Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (šesto vijeće)

6. ožujka 2025.*

„Povreda obveze države članice – Članak 258. UFEU-a – Zaštita osoba koje prijavljuju povrede prava Unije – Direktiva (EU) 2019/1937 – Članak 26. stavci 1. i 3. – Neprenošenje i nepriopćavanje mjera za prenošenje – Članak 260. stavak 3. UFEU-a – Zahtjev za plaćanje paušalnog iznosa – Kriteriji utvrđivanja sankcije – Automatska primjena koeficijenta težine povrede”

U predmetu C-152/23,

povodom tužbe zbog povrede obveze na temelju članka 258. i članka 260. stavka 3. UFEU-a, podnesene 13. ožujka 2023.,

Europska komisija, koju zastupaju J. Baquero Cruz i M. Salyková, u svojstvu agenata,

tužitelj,

protiv

Češke Republike, koju zastupaju T. Müller, J. Očková, M. Smolek i J. Vláčil, u svojstvu agenata,

tuženika,

koju podupire:

Kraljevina Belgija,

intervenijent,

SUD (šesto vijeće),

u sastavu: T. von Danwitz, potpredsjednik Suda, u svojstvu predsjednika šestog vijeća, A. Kumin i I. Ziemele (izvjestiteljica), suci,

nezavisni odvjetnik: N. Emiliou,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

* Jezik postupka: češki

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

Presudu

1 Svojom tužbom Europska komisija od Suda zahtijeva da:

– utvrdi da Češka Republika nije ispunila obveze koje ima na temelju članka 26. stavaka 1. i 3. Direktive (EU) 2019/1937 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2019. o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije (SL 2019., L 305, str. 17.) jer nije donijela sve zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s tom direktivom te stoga što nije o njima obavijestila Komisiju;

– naloži Češkoj Republici da plati Komisiji paušalni iznos koji odgovara višem od sljedećih dvaju iznosa:

  – dnevnom paušalnom iznosu od 4 900 eura pomnoženom s brojem dana proteklih od dana nakon isteka roka za prenošenje određenog u Direktivi 2019/1937 do dana otklanjanja povrede ili, ako ona nije otklonjena, do dana objave presude u ovom postupku;

  – minimalnom paušalnom iznosu od 1 372 000 eura;

– u slučaju da se povreda iz prve alineje nastavi do datuma objave presude u ovom predmetu, Češkoj Republici naloži plaćanje Komisiji novčane kazne u iznosu od 19 110 eura po danu kašnjenja od datuma objave te presude, do datuma kada će Češka Republika ispuniti svoje obveze iz Direktive 2019/1937;

– naloži Češkoj Republici snošenje troškova.

Pravni okvir

Direktiva 2019/1937

2 Uvodna izjava 1. Direktive 2019/1937 glasi:

„[…] [Međutim], potencijalni zviždači često se zbog straha od osvete boje prijaviti ono što ih zabrinjava ili na što sumnjaju. U tom se kontekstu sve više prepoznaje važnost pružanja uravnotežene i učinkovite zaštite zviždača kako na razini [Europske] unije, tako i na međunarodnoj razini.”

3 U skladu s člankom 1. te direktive:

„Svrha je ove Direktive unaprijediti provedbu prava i politika Unije u specifičnim područjima utvrđivanjem zajedničkih minimalnih standarda kojima se pruža visoka razina zaštite osobama koje prijavljuju povrede prava Unije.”

4 Članak 26. navedene direktive predviđa:

„1. Države članice stavljaju na snagu zakone i druge propise koji su potrebni radi usklađivanja s ovom Direktivom do 17. prosinca 2021.

[…]

3. Kada države članice donose odredbe iz stavaka 1. i 2., te odredbe sadržavaju upućivanje na ovu Direktivu ili se na nju upućuje prilikom njihove službene objave. Načine tog upućivanja određuju države članice. One Komisiji odmah dostavljaju tekst tih odredaba.”

Komunikacija iz 2023.

5 U Komunikaciji Komisije 2023/C 2/01, naslovljenoj „Financijske sankcije u postupcima zbog povrede” (SL 2023., C 2, str. 1., u daljnjem tekstu: Komunikacija iz 2023.), odjeljci 3. i 4. posvećeni su „novčanoj kazni” odnosno „paušalnom iznosu”.

6 Odjeljak 3.2. Komunikacije iz 2023., koji se odnosi na primjenu koeficijenta težine u okviru izračuna dnevne novčane kazne, propisuje:

„Povreda […] koja se odnosi na nepostupanje u skladu s presudom ili nepriopćavanje mjera za prenošenje direktive donesene zakonodavnim postupkom uvijek se smatra teškom. Kako bi se iznos kazne prilagodio posebnim okolnostima predmeta, Komisija određuje koeficijent težine na temelju dvaju parametara: važnosti pravila Unije koja su prekršena ili nisu prenesena i učinaka povrede na opće i posebne interese.

[…]”

7 Odjeljak 3.2.2. te komunikacije glasi:

„Za tužbe podnesene na temelju članka 260. stavka 3. [UFEU-a], kad je riječ o potpunom nepriopćavanju mjera za prenošenje, Komisija sustavno primjenjuje koeficijent težine 10. U Uniji, koja se zasniva na poštovanju vladavine prava, sve zakonodavne direktive treba smatrati jednako važnima i države članice moraju ih u potpunosti prenijeti u rokovima koji su u njima utvrđeni.

Kad je riječ o djelomičnom nepriopćavanju mjera za prenošenje, za određivanje koeficijenta težine nižeg od 10 potrebno je uzeti u obzir važnost nedostatka u prenošenju mjera. Usto se mogu uzeti u obzir učinci povrede na opće i posebne interese […]”

8 U skladu s odjeljkom 3.3. spomenute komunikacije, naslovljenim „Primjena koeficijenta trajanja”:

„[…]

Koeficijent trajanja izražava se kao množitelj koji iznosi od 1 do 3. Izračunava se po stopi od 0,10 mjesečno od datuma prve presude ili od dana nakon isteka roka za prenošenje predmetne direktive.

