Češka republika se sklicuje na sodbo z dne 8. julija 2019, Komisija/Belgija (Člen 260(3) PDEU – Omrežja visokih hitrosti) (C-543/17, EU:C:2019:573), in opozarja, da mora Komisija v okviru postopka iz člena 260(3) PDEU dokazati, da ni bil opravljen prenos, te obveznosti pa naj ne bi izpolnila z navedbo, da sporočene določbe ne vsebujejo sklicevanja na Direktivo 2019/1937.

40 Poleg tega upravno breme, ki ga pomeni preučitev sporočenih določb, Komisije ne more razbremeniti obveznosti, da dokaže očitano neizpolnitev obveznosti.

Presoja Sodišča

– *Dopustnost*

41 Češka republika meni, prvič, da je Komisija v fazi tožbe razširila predmet tožbe, ker je v njej navedla popoln neprenos Direktive 2019/1937 v nacionalno pravo, medtem ko naj bi se v obrazloženem mnenju sklicevala na nepopoln prenos te direktive.

42 Opozoriti je treba, da je namen predhodnega postopka zadevni državi članici omogočiti, da po eni strani izpolni obveznosti, ki ji jih nalaga pravo Unije, in da se po drugi strani učinkovito brani pred očitki Komisije (sodba z dne 19. septembra 2017, Komisija/Irska (Dajatev za registracijo) (C-552/15, EU:C:2017:698), točka 28 in navedena sodna praksa). Poleg tega je na podlagi člena 258 PDEU predmet tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti določen z obrazloženim mnenjem Komisije, tako da mora tožba temeljiti na enakih razlogih in predlogih kot to obrazloženo mnenje. Vendar pa ta zahteva ne more pomeniti, da je vsekakor potrebna popolna skladnost med očitki,

navedenimi v izreku obrazloženega mnenja, in tožbenimi predlogi, če predmet spora, kot je bil opredeljen v obrazloženem mnenju, ni bil razširjen ali spremenjen. Komisija lahko v tožbi zlasti pojasni svoje začetne očitke, če ne spremeni predmeta spora (sodba z dne 16. aprila 2015, Komisija/Nemčija, C-591/13, EU:C:2015:230, točka 19 in navedena sodna praksa).

43 V obravnavani zadevi je iz obrazloženega mnenja z dne 15. julija 2022 razvidno, da je Komisija Češki republiki očitala, da ni niti sprejela niti sporočila vseh določb, potrebnih za prenos Direktive 2019/1937, česar navedena država članica ne izpodbija. V zvezi s tem ta država članica pojasnjuje, da je v odgovor na navedeno obrazloženo mnenje Komisiji posredovala elemente svoje obstoječe zakonodaje, za katere je trdila, da omogočajo prenos nekaterih določb te direktive.

44 Komisija pa v tožbi opozarja, da je po njenem mnenju treba za prenos direktive sprejeti pozitivni akt, ki vsebuje sklicevanje na to direktivo, ter Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Češka republika takega akta ni sprejela niti ga ni sporočila, zaradi česar ni izpolnila obveznosti iz člena 26(1) in (3) Direktive 2019/1937.

45 Zato ni mogoče šteti, da je Komisija razširila predmet tožbe glede na predmet, opredeljen v obrazloženem mnenju z dne 15. julija 2022.

46 Drugič, Češka republika trdi, da Komisija ni z zahtevano natančnostjo in jasnostjo navedla razlogov, zaradi katerih določbe, o katerih jo je obvestila v predhodnem postopku kot ukrepih za delni prenos Direktive 2019/1937, ne omogočajo zmanjšanja predmeta očitane neizpolnitve obveznosti.

47 Kot je bilo opozorjeno v točki 44 te sodbe, je tako iz obrazloženega mnenja kot iz te tožbe razvidno, da Komisija Češki republiki očita, da ni sprejela pozitivnega akta, ki bi omogočal prenos Direktive 2019/1937 in ki bi vseboval sklicevanje na to direktivo, ter da ni sporočila takega akta.

48 Glede tega je ustaljena sodna praksa, da če direktiva izrecno določa obveznost držav članic, da zagotovijo, da je sklic na to direktivo naveden v določbah, potrebnih za njeno izvajanje, ali da se sklic nanjo navede ob njihovi uradni objavi, morajo države članice vsekakor sprejeti pozitivni akt za prenos zadevne direktive (sodba z dne 14. marca 2024, Komisija/Latvija (Evropski zakonik o elektronskih komunikacijah), C-454/22, EU:C:2024:235, točka 33 in navedena sodna praksa).

49 Ker pa je v obravnavani zadevi Češka republika tako v predhodnem postopku kot v odgovoru na tožbo in dupliki pojasnila, da je bil pozitivni akt za prenos, ki se izrecno sklicuje na Direktivo 2019/1937, v postopku sprejetja, ni sporno, da takega akta ob vložitvi tožbe ni bilo.