[…]”

9 Odjeljak 3.4. iste komunikacije, naslovljen „Sposobnost plaćanja države članice”, predviđa:

„[…]

Visina sankcije koja je potrebna za odvraćanje razlikovat će se ovisno o sposobnosti plaćanja država članica. Taj odvraćajući učinak odražava se u faktoru ‚n’. Definira se kao ponderirani geometrijski prosjek bruto domaćeg proizvoda (BDP) predmetne države članice u usporedbi s prosječnim BDP-om država članica, s ponderom dva, i broja stanovnika predmetne države članice u usporedbi s prosječnim brojem stanovnika država članica, s ponderom jedan. Taj faktor predstavlja sposobnost plaćanja predmetne države članice u odnosu na sposobnost plaćanja drugih država članica:

$$\text{facteur n} = \left(\frac{\text{PIB}_n}{\text{PIB}_{moy}}\right)^{2/3} \text{x} \left(\frac{\text{Pop}_n}{\text{Pop}_{moy}}\right)^{1/3}$$

[…]

Komisija je odlučila revidirati svoju metodu izračuna faktora ‚n’, koji se sad prvenstveno temelji na BDP-u država članica, a zatim na njihovu broju stanovnika kao demografskom kriteriju kojim se omogućuje da se zadrže razumna odstupanja među državama članicama. Uzimanjem u obzir broja stanovnika država članica u trećini izračuna faktora ‚n’, varijacija faktora ‚n’ država članica smanjuje se na razumnu mjeru, u usporedbi s izračunom koji se temelji isključivo na BDP-u država članica. Time izračun faktora ‚n’ dobiva element stabilnosti jer nije vjerojatno da će se broj stanovnika znatno mijenjati na godišnjoj osnovi. S druge strane, BDP države članice može se znatno češće mijenjati tijekom godine, naročito u razdobljima gospodarske krize. Međutim, s obzirom na to da se na BDP-u države članice i dalje temelje dvije trećine izračuna, on ostaje glavni čimbenik za procjenu njezine sposobnosti plaćanja.

[…]”

10 Odjeljak 4.2. Komunikacije iz 2023. precizira metodu izračuna paušalnog iznosa kako slijedi:

„Metoda izračuna paušalnog iznosa općenito je slična metodi izračuna novčane kazne:

– paušalna osnovica množi se koeficijentom težine,

– rezultat se množi faktorom ‚n’,

– rezultat se množi brojem dana trajanja povrede […]

[…]”

11 Odjeljak 4.2.1. te komunikacije glasi:

„Za izračun paušalnog iznosa dnevni iznos množi se brojem dana trajanja povrede. Taj se broj definira na sljedeći način:

[…]

– kad je riječ o tužbama na temelju članka 260. stavka 3. [UFEU-a], to je broj dana od dana nakon isteka roka za prenošenje utvrđenog u predmetnoj direktivi do dana okončanja povrede ili, ako se povreda ne okonča, do dana objave presude na temelju članka 260. [UFEU-a]

[…]”

12 U skladu s odjeljkom 4.2.2. navedene komunikacije:

„Za izračun paušalnog iznosa Komisija primjenjuje isti koeficijent težine i isti fiksni faktor ‚n’ kao za izračun novčane kazne […]

Paušalna osnovica za izračun paušalnog iznosa niža je nego za novčane kazne. […]

Paušalna osnovica za izračun paušalnog iznosa utvrđena je u točki 2. Priloga I.

[…]”

13 Prilog I. istoj Komunikaciji, naslovljen „Podaci koji se koriste za određivanje financijskih sankcija koje se predlažu Sudu”, u točki 2. predviđa da paušalna osnovica za izračun paušalnog iznosa iz odjeljka 4.2.2. Komunikacije iz 2003. iznosi 1 000 eura dnevno, što je trećina paušalne osnovice za izračun novčane kazne, a u točki 3. da je faktor „n” za Češku Republiku 0,49. U točki 5. tog Priloga I. pojašnjava se da minimalni paušalni iznos određen za Češku Republiku iznosi 1 372 000 eura.

Predsudski postupak i postupak pred Sudom

14 Komisija je 27. siječnja 2022. Češkoj Republici poslala pismo opomene u kojem je prigovorila da joj nije priopćila sve zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s Direktivom 2019/1937, čiji je rok za prenošenje istekao 17. prosinca 2021. U svojem odgovoru od 21. ožujka 2022. Češka Republika priopćila je različite mjere za koje je tvrdila da omogućuju djelomično prenošenje te direktive. Usto, u svojem odgovoru od 25. ožujka 2022. ta je država članica navela da će dvije mjere koje su u izradi dovršiti postupak prenošenja na kraju prve polovice 2023. godine. Ti su odgovori bili popraćeni dokumentom s objašnjenjima u kojem se za svaku odredbu spomenute direktive navodila, među ostalim, nacionalna odredba ili odredbe kojima se osigurava njezino prenošenje.

15 S obzirom na nepriopćavanje u vezi s prenošenjem Direktive 2019/1937, Komisija je 15. srpnja 2022. Češkoj Republici poslala obrazloženo mišljenje u kojem ju je pozvala da u roku od dva mjeseca, počevši od dana primitka tog o obrazloženog mišljenja, ispuni svoje obveze na temelju te direktive.

16 U svojem odgovoru na navedeno mišljenje od 9. rujna 2022. Češka Republika naglasila je da smatra da je Direktiva 2019/1937 djelomično prenesena mjerama o kojima je do tada obavijestila Komisiju, kao i upravnom praksom nacionalnih tijela. Ta je država članica usto navela da određene odredbe te direktive ni u kojem slučaju ne zahtijevaju posebne mjere za prenošenje. Također je podsjetila na to da će zakon o prenošenju navedene direktive biti donesen krajem prve polovice 2023. godine.

17 Češka Republika je 14. rujna 2022. Komisiji priopćila dodatne mjere za prenošenje i ažuriranu verziju dokumenta s objašnjenjima. U svojem dopunskom odgovoru na obrazloženo mišljenje od 1. prosinca 2022. obavijestila ju je i da su nacrti zakona potrebnih za potpuno i djelotvorno prenošenje podneseni nacionalnom zakonodavcu 30. studenoga 2022.

18 Smatrajući da ta država članica i dalje nije ispunila svoje obveze, Komisija je 13. ožujka 2023. odlučila Sudu podnijeti ovu tužbu.

19 Češka Republika obavijestila je 20. i 21. lipnja 2023. Komisiju o dodatnim mjerama za prenošenje Direktive 2019/1937, između ostalog o zákonu č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů (Zakon 171/2023 o zaštiti zviždača) i zákonu č. č. 172/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o ochraně oznamovatelů (Zakon 172/2023 o izmjeni određenih zakona u kontekstu donošenja Zakona o zaštiti zviždača). Ta su dva zakona stupila na snagu 1. kolovoza 2023.

20 Odlukom predsjednika Suda od 18. listopada 2023. Kraljevini Belgiji odobrena je intervencija u potporu zahtjevu Češke Republike.

21 Odlukom predsjednika Suda od 19. prosinca 2023., postupak je prekinut do objave presude u predmetu C-147/23. Nakon objave presude od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima) (C-147/23, EU:C:2024:346), postupak u ovom predmetu nastavljen je odlukom predsjednika Suda od istog dana.

22 Aktom od 28. svibnja 2024. Komisija je obavijestila Sud da se može smatrati da je prenošenje Direktive 2019/1937 od strane Češke Republike dovršeno 1. kolovoza 2023. Stoga je ta institucija, s jedne strane, djelomično povukla svoju tužbu, odustavši od svojeg zahtjeva za određivanje novčane kazne i, s druge strane, prilagodila svoj zahtjev da se toj državi članici naloži plaćanje paušalnog iznosa, zahtijevajući po toj osnovi iznos od 2 895 900 eura.