50 Zato se ta država članica ne more sklicevati na to, da ta tožba ni dopustna iz razloga, da se ni mogla seznaniti z obsegom neizpolnitve obveznosti, ki se ji očita, medtem ko je po eni strani sama začela nacionalni zakonodajni postopek za izpolnitev obveznosti, ki jih ima na podlagi Direktive 2019/1937, in bi po drugi strani moral pozitivni akt za prenos, katerega sprejetje je napovedala, začeti veljati šele 1. avgusta 2023, to je skoraj pet mesecev po vložitvi te tožbe in več kot 19 mesecev po 17. decembru 2021, ko se je iztekel rok za prenos Direktive 2019/1937.

51 Iz tega izhaja, da je ta tožba dopustna.

– *Utemeljenost*

52 V skladu s členom 26(1) Direktive 2019/1937 so morale države članice zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, sprejeti najpozneje do 17. decembra 2021. Poleg tega člen 26(3) te direktive natančneje določa, da se države članice v teh sprejetih nacionalnih določbah sklicujejo na to direktivo ali pa sklic nanjo navedejo ob njihovi uradni objavi. Prav tako so morale države članice v skladu s tem členom 26(3) Komisiji sporočiti besedila navedenih nacionalnih določb.

53 V skladu z ustaljeno sodno prakso je treba obstoj neizpolnitve obveznosti presojati glede na položaj države članice, kakršen je bil ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, in Sodišče naknadnih sprememb ne more upoštevati (sodba z dne 25. aprila 2024, Komisija/Poljska (Direktiva o žvižgačih), C-147/23, EU:C:2024:346, točka 28 in navedena sodna praksa).

54 Poleg tega, kot je bilo opozorjeno v točki 48 te sodbe, če direktiva izrecno določa obveznost držav članic, da zagotovijo, da je sklic na to direktivo naveden v določbah, potrebnih za njeno izvajanje, ali da se sklic nanjo navede ob njihovi uradni objavi, morajo države članice vsekakor sprejeti pozitivni akt za prenos zadevne direktive (sodba z dne 14. marca 2024, Komisija/Latvija (Evropski zakonik o elektronskih komunikacijah), C-454/22, EU:C:2024:235, točka 33 in navedena sodna praksa).

55 V obravnavani zadevi je Komisija, potem ko je ugotovila, da je Češka republika ni obvestila o vseh določbah, potrebnih za popoln prenos Direktive 2019/1937, na to državo članico 15. julija 2022 naslovila obrazloženo mnenje, v katerem jo je pozvala, naj v roku dveh mesecev, ki je tekel od prejema tega mnenja, izpolni obveznosti iz tega mnenja.

56 Kot pa je razvidno iz odgovora na tožbo in duplike, ki ju je Češka republika vložila v tem postopku, ta država članica do izteka tega roka ni sprejela zakonov in drugih predpisov, potrebnih za uskladitev z Direktivo 2019/1937, in posledično Komisije tudi ni obvestila o teh določbah.

57 Vendar je iz njenega odgovora z dne 9. septembra 2022 in njenega obvestila z dne 14. septembra 2022 razvidno, da so bile na zadnjenavedeni datum Komisiji kot ukrepi za delni prenos Direktive 2019/1937 sporočene določbe, ki jih med drugim vsebujejo civilni zakonik, zakonik o upravnem postopku, zakonik o delovnih razmerjih in vladna uredba št. 145/2015. Navedena država članica je Komisiji prav tako sporočila, da so bile nekatere določbe te direktive že prenesene, ker je nacionalna upravna praksa v skladu z njimi, in da več drugih določb navedene direktive sploh ni treba prenesti. Poleg tega je Češka republika pojasnila, da je bil začetek veljavnosti pozitivnega akta za prenos te direktive predviden ob koncu prve polovice leta 2023.

58 V zvezi s tem, prvič, Češka republika z navedbo, da bi moral biti prenos Direktive 2019/1937 zaključen med letom 2023, priznava, da popoln prenos te direktive v nacionalno pravo ni bil izveden niti ob izteku roka iz člena 26(1) te direktive niti ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, to je 15. septembra 2022.

59 Drugič, kar zadeva določbe nacionalnega prava, o katerih je bila Komisija obveščena v predhodnem postopku, po eni strani ob upoštevanju sodne prakse, navedene v točki 54 te sodbe, okoliščina, da je pravo države članice, ki je veljalo pred začetkom veljavnosti Direktive 2019/1937, po mnenju te države že v skladu s to direktivo, ne zadostuje za izključitev obveznosti

navedene države članice, da navedeno direktivo prenese v svoj pravni red, in zato za utemeljitev take neizpolnitve obveznosti (sodba z dne 14. marca 2024, Komisija/Latvija (Evropski zakonik o elektronskih komunikacijah), C-454/22, EU:C:2024:235, točka 42).

60 Po drugi strani je sicer res, kot poudarja Češka republika, da mora Komisija dokazati obstoj zatrjevane neizpolnitve obveznosti, vendar morajo države članice na podlagi člena 4(3) PEU Komisiji olajševati izpolnjevanje njene naloge, ki je v skladu s členom 17(1) PEU zlasti skrb za uporabo določb Pogodbe DEU in določb, ki jih institucije sprejmejo na njeni podlagi (sodba z dne 2. septembra 2021, Komisija/Švedska (Čistilne naprave), C-22/20, EU:C:2021:669, točka 144 in navedena sodna praksa).

61 Češka republika pa je šele po tem, ko ji je Komisija poslala uradni opomin, začela to institucijo obveščati o določbah svojega nacionalnega prava, s katerimi naj bi bile prenesene nekatere določbe Direktive 2019/1937.

62 Poleg tega se je obveščanje o takih določbah nacionalnega prava nadaljevalo med celotnim postopkom, to je do 14. septembra 2022, kar je le en dan pred iztekom roka, določenega v obrazloženem mnenju, čeprav so te določbe v češkem pravnem redu veljale pred sprejetjem te direktive.

63 Tretjič, opozoriti je treba, da je treba določbe direktive izvajati z nesporno zavezujočo močjo ter z zahtevano specifičnostjo, natančnostjo in jasnostjo, da bi bila izpolnjena zahteva po pravni varnosti, na podlagi katere mora biti takrat, kadar je namen direktive dati pravice posameznikom, upravičencem omogočeno, da v celoti poznajo svoje pravice (sodba z dne 12. maja 2022, U. I. (Posredni carinski zastopnik), C-714/20, EU:C:2022:374, točka 59).

64 Ker pa določbe nacionalnega prava, ki jih je sporočila Češka republika, ne vsebujejo nobenega sklicevanja na Direktivo 2019/1937, ni mogoče šteti, da izpolnjujejo zahteve, navedene v prejšnji točki.

65 Poleg tega je treba v zvezi z upravnimi praksami, ki jih je Češka republika izpostavila kot ukrep za prenos Direktive 2019/1937, navesti, da je prakso, ki ni ustrezno objavljena, po naravi mogoče spreminjati po lastni volji uprave, tako da ni mogoče šteti, da pomeni veljavno izpolnitev obveznosti, ki jih ima država članica na podlagi Pogodbe DEU (sodba z dne 13. junija 2024, Komisija/Madžarska (Sprejem prosilcev za mednarodno zašito II), C-123/22, EU:C:2024:493, točka 81 in navedena sodna praksa).

66 Četrtič, v zvezi z neupoštevnostjo nekaterih določb Direktive 2019/1937, za katere Češka republika trdi, da njihov prenos v nacionalno pravo ni potreben, zadostuje opozoriti, da taka presoja, ki jo opravi država članica, očitno ne more zadostovati za to, da je razbremenjena obveznosti sprejetja zakonov in drugih predpisov, potrebnih za uskladitev z direktivo, ali obveznosti obvestitve Komisije o ukrepih za prenos te direktive (sodba z dne 16. julija 2020, Komisija/Irska (Preprečevanje pranja denarja), C-550/18, EU:C:2020:564, točka 88).

67 Zato je treba ugotoviti, da Češka republika s tem, da do izteka roka, določenega v obrazloženem mnenju z dne 15. julija 2022, ni sprejela zakonov in drugih predpisov, potrebnih za uskladitev z Direktivo 2019/1937, ter posledično s tem, da Komisije ni obvestila o njih, ni izpolnila obveznosti iz člena 26(1) in (3) te direktive.

Predlog, vložen na podlagi člena 260(3) PDEU

Trditve strank

68 Komisija se pri določitvi pavšalnega zneska opira na splošna načela iz točke 2 Sporočila iz leta 2023 ter na metodo izračuna iz točk 3 in 4 tega sporočila. Natančneje, ta institucija navaja, da mora določitev pavšalnega zneska temeljiti na temeljnih merilih, in sicer na resnosti kršitve, njenem trajanju in potrebi po zagotovitvi odvračilnega učinka sankcije, da bi se preprečila ponovna kršitev.

69 Na prvem mestu, kar zadeva resnost kršitve, Komisija opozarja, da je koeficient, ki se uporablja na podlagi Sporočila iz leta 2023, v vrednosti med najmanj 1 in največ 20. Ta institucija pojasnjuje, da v skladu s točko 3.2.2 tega sporočila sistematično uporablja koeficient resnosti v vrednosti 10 v primeru popolne neizpolnitve obveznosti obvestitve o določbah, ki omogočajo prenos direktive, pri čemer ima vsaka opustitev prenosa direktive in obvestitve o teh določbah enako stopnjo resnosti, ne glede na naravo določb zadevne direktive.

70 Na drugem mestu, kar zadeva trajanje kršitve, Komisija navaja, da je to pri izračunu pavšalnega zneska enako številu dni trajanja kršitve. To trajanje se izračuna v skladu s točko 4.2.1 Sporočila iz leta 2023 in ustreza številu dni med dnevom po izteku roka za prenos zadevne direktive in datumom, ko je bila kršitev odpravljena.