O tužbi

Povreda obveze na temelju članka 258. UFEU-a

Argumentacija stranaka

23 Komisija podsjeća na to da su na temelju članka 288. trećeg stavka UFEU-a države članice dužne donijeti odredbe potrebne radi osiguravanja prenošenja direktiva u svoje nacionalne pravne sustave u rokovima propisanima tim direktivama, te joj bez odgode priopćiti te odredbe.

24 Ta institucija pojašnjava da se postojanje povrede obveze treba ocjenjivati s obzirom na stanje u državi članici kakvo je bilo u trenutku isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju koje joj je dostavljeno.

25 Međutim, u ovom slučaju Češka Republika nije donijela zakone i druge propise potrebne za prenošenje Direktive 2019/1937 niti je Komisiju obavijestila o njihovu donošenju prije isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju od 15. srpnja 2022.

26 U tom pogledu, odredbe koje je Češka Republika priopćila tijekom predsudskog postupka, koje su donesene prije stupanja na snagu Direktive 2019/1937, ne mogu predstavljati odgovarajuće prenošenje te direktive s obzirom na njihov opći doseg i nepostojanje upućivanja u njima na tu direktivu. Stoga nijedna od priopćenih odredbi ne sadržava posebne mjere za zaštitu zviždača kao što se to zahtijeva navedenom direktivom.

27 Osim toga, Komisija naglašava da upravna praksa ne može imati jednaku vrijednost kao prenošenje odredbi direktive s obzirom na zahtjeve stabilnosti i pravne sigurnosti koji obilježavaju njihovu provedbu od strane država članica.

28 Češka Republika priznaje da potpuno prenošenje Direktive 2019/1937 nije bilo osigurano u nacionalnom pravu nakon isteka roka predviđenog u obrazloženom mišljenju, pri čemu pojašnjava da zakon kojim se omogućuje takvo prenošenje treba biti donesen u danima nakon podnošenja odgovora na tužbu.

29 Međutim, ta država članica osporava dopuštenost tužbe i njezinu osnovanost.

30 Stoga je, kao prvo, Komisija trebala izmijeniti predmet spora u stadiju tužbe. Povreda obveze koja se stavlja na teret ovom tužbom razlikuje se od one koja je određena u obrazloženom mišljenju jer Komisija nije uzela u obzir odredbe o djelomičnom prenošenju proslijeđene prije dostave obrazloženog mišljenja, iako nije dovela u pitanje njihovu relevantnost, kao što to proizlazi iz samog teksta obrazloženog mišljenja. Time Komisija nije precizno utvrdila opseg povrede obveze koja se stavlja na teret te je povrijedila prava obrane Češke Republike.

31 Kao drugo, tužba nije osnovana kad je riječ o odredbama Direktive 2019/1937 koje su prenesene odredbama koje je priopćila Češka Republika kao i određenim upravnim praksama. Naime, općenitost nekih od tih priopćenih odredbi, koju ta država članica ne osporava, ne znači da one nisu mogle na odgovarajući način provesti tu direktivu. Češka Republika ističe da je od ukupno 29 članaka navedene direktive identificirala 102 odredbe koje je trebalo ocijeniti s obzirom na nužnost njihova prenošenja u nacionalno pravo. Navodi da je 49 među njima bilo preneseno na temelju postojećeg zakonodavstva i da se 23 smatralo nerelevantnima u pogledu prenošenja. Povreda bi stoga trebala biti ograničena na 30 odredaba.

32 Kao prvo, nařízení vlády č. 145/2015 Sb., o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním Úřadu (Uredba Vlade 145/2015 o odredbama koje se odnose na prijavljivanje sumnji na nezakonita postupanja pri obavljanju dužnosti), koji je Češka Republika dostavila Komisiji, omogućio bi provođenje 28 odredbi Direktive 2019/1937 koje se odnose na zviždače koji imaju status javnih službenika, osobito članaka 1. i 6. te članka 5. točke 11. i članka 19. te direktive.

33 Nadalje, što se tiče zviždača koji nisu obuhvaćeni statusom javne službe, minimalna zaštita zajamčena je općim pravnim okvirom koji se sastoji, među ostalim, od Kaznenog zakonika, Građanskog zakonika, Zakonika o upravnom postupku i Zakonika o radu. Češka Republika smatra da posebne (određene?) odredbe tog pravnog okvira omogućuju prenošenje, među ostalim, članka 3. stavka 1., članka 5. točaka 5., 7. i 9., članka 11. stavka 6., članka 12. stavaka 1. do 3. i 5., članka 16. stavaka 2. i 4., članka 20. stavaka 1. i 2., članka 21. stavaka 5., 6. i 8., članka 22. i članka 23. stavaka 1. i 2. Direktive 2019/1937.

34 Naposljetku, Češka Republika smatra da članak 1., članak 2. stavak 2., članak 3. stavak 4., članak 8. stavci 7., 8. i 9. drugi i treći podstavak, članak 11. stavci 3. do 5., članak 15. stavak 2., članak 17., članak 21. stavak 4., članak 25., članak 26. stavak 1., članci 27. do 29. te dijelovi I. i II. Priloga Direktivi 2019/1937 uopće nisu relevantni s gledišta prenošenja, tako da njihovo prenošenje u nacionalno pravo ne bi bilo potrebno.

35 U svojoj replici Komisija najprije pojašnjava da i iz obrazloženog mišljenja i iz tužbe proizlazi da prigovara Češkoj Republici da nije donijela pozitivan akt za prenošenje Direktive 2019/1937. Stoga nije trebala izmijeniti predmet spora u stadiju tužbe.

36 Nadalje, Komisija podsjeća na to da je donošenje pozitivnog akta za prenošenje kojim se upućuje na direktivu koju treba prenijeti zahtjev koji građanima i pravnim osobama omogućuje da budu upoznati s punim opsegom svojih prava koja proizlaze iz te direktive.

37 Naposljetku, Komisija navodi da nije isključeno da se pozitivnim aktom za prenošenje upućuje na postojeće zakonodavstvo. Međutim, s obzirom na obvezu lojalne suradnje koju imaju države članice, ne bi bilo prihvatljivo da država članica, priznajući kašnjenje u prenošenju direktive, Komisiji u predsudskom postupku priopći različite nacionalne akte opće prirode koji nisu izričito usmjereni na direktivu koju treba prenijeti. Komisija ističe da takvo postupanje nužno šteti učinkovitosti njezina djelovanja.

38 U svojem odgovoru na repliku Češka Republika, upućujući na obrazloženo mišljenje, ponavlja, kao prvo, svoj prigovor koji se odnosi na izmjenu predmeta povrede obveze jer iz tog mišljenja i postupka koji mu je prethodio jasno proizlazi da je Komisija smatrala da je ta država članica djelomično prenijela Direktivu 2019/1937. Time Komisija u navedenom mišljenju nije navela razloge zbog kojih je smatrala da priopćene odredbe nisu relevantne.