71 Na tretjem mestu, kar zadeva merilo, ki se nanaša na potrebo po zagotovitvi odvračilnega učinka sankcije ob upoštevanju plačilne zmožnosti zadevne države članice, Komisija navaja, da je to merilo izraženo s faktorjem „n“, ki je za vsako državo članico določen v točki 3 Priloge I k Sporočilu iz leta 2023. Izračun tega faktorja temelji na razmerju med BDP zadevne države in povprečnim nacionalnim BDP Unije, pomnoženem z razmerjem med številom prebivalcev te države in povprečnim nacionalnim številom prebivalcev Unije. Prvo razmerje se ponderira z dvema tretjinama, drugo pa z eno tretjino. V skladu s to točko 3 je faktor „n“ za Češko republiko 0,49.

72 Zato Komisija na podlagi točke 4.2 Sporočila iz leta 2023 predlaga, da se uporabi koeficient resnosti 10 in da se uporabi faktor „n“ 0,49. Zmnožek teh dveh elementov naj bi bilo treba pomnožiti s pavšalno osnovo za plačilo pavšalnega zneska, določeno v točki 2 Priloge I k temu sporočilu, ki je 1000 EUR, kar ustreza znesku 4900 EUR, ki ga je treba v skladu s točko 4.2.1 navedenega sporočila pomnožiti s številom dni trajanja neizpolnitve obveznosti. Komisija navaja, da je treba plačilo tega pavšalnega zneska naložiti, če ta presega 1.372.000 EUR, kolikor v skladu s točko 5 Priloge I k Sporočilu iz leta 2023 znaša najnižji pavšalni znesek, določen za Češko republiko.

73 Češka republika v odgovoru na tožbo trdi, da mora Komisija pri presoji resnosti neizpolnitve obveznosti upoštevati obstoječo nacionalno zakonodajo. Ker določbe, sporočene med predhodnim postopkom, po mnenju te države članice omogočajo prenos nekaterih določb Direktive 2019/1937, naj bi bilo treba na podlagi načela enakega obravnavanja te določbe upoštevati v okviru določitve pavšalnega zneska, saj naj bi morala Komisija razlikovati med primeri popolnega neprenosa in primeri delnega neprenosa. Iz tega naj bi izhajalo, da koeficient resnosti ne sme presegati vrednosti 4.

74 Komisija v dodatnih predlogih z dne 28. maja 2024 predlaga – potem ko jo je Češka republika obvestila, da bosta 1. avgusta 2023 začela veljati zakona 171/2023 in 172/2023 – naj se kot število dni trajanja kršitve šteje obdobje med 18. decembrom 2021, to je dnem, ki sledi dnevu izteka roka

za prenos Direktive 2019/1937, in 31. julijem 2023, to je dnem pred datumom začetka veljavnosti zakonov, ki omogočata prenos te direktive. Iz tega izhaja, da je treba predlagani dnevni znesek 4900 EUR (10×0,49×1000) pomnožiti s številom dni trajanja kršitve, to je 591 dni. Predlagani pavšalni znesek je torej 2.895.900 EUR.

75 Češka republika je 17. junija 2024 vložila stališče, v katerem ta država članica meni, da glede na določbe o delnem prenosu Direktive 2019/1937, ki so bile Komisiji posredovane med predhodnim postopkom, in glede na sodelovanje, ki ga je izkazala, uporabljeni koeficient resnosti ne bi smel biti višji od vrednosti 3.

Presoja Sodišča

76 Člen 260(3), prvi pododstavek, PDEU določa, da če Komisija pred Sodiščem vloži tožbo v skladu s členom 258 PDEU, ker zadevna država članica ni izpolnila obveznosti o obvestilu glede določb o prenosu direktive, sprejete v skladu z zakonodajnim postopkom, lahko Komisija, kadar meni, da je ustrezno, določi višino pavšalnega zneska ali denarne kazni, ki jo šteje za ustrezno v danih okoliščinah in katero naj zadevna država članica plača. V skladu s členom 260(3), drugi pododstavek, PDEU lahko Sodišče, če ugotovi neizpolnitev obveznosti, zadevni državi članici naloži plačilo pavšalnega zneska ali denarne kazni, ki ne presega zneska, ki ga je določila Komisija, pri čemer obveznost plačila učinkuje od dneva, ki ga Sodišče določi v sodbi.

77 Ker je bilo, kot izhaja iz točke 67 te sodbe, ugotovljeno, da Češka republika do izteka roka, določenega v obrazloženem mnenju z dne 15. julija 2022, ni niti sprejela vseh zakonov in drugih predpisov, potrebnih za prenos določb Direktive 2019/1937 v svoje nacionalno pravo, niti posledično ni o njih obvestila Komisije, tako ugotovljena neizpolnitev obveznosti spada na področje uporabe člena 260(3) PDEU.