39 Kao drugo, Češka Republika, pozivajući se na presudu od 8. srpnja 2019., Komisija/Belgija (Članak 260. stavak 3. UFEU-a – Mreže velikih brzina) (C-543/17, EU:C:2019:573), podsjeća na to da je na Komisiji da utvrdi neprenošenje u okviru postupka predviđenog člankom 260. stavkom 3. UFEU-a, što je obveza koju ne ispunjava navodeći da priopćene odredbe ne sadržavaju upućivanje na Direktivu 2019/1937.

40 Osim toga, administrativno opterećenje koje podrazumijeva ispitivanje priopćenih odredbi ne može osloboditi Komisiju njezine obveze da dokaže navodno neispunjavanje obveza.

Ocjena Suda

– *Dopuštenost*

41 Češka Republika smatra, kao prvo, da je Komisija proširila predmet tužbe u stadiju tužbe, pri čemu je u njoj navela potpuno nepostojanje prenošenja Direktive 2019/1937 u nacionalno pravo, iako se u obrazloženom mišljenju pozivala na nepotpuno prenošenje te direktive.

42 Valja podsjetiti na to da je svrha predsudskog postupka omogućiti državi članici o kojoj je riječ, s jedne strane, da ispuni svoje obveze koje ima na temelju prava Unije i, s druge strane, da učinkovito iskoristi svoja sredstva obrane protiv Komisijinih prigovora (presuda od 19. rujna 2017., Komisija/Irska (Porez na registraciju) (C-552/15, EU:C:2017:698), t. 28. i navedena sudska praksa). Osim toga, na temelju članka 258. UFEU-a predmet tužbe zbog

povrede obveze određen je Komisijinim obrazloženim mišljenjem pa se tužba mora temeljiti na istim argumentima i razlozima kao i to obrazloženo mišljenje. Međutim, taj zahtjev ne može ići dotle da u svakom slučaju mora postojati savršeno podudaranje između izlaganja prigovora koje se nalazi u izreci obrazloženog mišljenja i tužbenog zahtjeva, ako nije došlo do proširenja ili izmjene predmeta spora kako je određen u obrazloženom mišljenju. Komisija osobito može pobliže objasniti prvotne prigovore, međutim, pod uvjetom da ne mijenja predmet spora (presuda od 16. travnja 2015., Komisija/Njemačka, C-591/13, EU:C:2015:230, t. 19. i navedena sudska praksa).

43 U ovom slučaju iz obrazloženog mišljenja od 15. srpnja 2022. proizlazi da je Komisija prigovorila Češkoj Republici da nije donijela ni priopćila sve odredbe potrebne za prenošenje Direktive 2019/1937, što ta država članica ne osporava. U tom pogledu navedena država članica pojašnjava da je u odgovoru na navedeno obrazloženo mišljenje Komisiji proslijedila elemente svojeg postojećeg zakonodavstva za koje je tvrdila da omogućuju prenošenje određenih odredbi te direktive.

44 Međutim, Komisija u svojoj tužbi, podsjećajući na to da smatra da prenošenje direktive zahtijeva donošenje pozitivnog akta koji sadržava upućivanje na tu direktivu, traži od Suda da utvrdi da Češka Republika nije donijela takav akt niti je priopćila takav akt te, slijedom toga, nije ispunila obveze koje ima na temelju članka 26. stavaka 1. i 3. Direktive 2019/1937.

45 Stoga se ne može smatrati da je Komisija proširila predmet tužbe u odnosu na predmet definiran u obrazloženom mišljenju od 15. srpnja 2022.

46 Kao drugo, Češka Republika tvrdi da Komisija nije s potrebnom preciznošću i jasnoćom navela razloge zbog kojih odredbe koje joj je priopćila tijekom predsudskog postupka kao mjere za djelomično prenošenje Direktive 2019/1937 ne omogućuju smanjenje predmeta povrede obveze koja se stavlja na teret.

47 Kao što je to navedeno u točki 44. ove presude, i iz obrazloženog mišljenja i iz tužbe proizlazi da Komisija prigovara Češkoj Republici da nije donijela pozitivan akt za prenošenje Direktive 2019/1937 koji sadržava upućivanje na tu direktivu, niti je priopćila takav akt.

48 U tom pogledu, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, ako direktiva izričito predviđa obvezu država članica da osiguraju da mjere potrebne za njezinu provedbu sadržavaju uputu na tu direktivu ili da se uz njih navodi takva uputa prilikom njihove službene objave, u svakom je slučaju potrebno da države članice donesu pozitivan akt za prenošenje predmetne direktive (presuda od 14. ožujka 2024., Komisija/Latvija (Europski zakonik elektroničkih komunikacija), C-454/22, EU:C:2024:235 t. 33. i navedena sudska praksa).

49 Međutim, budući da je u ovom slučaju Češka Republika pojasnila tijekom predsudskog postupka i u svojem odgovoru na tužbu da je u postupku donošenja pozitivnog akta za prenošenje koji izričito upućuje na Direktivu 2019/1937, nesporno je da takav akt nije postojao na datum podnošenja tužbe.

50 Stoga se ta država članica ne može pozivati na nedopuštenost ove tužbe zbog toga što nije mogla utvrditi opseg povrede koja joj se stavlja na teret, iako je, s jedne strane, sama pokrenula nacionalni zakonodavni postupak kako bi postupila u skladu s obvezama koje ima na temelju Direktive 2019/1937 i, s druge strane, jer je pozitivan akt za prenošenje, čije je donošenje najavila, trebao

stupiti na snagu tek 1. kolovoza 2023., odnosno gotovo pet mjeseci nakon podnošenja ove tužbe i više od 19 mjeseci nakon 17. prosinca 2021., datuma isteka roka za prenošenje Direktive 2019/1937.

51 Slijedom navedenog, ova tužba je dopuštena.

– *Meritum*

52 U skladu s člankom 26. stavkom 1. Direktive 2019/1937, države članice morale su do 17. prosinca 2021. donijeti zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s tom direktivom. Osim toga, u članku 26. stavku 3. pojašnjava se da kada države članice donose te nacionalne odredbe, one sadržavaju upućivanje na ovu Direktivu ili se na nju upućuje prilikom njihove službene objave. Osim toga, na temelju tog članka 26. stavka 3., na državama članicama je da Komisiji dostave tekst spomenutih nacionalnih odredaba.

53 U skladu s ustaljenom sudskom praksom, postojanje povrede obveze treba ocjenjivati s obzirom na stanje u državi članici kakvo je bilo u trenutku isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju, pri čemu naknadno nastale promjene Sud ne može uzeti u obzir (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 28. i navedena sudska praksa).

54 Osim toga, kao što je to navedeno u točki 48. ove presude, ako direktiva izričito predviđa obvezu država članica da osiguraju da mjere potrebne za njezinu provedbu sadržavaju uputu na tu direktivu ili da se uz njih navodi takva uputa prilikom njihove službene objave, u svakom slučaju potrebno da države članice donesu pozitivan akt za prenošenje predmetne direktive (presuda od 14. ožujka 2024., Komisija/Latvija (Europski zakonik elektroničkih komunikacija), C-454/22, EU:C:2024:235, t. 33. i navedena sudska praksa).

55 U ovom slučaju, nakon što je utvrdila da joj Češka Republika nije priopćila sve odredbe potrebne za potpuno prenošenje Direktive 2019/1937, Komisija je toj državi članici 15. srpnja 2022. uputila obrazloženo mišljenje u kojem ju je pozvala da u roku od dva mjeseca, koji počinje teći od njegova primitka, postupi u skladu s obvezama iz tog mišljenja.

56 Međutim, kao što to proizlazi iz odgovora na tužbu i odgovora na repliku koje je Češka Poljska podnijela u ovom postupku, po isteku tog roka ta država članica nije donijela sve zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s Direktivom 2019/1937 i stoga nije ni priopćila te odredbe Komisiji.

57 Međutim, iz njezina odgovora od 9. rujna 2022. i priopćenja koje je dostavila 14. rujna 2022. proizlazi da su na potonji datum Komisiji bile upućene odredbe sadržane, među ostalim, u Građanskom zakoniku, Zakoniku o upravnom postupku, Zakoniku o radu i Vladinoj uredbi 145/2015, kao mjere za djelomično prenošenje Direktive 2019/1937. Spomenuta je država članica također obavijestila Komisiju da su određene odredbe te direktive već prenesene zbog usklađenosti nacionalne upravne prakse s potonjima i da više drugih odredbi navedene direktive u svakom slučaju nije potrebno prenijeti. Osim toga, Češka Republika je pojasnila da je stupanje na snagu pozitivnog akta kojim se prenosi ista direktiva bilo predviđeno krajem prve polovice 2023. godine.

58 U tom pogledu, kao prvo, navodeći da je prenošenje Direktive 2019/1937 trebalo biti dovršeno tijekom 2023., Češka Republika priznaje da potpuno prenošenje te direktive u nacionalno pravo nije bilo provedeno ni po isteku roka predviđenog u njezinu članku 26. stavku 1. ni do isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju, odnosno 15. rujna 2022.

59 Kao drugo, kada je riječ o odredbama nacionalnog prava koje su priopćene Komisiji tijekom predsudskog postupka, s jedne strane, uzimajući u obzir sudsku praksu navedenu u točki 54. ove presude, okolnost da je pravo države članice koje je bilo na snazi prije stupanja na snagu Direktive 2019/1937 već bilo usklađeno s tom direktivom prema mišljenju te države, nije dovoljna da bi se isključila obveza spomenute države članice da navedenu direktivu prenese u svoj pravni poredak i da se slijedom toga opravda takva povreda obveze (presuda od 14. ožujka 2024., Komisija/Latvija (Europski zakonik elektroničkih komunikacija), C-454/22, EU:C:2024:235, t. 42.).

60 S druge strane, iako je točno, kao što to ističe Češka Republika, da je na Komisiji da utvrdi postojanje navodne povrede obveze, države članice ipak su obvezne, na temelju članka 4. stavka 3. UEU-a, Komisiji olakšati izvršavanje njezinih zadaća koje se, u skladu s člankom 17. stavkom 1. UEU-a, među ostalim, sastoje od osiguranja primjene odredbi UFEU-a i odredbi koje na temelju njega donose institucije (presuda od 2. rujna 2021., Komisija/Švedska (Uređaji za pročišćavanje), C-22/20, EU:C:2021:669, t. 144. i navedena sudska praksa).

61 Međutim, Češka Republika tek je nakon što joj je Komisija dostavila pismo opomene počela obavještavati tu instituciju o odredbama svojeg nacionalnog prava kojima se prenose određene odredbe Direktive 2019/1937.

62 Usto, priopćavanje takvih odredbi nacionalnog prava nastavilo se tijekom cijelog postupka, do 14. rujna 2022., odnosno samo jednog dana prije isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju, iako su te odredbe bile na snazi u češkom pravnom poretku prije donošenja te direktive.

63 Kao treće, valja podsjetiti na to da se odredbe direktive moraju provesti s neupitnom obvezujućom snagom, uz specifičnost, preciznost i jasnoću koje su potrebne da se zadovolji zahtjev pravne sigurnosti koji nalaže, kada se radi o direktivi čija je namjena pojedincima dodijeliti prava, da pojedinci o kojima je riječ moraju moći odrediti puni opseg svojih prava (presuda od 12. svibnja 2022., U. I. (Neizravni carinski zastupnik), C-714/20, EU:C:2022:374, t. 59.).

64 Međutim, budući da odredbe nacionalnog prava koje je dostavila Češka Republika ne sadržavaju nikakvo upućivanje na Direktivu 2019/1937, ne može se smatrati da one ispunjavaju zahtjeve pojašnjene u prethodnoj točki.

65 Osim toga, kada je riječ o upravnim praksama koje je Češka Republika istaknula kao mjeru za prenošenje Direktive 2019/1937, valja istaknuti da je praksa kojoj nedostaje prikladni publicitet po svojoj prirodi promjenjiva prema volji uprave, tako da se ne može smatrati valjanim izvršenjem obveza koje država članica ima na temelju UFEU-a (presuda od 13. lipnja 2024., Komisija/Mađarska (Prihvat tražitelja međunarodne zaštite II), C-123/22, EU:C:2024:493, t. 81. i navedenu sudsku praksu).

66 Kao četvrto, što se tiče nerelevantnosti određenih odredbi Direktive 2019/1937 za koje Češka Republika tvrdi da njihovo prenošenje u nacionalno pravo nije potrebno, dovoljno je podsjetiti na to da takva ocjena države članice očito ne može biti dovoljna kako bi se ona oslobodila svoje

obveze donošenja zakona i drugih propisa potrebnih za usklađivanje s direktivom ili njezinom obvezom priopćavanja Komisiji mjera za prenošenje te direktive (presuda od 16. srpnja 2020., Komisija/Irska (Borba protiv pranja novca), C-550/18, EU:C:2020:564, t. 88.).

67 Stoga valja utvrditi da je Češka Republika time što nakon isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju od 15. srpnja 2022. nije donijela sve zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s Direktivom 2019/1937 i, stoga, time što Komisiji nije priopćila te odredbe, nije ispunila obveze koje ima na temelju članka 26. stavaka 1. i 3. te direktive.

Zahtjev podnesen na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a

Argumentacija stranaka

68 Pri određivanju paušalnog iznosa Komisija se oslanja na opća načela iz odjeljka 2. Komunikacije iz 2023. kao i na metodu izračuna iz odjeljaka 3. i 4. te komunikacije. Konkretno, ta institucija navodi da se određivanje paušalnog iznosa mora temeljiti na ključnim kriterijima kao što su težina povrede, njezino trajanje i potreba da se osigura odvraćajući učinak sankcije kako bi se izbjeglo ponavljanje povrede.

69 Što se tiče, kao prvo, težine povrede, Komisija podsjeća na to da je koeficijent koji se primjenjuje na temelju Komunikacije iz 2023. između najmanje 1 i najviše 20. Ta institucija pojašnjava da se, u skladu s odjeljkom 3.2.2. te komunikacije, sustavno primjenjuje koeficijent težine 10 kad je riječ o potpunom nepriopćavanju mjera za prenošenje direktive, pri čemu je svako neprenošenje direktive i nepriopćavanje tih odredbi jednako ozbiljno, neovisno o prirodi odredbi predmetne direktive.