78 Poleg tega je treba opozoriti, da cilj, ki se uresničuje z mehanizmom iz člena 260(3) PDEU, ni le spodbuditi države članice, naj čim prej odpravijo neizpolnjevanje obveznosti, ki bi se brez take določbe lahko nadaljevalo, ampak tudi poenostaviti in pospešiti postopek naložitve denarnih sankcij v zvezi z neizpolnitvijo obveznosti obvestitve o nacionalnih določbah za prenos direktive, sprejete v skladu z zakonodajnim postopkom (sodba z dne 25. aprila 2024, Komisija/Poljska (Direktiva o žvižgačih), C-147/23, EU:C:2024:346, točka 57 in navedena sodna praksa).

79 Za dosego tega cilja člen 260(3) PDEU med drugim določa naložitev pavšalnega zneska kot denarne sankcije.

80 Naložitev plačila pavšalnega zneska temelji na presoji posledic neizpolnitve obveznosti zadevne države članice za zadevne zasebne in javne interese, zlasti če je neizpolnitev obveznosti trajala dlje časa (glej v tem smislu sodbo z dne 25. aprila 2024, Komisija/Poljska (Direktiva o žvižgačih), C-147/23, EU:C:2024:346, točka 59 in navedena sodna praksa).

81 Komisija v zvezi s tem naravo in višino predlaganih denarnih sankcij utemeljuje ob upoštevanju smernic, ki jih je sprejela, kot so smernice iz njenih sporočil, ki – čeprav za Sodišče niso zavezujoče – prispevajo k zagotovitvi preglednosti, predvidljivosti in pravne varnosti v zvezi z ravnanjem Komisije (sodba z dne 25. aprila 2024, Komisija/Poljska (Direktiva o žvižgačih), C-147/23, EU:C:2024:346, točka 60 in navedena sodna praksa).

82 Kar zadeva primernost naložitve plačila pavšalnega zneska, Sodišče v vsaki zadevi glede na okoliščine primera, o katerem odloča, ter glede na stopnjo prepričevanja in odvračanja, ki se mu zdi potrebna, določi primerne denarne sankcije, da se med drugim preprečijo ponovne podobne kršitve prava Unije (sodba z dne 25. aprila 2024, Komisija/Poljska (Direktiva o žvižgačih), C-147/23, EU:C:2024:346, točka 62 in navedena sodna praksa).

83 V obravnavani zadevi je treba ugotoviti, da kljub dejstvu, da je Češka republika v predhodnem postopku sodelovala s službami Komisije in da je Komisijo obvestila o določbah svojega obstoječega prava, ki bi lahko pomenile prenos nekaterih določb Direktive 2019/1937, celota pravnih in dejanskih elementov v zvezi z ugotovljeno neizpolnitvijo obveznosti kaže na to, da je treba za učinkovito preprečevanje poznejših podobnih kršitev prava Unije sprejeti odvračilni ukrep, kot je naložitev pavšalnega zneska. Najprej, Češka republika je šele po tem, ko ji je Komisija poslala uradni opomin z dne 27. januarja 2022, to institucijo obvestila o določbah svojega nacionalnega prava, za katere je menila, da so z njimi prenesene nekatere določbe Direktive 2019/1937. Dalje, obvestila so se nadaljevala do 14. septembra 2022, kar je le en dan pred iztekom roka, določenega v obrazloženem mnenju z dne 15. julija 2022, čeprav so sporočene določbe v nacionalnem pravnem redu veljale pred sprejetjem Direktive 2019/1937. Nazadnje, ugotoviti je treba, da do začetka veljavnosti zakonov 171/2023 in 172/2023, to je 1. avgusta 2023, sporočene določbe niso omogočale učinkovitega, specifičnega in popolnega prenosa te direktive, kot je bilo opozorjeno v točki 64 te sodbe.

84 V zvezi z izračunom pavšalnega zneska je treba opozoriti, da je na podlagi člena 260(3) PDEU le Sodišče pristojno za naložitev denarne sankcije državi članici. Vendar ima Sodišče v okviru postopka, začetega na podlagi te določbe, le omejeno polje proste presoje, saj ga, če ugotovi neizpolnitev obveznosti, predlogi Komisije zavezujejo glede narave denarne sankcije, ki jo lahko naloži, in glede maksimalnega zneska sankcije, ki ga lahko določi (sodba z dne 25. aprila 2024, Komisija/Poljska (Direktiva o žvižgačih), C-147/23, EU:C:2024:346, točka 67 in navedena sodna praksa).

85 V okviru polja proste presoje na tem področju, kot je omejeno s predlogi Komisije, Sodišče pavšalni znesek, katerega plačilo se lahko naloži državi članici na podlagi člena 260(3) PDEU, določi tako, da je ta znesek po eni strani prilagojen okoliščinam in po drugi strani sorazmeren s storjeno kršitvijo. Med upoštevnimi dejavniki v zvezi s tem so zlasti elementi, kot so resnost ugotovljene neizpolnitve obveznosti, obdobje njenega trajanja in plačilna zmožnost zadevne države članice (sodba z dne 25. aprila 2024, Komisija/Poljska (Direktiva o žvižgačih), C-147/23, EU:C:2024:346, točki 68 in 87 ter navedena sodna praksa).