70 Kao drugo, što se tiče trajanja povrede, Komisija navodi da je ono, kad je riječ o izračunu paušalnog iznosa, jednako broju dana trajanja povrede. To se razdoblje izračunava u skladu s odjeljkom 4.2.1. Komunikacije iz 2023. i odnosi se na broj dana od dana nakon isteka roka za prenošenje predmetne direktive do dana kad je povreda prestala.

71 Kao treće, kad je riječ o kriteriju koji se odnosi na potrebu da se osigura odvraćajući učinak sankcije s obzirom na sposobnost plaćanja dotične države članice, Komisija navodi da je on izražen faktorom „n” utvrđenim za svaku državu članicu u točki 3. Priloga I. Komunikaciji iz 2023. Njegov se izračun temelji na omjeru između BDP-a predmetne države i prosječnog BDP-a država članica Unije pomnoženog s omjerom između broja stanovnika te države i prosječnog broja stanovnika država članica Unije. Prvi omjer je ponderiran s dvije trećine, dok je drugi ponderiran s jednom trećinom. Primjenom te točke 3. faktor „n” Češke Republike iznosi 0,49.

72 Slijedom toga, Komisija predlaže, na temelju odjeljka 4.2. Komunikacije iz 2023., primjenu koeficijenta težine 10 i primjenu faktora „n” od 0,49. Rezultat tih dvaju elemenata trebalo bi pomnožiti s paušalnim iznosom utvrđenim u točki 2. Priloga I. toj komunikaciji, odnosno 1000 eura, što odgovara iznosu od 4900 eura, koji treba pomnožiti s brojem dana tijekom kojih je povreda trajala, u skladu s odjeljkom 4.2.1. navedene komunikacije. Komisija navodi da plaćanje tog paušalnog iznosa treba odrediti pod uvjetom da je viši od 1 372 000 eura, što je minimalni paušalni iznos određen za Češku Republiku u točki 5. Priloga I. Komunikaciji iz 2023.

73 U svojem odgovoru na tužbu Češka Republika tvrdi da je Komisija prilikom ocjene težine povrede obveze dužna uzeti u obzir postojeće nacionalno zakonodavstvo. Odredbe priopćene tijekom predsudskog postupka kojima se, prema mišljenju te države članice, omogućuje prenošenje određenih odredbi Direktive 2019/1937, moraju se uzeti u obzir u okviru određivanja paušalnog iznosa u skladu s načelom jednakog postupanja, s obzirom na to da bi Komisija trebala razlikovati slučajeve potpunog neprenošenja od slučajeva djelomičnog neprenošenja. Iz toga proizlazi da koeficijent težine ne može biti veći od 4.

74 U svojem dodatnom zahtjevu od 28. svibnja 2024. Komisija predlaže, nakon što je Češka Republika 1. kolovoza 2023. dostavila obavijest o stupanju na snagu zakona 171/2023 i 172/2023, da se smatra da je broj dana trajanja povrede od 18. prosinca 2021., odnosno dana koji slijedi nakon isteka roka za prenošenje Direktive 2019/1937, do 31. srpnja 2023., odnosno dana koji prethodi danu stupanja na snagu zakona koji omogućuju prenošenje te direktive. Iz toga proizlazi da se predloženi dnevni iznos od 4900 eura (10×0,49×1000) množi s brojem dana trajanja povrede, odnosno 591 danom. Paušalni iznos koji se zahtijeva je stoga 2 895 900 eura.

75 Češka Republika podnijela je 17. lipnja 2024. očitovanja kojima ta država članica smatra da, s obzirom na odredbe o djelomičnom prenošenju Direktive 2019/1937, koje su Komisiji dostavljene tijekom predsudskog postupka, kao i na suradnju koju je dokazala, utvrđeni koeficijent težine povrede ne bi smio biti veći od 3.

Ocjena Suda

76 Članak 260. stavak 3. prvi podstavak UFEU-a određuje da, kada Komisija uputi predmet Sudu na temelju članka 258. UFEU-a zbog toga što dotična država članica nije ispunila svoju obvezu priopćavanja odredbi potrebnih za prenošenje direktive donesene u skladu sa zakonodavnim postupkom, ona može, ako to smatra primjerenim, odrediti paušalni iznos ili novčanu kaznu koju je dotična država članica dužna platiti, a koju smatra primjerenom s obzirom na okolnosti. U skladu s drugim podstavkom članka 260. stavka 3. UFEU-a, ako utvrdi da je došlo do povrede, Sud može dotičnoj državi članici naložiti plaćanje paušalnog iznosa ili novčane kazne koja ne premašuje iznos koji je odredila Komisija, pri čemu obveza plaćanja proizvodi učinke od dana koji Sud odredi u svojoj presudi.

77 Budući da je, kao što to proizlazi iz točke 67. ove presude, utvrđeno da po isteku roka određenog u obrazloženom mišljenju od 15. srpnja 2022. Češka Republika nije ni donijela niti je stoga Komisiji priopćila sve zakone i druge propise potrebne za prenošenje odredbi Direktive 2019/1937 u njezino nacionalno pravo, tako utvrđena povreda obuhvaćena je područjem primjene članka 260. stavka 3. UFEU-a.

78 Osim toga, valja podsjetiti na to da cilj uvođenja mehanizma iz članka 260. stavka 3. UFEU-a nije samo potaknuti države članice da u najkraćem mogućem roku okončaju povredu obveze koja bi bez takve odredbe i dalje postojala, nego i ublažiti i ubrzati postupak izricanja financijskih sankcija zbog povrede obveze priopćavanja nacionalnih odredbi za prenošenje direktive donesene u skladu sa zakonodavnim postupkom (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 57. i navedena sudska praksa).

79 Kako bi se postigao taj cilj, članak 260. stavak 3. UFEU-a predviđa nalaganje, među ostalim, paušalnog iznosa kao novčane kazne.

80 Nalaganje plaćanja paušalnog iznosa počiva na ocjeni posljedica neizvršenja obveza dotične države članice s obzirom na privatne i javne interese o kojima je riječ, osobito ako je povreda postojala tijekom dugog razdoblja (vidjeti u tom smislu presudu od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 59. i navedenu sudsku praksu).

81 U tom pogledu Komisija obrazlaže prirodu i iznos traženih financijskih sankcija, uzimajući u obzir smjernice koje je donijela, poput onih sadržanih u njezinim komunikacijama, koje, iako ne obvezuju Sud, doprinose jamčenju transparentnosti, predvidljivosti i pravne sigurnosti Komisijina postupanja (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 60. i navedena sudska praksa).

82 Kada je riječ o svrsishodnosti izricanja paušalnog iznosa, zadaća Suda je da u svakom predmetu, na temelju okolnosti pojedinog slučaja koji razmatra kao i na temelju procijenjenog stupnja uvjerljivosti i prevencije koji mu se čini potrebnim, odredi primjerene novčane sankcije, osobito kako bi se spriječilo ponavljanje sličnih povreda prava Unije (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 62. i navedena sudska praksa).

83 U ovom slučaju valja smatrati da, neovisno o činjenici da je Češka Republika surađivala s Komisijinim službama tijekom predsudskog postupka i da joj je priopćila odredbe svojeg postojećeg prava koje mogu predstavljati prenošenje određenih odredbi Direktive 2019/1937, svi pravni i činjenični elementi koji okružuju utvrđenu povredu obveze upućuju na to da učinkovito sprečavanje budućeg ponavljanja sličnih povreda prava Unije zahtijeva donošenje odvraćajuće mjere kao što je nalaganje plaćanja paušalnog iznosa. Najprije, Češka Republika je tek je nakon što joj je Komisija dostavila pismo opomene od 27. siječnja 2022. obavijestila tu instituciju o odredbama svojeg nacionalnog prava za koje smatra da se njima prenose određene odredbe Direktive 2019/1937. Nadalje, obavijesti su se nastavile do 14. rujna 2022., odnosno samo jednog dana prije isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju od 15. srpnja 2022., iako su priopćene odredbe bile na snazi u nacionalnom pravnom poretku prije donošenja Direktive 2019/1937. Naposljetku, valja utvrditi da do stupanja na snagu zakona 171/2023 i 172/2023 1. kolovoza 2023. priopćene odredbe nisu omogućavale stvarno, posebno i potpuno prenošenje te direktive, kao što je to navedeno u točki 64. ove presude.

84 Što se tiče izračuna paušalnog iznosa, važno je podsjetiti na to da je u skladu s člankom 260. stavkom 3. UFEU-a jedino Sud nadležan za izricanje novčane kazne državi članici. Međutim, u okviru postupka pokrenutog na temelju te odredbe, Sud ima samo ograničenu diskrecijsku ovlast jer u slučaju da utvrdi da je došlo do povrede, prijedlozi Komisije vezuju Sud u pogledu prirode financijske sankcije koju može izreći i najvišeg iznosa sankcije koji može izreći (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 67. i navedena sudska praksa).

85 U izvršavanju svoje diskrecijske ovlasti u tom pogledu, kako je ograničena prijedlozima Komisije, na Sudu je da utvrdi paušalni iznos na čije se plaćanje može osuditi državu članicu na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a, na način da isti bude, s jedne strane, prilagođen okolnostima i, s druge strane, proporcionalan počinjenoj povredi. Među relevantnim čimbenicima u tom pogledu nalaze se, među ostalim, elementi poput težine utvrđene povrede, razdoblja u kojem je ona postojala te sposobnosti plaćanja države članice o kojoj je riječ (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 68. i 87. i navedena sudska praksa).

86 Valja također podsjetiti na to da, u okviru te diskrecijske ovlasti, smjernice poput onih sadržanih u Komisijinim komunikacijama, ne obvezuju Sud, ali pridonose osiguravanju transparentnosti, predvidljivosti i pravne sigurnosti u Komisijinu postupanju kad ta institucija daje prijedloge Sudu (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 69. i navedena sudska praksa).

87 U ovom slučaju Komisija se oslonila na Komunikaciju iz 2023. kako bi opravdala svoj zahtjev da se Češkoj Republici naloži plaćanje paušalnog iznosa, kao i za određivanje njegova iznosa.

88 Kao prvo, u pogledu težine utvrđene povrede, iz odjeljka 3.2. Komunikacije iz 2023. proizlazi da prema Komisijinu mišljenju, nepriopćavanje odredbi kojima se omogućuje prenošenje direktive donesene u okviru zakonodavnog postupka uvijek se smatra teškom povredom. Stoga ta povreda opravdava automatsku primjenu koeficijenta težine 10.

89 Češka Republika osporava visinu tog koeficijenta i automatizam njegove primjene u okolnostima utvrđene povrede obveze.

90 U tom pogledu valja podsjetiti na to da su obveza donošenja odredbi za osiguranje potpunog prenošenja direktive i obveza njihova priopćavanja Komisiji bitne obveze država članica za osiguranje pune djelotvornosti prava Unije i da stoga treba smatrati da povreda tih obveza ima određenu težinu (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 72. i navedena sudska praksa).

91 U ovom slučaju valja naglasiti da je Direktiva 2019/1937 ključni instrument prava Unije jer se njome, na temelju njezina članka 1., u vezi s njezinom uvodnom izjavom 1., utvrđuju zajednički minimalni standardi kojima se osigurava visoka uravnotežena i učinkovita razina zaštite osoba koje prijavljuju povrede tog prava u područjima u kojima takve povrede mogu posebno ugroziti opći interes. Naime, uspostavljajući sustav zaštite osoba koje prijavljuju povrede prava Unije u profesionalnom kontekstu, ta direktiva pridonosi sprečavanju štetnih utjecaja na javni interes u osobito osjetljivim područjima, poput javne nabave, sprečavanja pranja novca i financiranja terorizma, zaštite okoliša ili financijskih interesa Unije. Tako se odredbama navedene direktive predviđa obveza za subjekte javnog i privatnog sektora da uspostave interne kanale za podnošenje prijava, postupke za zaprimanje prijava i daljnje postupanje nakon njih, jamčeći pritom prava osoba koje prijavljuju povrede prava Unije kao i uvjete pod kojima te osobe mogu uživati tako predviđenu zaštitu (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 73.).

92 Međutim, neprenošenjem odredbi Direktive 2019/1937 u određenom roku nužno se ugrožava pravo Unije i njegova ujednačena i djelotvorna primjena, s obzirom na to da se povrede tog prava neće prijavljivati ako osobe koje su znale za takve povrede ne uživaju zaštitu od eventualnih osveta (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 74.).

93 S obzirom na navedeno, iznos financijskih sankcija izrečenih državi članici na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a mora biti prilagođen okolnostima i proporcionalan počinjenoj povredi (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 75.), kao što je to navedeno u točki 85. ove presude.

94 Stoga je Sud presudio da je automatska primjena istog koeficijenta težine povrede u svim slučajevima neprenošenja direktive u cijelosti i stoga nepriopćavanja mjera za prenošenje te direktive nužno prepreka prilagodbi iznosa financijskih sankcija okolnostima koje obilježavaju povredu i izricanju proporcionalnih sankcija (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 76.).

95 U tom pogledu Sud je pojasnio da, time što je pretpostavila da treba smatrati da je povreda obveze priopćavanja mjera za prenošenje direktive iste težine bez obzira na to o kojoj je direktivi riječ, Komisija ne može prilagoditi financijske sankcije s obzirom na posljedice koje neizvršenje te obveze ima na privatne i javne interese, kako je predviđeno odjeljkom 3.2.2. Komunikacije iz 2023. (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 77.).

96 U ovom slučaju Češka Republika u svojem je odgovoru na tužbu istaknula da je Direktiva 2019/1937 već bila djelomično prenesena u češko zakonodavstvo.