86 Opozoriti je treba tudi, da v okviru tega polja proste presoje smernice, kot so sporočila Komisije, za Sodišče niso zavezujoče, vseeno pa prispevajo k zagotovitvi preglednosti, predvidljivosti in pravne varnosti v zvezi z ravnanjem Komisije, kadar ta institucija Sodišču daje predloge (sodba z dne 25. aprila 2024, Komisija/Poljska (Direktiva o žvižgačih), C-147/23, EU:C:2024:346, točka 69 in navedena sodna praksa).

87 V obravnavani zadevi se je Komisija za utemeljitev predloga, naj se Češki republiki naloži plačilo pavšalnega zneska, ter za določitev tega zneska oprla na Sporočilo iz leta 2023.

88 Na prvem mestu, kar zadeva resnost ugotovljene neizpolnitve obveznosti, je iz točke 3.2 Sporočila iz leta 2023 razvidno, da se po mnenju Komisije opustitev obvestitve o določbah, ki so potrebne za prenos direktive, sprejete v skladu z zakonodajnim postopkom, vedno šteje za resno. Zato naj bi ta neizpolnitev obveznosti upravičevala samodejno uporabo koeficienta resnosti v vrednosti 10.

89 Češka republika izpodbija višino tega koeficienta in samodejnost njegove uporabe v okoliščinah ugotovljene neizpolnitve obveznosti.

90 V zvezi s tem je treba spomniti, da sta obveznost sprejetja določb za zagotovitev popolnega prenosa direktive in obveznost obvestitve Komisije o teh določbah bistveni obveznosti držav članic za zagotovitev polnega učinka prava Unije ter da je treba zato za neizpolnitev teh obveznosti šteti, da je nedvomno resna (sodba z dne 25. aprila 2024, Komisija/Poljska (Direktiva o žvižgačih), C-147/23, EU:C:2024:346, točka 72 in navedena sodna praksa).

91 V obravnavani zadevi je treba poudariti, da je Direktiva 2019/1937 ključni instrument prava Unije, saj na podlagi člena 1 v povezavi z uvodno izjavo 1 določa skupne minimalne standarde, ki zagotavljajo visoko raven uravnotežene in učinkovite zaščite oseb, ki prijavijo kršitve tega prava na področjih, na katerih bi take kršitve lahko še posebej škodovale splošnemu interesu. Ta direktiva namreč z vzpostavitvijo sistema za zaščito oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije v poklicnem okviru, prispeva k preprečevanju škodovanja javnemu interesu na posebej občutljivih področjih, kot so javna naročila, preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma, varstvo okolja ali finančni interesi Unije. Tako določbe navedene direktive določajo obveznost subjektov tako javnega kot zasebnega sektorja, da vzpostavijo notranje kanale za prijavo, postopke za prejemanje in spremljanje prijav, hkrati pa zagotavljajo pravice oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije, in pogoje, pod katerimi so te osebe lahko upravičene do tako določene zaščite (sodba z dne 25. aprila 2024, Komisija/Poljska (Direktiva o žvižgačih), C-147/23, EU:C:2024:346, točka 73).

92 Neprenos določb Direktive 2019/1937 v predpisanem roku pa nujno posega v spoštovanje prava Unije ter njegovo enotno in učinkovito uporabo, saj je mogoče, da kršitve tega prava ne bodo prijavljene, če osebe, ki vedo za take kršitve, ne bodo deležne zaščite pred morebitnimi povračilnimi ukrepi (sodba z dne 25. aprila 2024, Komisija/Poljska (Direktiva o žvižgačih), C-147/23, EU:C:2024:346, točka 74).

93 V skladu z navedenim mora biti znesek denarnih sankcij, naloženih državi članici na podlagi člena 260(3) PDEU, primeren okoliščinam in sorazmeren s storjeno kršitvijo (sodba z dne 25. aprila 2024, Komisija/Poljska (Direktiva o žvižgačih), C-147/23, EU:C:2024:346, točka 75), kakor je bilo opozorjeno v točki 85 te sodbe.

94 Zato je Sodišče razsodilo, da samodejna uporaba istega koeficienta resnosti v vseh primerih neobstoja popolnega prenosa direktive in posledično neobvestitve o ukrepih za prenos te direktive nujno preprečuje prilagoditev zneska denarnih sankcij okoliščinam, ki so lastne kršitvi, in naložitev sorazmernih sankcij (sodba z dne 25. aprila 2024, Komisija/Poljska (Direktiva o žvižgačih), C-147/23, EU:C:2024:346, točka 76).

95 V zvezi s tem je Sodišče pojasnilo, da Komisija s tem, da je predpostavila, da je treba kršitev obveznosti obvestitve o ukrepih za prenos direktive šteti za enako resno kršitev ne glede na to, za katero direktivo gre, ne more prilagoditi denarnih sankcij glede na posledice neizpolnitve te obveznosti za zasebne in javne interese, kot je določeno v točki 3.2.2 Sporočila iz leta 2023 (sodba z dne 25. aprila 2024, Komisija/Poljska (Direktiva o žvižgačih), C-147/23, EU:C:2024:346, točka 77).

96 V obravnavani zadevi je Češka republika v odgovoru na tožbo trdila, da je bila Direktiva 2019/1937 delno že prenesena v češko zakonodajo.

97 Češka republika je z obvestiloma z dne 21. marca 2022 in z dne 14. septembra 2022 Komisijo obvestila o določbah, ki jih med drugim vsebujejo civilni zakonik, zakonik o upravnem postopku, zakonik o delovnih razmerjih in vladna uredba 145/2015, za katere ta država članica trdi, da omogočajo prenos 49 določb Direktive 2019/1937.

98 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da ni bilo dokazano, da so bile posledice neizpolnitve obveznosti, ki je bila ugotovljena v obravnavani zadevi, za zasebne in javne interese enako negativne kot v primeru popolnega neprenosa Direktive 2019/1937 (glej v tem smislu sodbo z dne 25. aprila 2024, Komisija/Poljska (Direktiva o žvižgačih), C-147/23, EU:C:2024:346, točka 92).

99 Vseeno pa je Češka republika v odgovoru na tožbo sama priznala, da so bile pred začetkom veljavnosti zakonov 171/2023 in 172/2023 pravila za zaščito oseb, ki prijavijo kršitve prava, razpršena po češkem pravnem redu in v nasprotju s tem, kar zahteva člen 26(3) Direktive 2019/1937, niso vsebovala izrecnega sklicevanja na zaščito teh oseb.

100 Neobstoj posebnih in jasnih pravil o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije, kot je ta zaščita določena v Direktivi 2019/1937, pa ovira učinkovito zaščito teh oseb ter torej lahko ogrozi enotno in učinkovito uporabo tega prava na področjih, ki jih zajema ta direktiva (sodba z dne 25. aprila 2024, Komisija/Poljska (Direktiva o žvižgačih), C-147/23, EU:C:2024:346, točka 94).

101 Kot je bilo opozorjeno v točki 91 te sodbe, Direktiva 2019/1937 namreč z vzpostavitvijo visoke ravni zaščite oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije v poklicnem okviru, prispeva k preprečevanju škodovanja javnemu interesu na posebej občutljivih področjih, kot so javna naročila, preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma, varstvo okolja ali finančni interesi Unije (sodba z dne 25. aprila 2024, Komisija/Poljska (Direktiva o žvižgačih), C-147/23, EU:C:2024:346, točka 95).

102 Kot pa je bilo navedeno v točki 92 te sodbe, bi bile lahko osebe, ki vedo za kršitev prava Unije na teh področjih, če ni učinkovite zaščite, odvrnjene od tega, da na njih opozorijo, ker bi bile lahko s tem izpostavljene povračilnim ukrepom (sodba z dne 25. aprila 2024, Komisija/Poljska (Direktiva o žvižgačih), C-147/23, EU:C:2024:346, točka 96).

103 Zato je glede na cilj iz člena 1 Direktive 2019/1937 v povezavi z njeno uvodno izjavo 1 nesprejetje zakonov in drugih predpisov, potrebnih za popoln in natančen prenos navedene direktive, še posebej resno (sodba z dne 25. aprila 2024, Komisija/Poljska (Direktiva o žvižgačih), C-147/23, EU:C:2024:346, točka 97).

104 Na drugem mestu, v okviru presoje trajanja kršitve je treba spomniti, da se, kar zadeva začetek obdobja, ki ga je treba upoštevati pri določitvi pavšalnega zneska, za oceno trajanja zadevne neizpolnitve obveznosti ne upošteva datum izteka roka, določenega v obrazloženem mnenju Komisije, ampak datum izteka roka za prenos, določenega v zadevni direktivi (sodba z dne 25. aprila 2024, Komisija/Poljska (Direktiva o žvižgačih), C-147/23, EU:C:2024:346, točka 80 in navedena sodna praksa).

105 Ni pa sporno, da Češka republika do izteka roka za prenos iz člena 26(1) Direktive 2019/1937, to je do 17. decembra 2021, ni sprejela vseh zakonov in drugih predpisov, potrebnih za zagotovitev specifičnega in popolnega prenosa te direktive, ter zato o teh določbah tudi ni obvestila Komisije,

kar je v nasprotju s tem, kar določa člen 26(3) navedene direktive. Iz tega sledi, da je zadevna neizpolnitev obveznosti, ki se je končala šele 1. avgusta 2023 z začetkom veljavnosti zakonov 171/2023 in 172/2023, trajala več kot leto in pol.

106 Na tretjem mestu, kar zadeva plačilno zmožnost zadevne države članice, je iz sodne prakse Sodišča razvidno, da je treba – brez poseganja v možnost Komisije, da predlaga finančne sankcije na podlagi več meril, zlasti z namenom ohranjanja razumne razlike med različnimi državami članicami – upoštevati BDP te države kot prevladujoči dejavnik za presojo njene plačilne zmožnosti ter za določitev dovolj odvračilnih in sorazmernih sankcij, da se v prihodnje učinkovito preprečijo podobne kršitve prava Unije (sodba z dne 25. aprila 2024, Komisija/Poljska (Direktiva o žvižgačih), C-147/23, EU:C:2024:346, točka 81 in navedena sodna praksa).

107 V zvezi s tem je Sodišče že večkrat razsodilo, da je treba upoštevati nedavno gibanje BDP države članice, kot je razvidno na dan, ko Sodišče presoja dejansko stanje (sodba z dne 25. aprila 2024, Komisija/Poljska (Direktiva o žvižgačih), C-147/23, EU:C:2024:346, točka 82 in navedena sodna praksa).

108 V obravnavani zadevi je faktor „n“, ki predstavlja plačilno zmožnost zadevne države članice v primerjavi s plačilno zmožnostjo drugih držav članic in ki ga Komisija uporablja v skladu s točkama 3.4 in 4.2 Sporočila iz leta 2023, opredeljen kot geometrijska sredina BDP zadevne države članice glede na povprečje BDP držav članic, ki predstavlja dve tretjini izračuna faktorja „n“, in geometrijska sredina števila prebivalcev zadevne države članice glede na povprečno število prebivalcev držav članic, ki predstavlja eno tretjino izračuna faktorja „n“, kot izhaja iz enačbe, navedene v točki 9 te sodbe. Komisija to metodo izračuna faktorja „n“ utemeljuje s ciljem ohranjanja razumnega odstopanja med faktorji „n“ držav članic v primerjavi z izračunom, ki temelji izključno na BDP držav članic, in s ciljem, da se zagotovi določena stabilnost pri izračunu faktorja „n“, saj je malo verjetno, da bi se število prebivalcev na letni ravni znatno spreminjalo (sodba z dne 25. aprila 2024, Komisija/Poljska (Direktiva o žvižgačih), C-147/23, EU:C:2024:346, točka 83 in navedena sodna praksa).

109 Vendar je Sodišče razsodilo, da pri določitvi plačilne zmožnosti zadevne države članice ni mogoče v metodo izračuna faktorja „n“ vključiti upoštevanja demografskega merila v skladu s podrobnimi pravili iz točk 3.4 in 4.2 Sporočila iz leta 2023 (glej v tem smislu sodbo z dne 25. aprila 2024, Komisija/Poljska (Direktiva o žvižgačih), C-147/23, EU:C:2024:346, točke od 84 do 86).

110 Zato je treba v skladu s sodno prakso, na katero je opozorjeno v točki 106 te sodbe, in ob neobstoju upoštevnega merila, ki bi ga Komisija navedla za zagotovitev stabilnosti izračuna in ohranitev razumnega odstopanja med faktorji „n“ držav članic, pavšalni znesek določiti ob upoštevanju povprečja BDP Češke republike v zadnjih treh letih.

111 Glede na te preudarke in glede na polje proste presoje, ki ga ima Sodišče na podlagi člena 260(3) PDEU, ki določa, da Sodišče pri določitvi pavšalnega zneska ne sme določiti zneska, ki bi presegal znesek, ki ga je določila Komisija, je treba ugotoviti, da je treba za učinkovito preprečevanje poznejših kršitev, ki bi bile podobne tej, ki izhaja iz kršitve člena 26(1) in (3) Direktive 2019/1937 ter ki posega v polni učinek prava Unije, naložiti pavšalni znesek v višini 2.300.000 EUR.

Stroški

112 V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker je Komisija predlagala, naj se Češki republiki naloži plačilo stroškov, in ker ta s svojimi razlogi ni uspela, se ji naloži, da poleg svojih stroškov nosi tudi stroške Komisije.

113 Člen 140(1) Poslovnika določa, da države članice in institucije Unije, ki so intervenirale v postopku, nosijo svoje stroške. Na podlagi te določbe Kraljevina Belgija nosi svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (šesti senat) razsodilo:

1. **Češka republika s tem, da do izteka roka, določenega v obrazloženem mnenju Evropske komisije z dne 15. julija 2022, ni sprejela vseh zakonov in drugih predpisov, potrebnih za uskladitev z Direktivo (EU) 2019/1937 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2019 o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije, ter posledično s tem, da Komisije ni obvestila o njih, ni izpolnila obveznosti iz člena 26(1) in (3) te direktive.**

2. **Češki republiki se naloži, naj Evropski komisiji plača pavšalni znesek v višini 2.300.000 EUR.**

3. **Češka republika nosi svoje stroške in stroške Evropske komisije.**

4. **Kraljevina Belgija nosi svoje stroške.**

Podpisi