97 Dvama obavijestima, jednom od 21. ožujka 2022. i drugom od 14. rujna 2022., Češka Republika obavijestila je Komisiju o odredbama sadržanima, među ostalim, u Građanskom zakoniku, Zakoniku o upravnom postupku, Zakoniku o radu i Vladinoj uredbi 145/2015 za koje ta država članica tvrdi da omogućuju prenošenje 49 odredbi Direktive 2019/1937.

98 U tim okolnostima valja utvrditi da nije utvrđeno da su posljedice povrede obveze utvrđene u ovom slučaju na privatne i javne interese bile jednako negativne kao i u slučaju potpunog neprenošenja Direktive 2019/1937 (vidjeti u tom smislu presudu od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 92.).

99 Ostaje činjenica da je Češka Republika sama u svojem odgovoru na tužbu priznala da su prije stupanja na snagu zakona 171/2023 i 172/2023 pravila kojima se štite osobe koje prijavljuju povrede prava bila raspršena u češkom pravnom poretku i nisu sadržavala, suprotno onomu što se zahtijeva člankom 26. stavkom 3. Direktive 2019/1937, izričito upućivanje na zaštitu tih osoba.

100 Međutim, nepostojanje posebnih i jasnih pravila o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije, kako je ta zaštita predviđena Direktivom 2019/1937, prepreka je djelotvornoj zaštiti tih osoba i stoga može dovesti u pitanje ujednačenu i djelotvornu primjenu tog prava u područjima obuhvaćenima tom direktivom (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 94.).

101 Naime, kao što je to navedeno u točki 91. ove presude, uspostavljajući visok stupanj zaštite osoba koje prijavljuju povrede prava Unije u profesionalnom kontekstu, Direktiva 2019/1937 pridonosi sprečavanju štetnih utjecaja na javni interes u osobito osjetljivim područjima, poput javne nabave, sprečavanja pranja novca i financiranja terorizma, zaštite okoliša ili financijskih interesa Unije (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 95.).

102 S obzirom na to, kao što je to navedeno u točki 92. ove presude, ako ne postoji djelotvorna zaštita, osobe koje znaju za povredu prava Unije u tim područjima mogu biti odvraćene od njihova prijavljivanja s obzirom na to da se time mogu izložiti osveti (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 96.).

103 Stoga, s obzirom na cilj naveden u članku 1. Direktive 2019/1937, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 1., nedonošenje zakona i drugih propisa potrebnih za potpuno i precizno prenošenje navedene direktive osobito je teška povreda (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 97.).

104 Kao drugo, u okviru ocjene trajanja povrede, valja podsjetiti na to da, što se tiče početka razdoblja koje treba uzeti u obzir za određivanje iznosa paušalnog iznosa, datum koji treba uzeti u obzir radi ocjene trajanja predmetne povrede nije datum isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju Komisije, nego datum isteka roka za prenošenje predviđenog predmetnom direktivom (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 80. i navedena sudska praksa).

105 Nije sporno da na dan isteka roka za prenošenje predviđenog člankom 26. stavkom 1. Direktive 2019/1937, odnosno 17. prosinca 2021., Češka Republika nije bila donijela sve zakone i druge propise potrebne za posebno i potpuno prenošenje te direktive i, slijedom toga, nije ni priopćila te odredbe Komisiji, suprotno onome što je propisano člankom 26. stavkom 3. navedene direktive. Iz toga slijedi da je predmetna povreda obveze, koja je prestala tek 1. kolovoza 2023., stupanjem na snagu zakona 171/2023 i 172/2023, trajala više od godinu i pol.

106 Kao treće, što se tiče sposobnosti plaćanja predmetne države članice, iz sudske prakse Suda proizlazi da, ne dovodeći u pitanje mogućnost Komisije da predloži financijske sankcije koje se temelje na više kriterija, kako bi se, među ostalim, omogućilo zadržavanje razumne razlike između različitih država članica, BDP te države članice treba uzeti u obzir kao glavni čimbenik za ocjenu njezine sposobnosti plaćanja i određivanja sankcija koje su dovoljno odvraćajuće i proporcionalne, kako bi se djelotvorno spriječilo buduće ponavljanje sličnih povreda prava Unije (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 81. i navedena sudska praksa).

107 U tom pogledu, Sud je u više navrata presudio da treba uzeti u obzir nedavno kretanje BDP-a države članice, kako je iskazano na datum ispitivanja činjenica od strane Suda (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 82. i navedena sudska praksa).

108 U ovom slučaju, faktor „n”, koji predstavlja sposobnost plaćanja predmetne države članice u odnosu na sposobnost plaćanja drugih država članica, a koji Komisija primjenjuje u skladu s odjeljcima 3.4. i 4.2. Komunikacije iz 2023., definira se kao ponderirani geometrijski prosjek BDP-a predmetne države članice u usporedbi s prosječnim BDP-om država članica, koji čini dvije trećine izračuna faktora „n” i broja stanovnika predmetne države članice u usporedbi s prosječnim brojem stanovnika država članica, koji čini jednu trećinu izračuna faktora „n”, kao što to proizlazi iz jednadžbe navedene u točki 9 ove presude. Komisija tu metodu izračuna faktora „n” opravdava ciljem da se zadrži razumna razlika među „n” faktorima država članica u usporedbi s izračunom temeljenim samo na BDP-u država članica i ciljem da se osigura određena stabilnost u izračunu faktora „n” jer nije vjerojatno da će broj stanovnika znatno varirati na godišnjoj osnovi (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 83. i navedena sudska praksa).

109 Međutim, Sud je presudio da određivanje sposobnosti plaćanja dotične države članice ne može uključivati u metodu izračuna faktora „n” uzimanje u obzir demografskog kriterija na način utvrđen u odjeljcima 3.4. i 4.2. Komunikacije iz 2023. (vidjeti u tom smislu presudu od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 84. do 86.).

110 Stoga, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 106. ove presude i u nedostatku relevantnog kriterija koji bi Komisija dala kako bi zajamčila stabilnost izračuna i održala razumnu razliku među „n” faktorima država članica, paušalni iznos treba odrediti uzimajući u obzir prosječni BDP Češke Republike tijekom posljednje tri godine.

111 S obzirom na sva ta razmatranja i diskrecijsku ovlast koja je Sudu priznata člankom 260. stavkom 3. UFEU-a, koji predviđa da pri određivanju paušalnog iznosa ne smije utvrditi iznos koji premašuje iznos koji je navela Komisija, treba smatrati da učinkovito sprečavanje budućeg ponavljanja povreda sličnih onoj koja proizlazi iz povrede članka 26. stavaka 1. i 3. Direktive 2019/1937, i koje utječu na punu djelotvornost prava Unije, zahtijeva nalaganje plaćanja paušalnog iznosa koji treba biti određen na 2 300 000 eura.

Troškovi

112 U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika Suda, svakoj stranci koja ne uspije u postupku nalaže se snošenje troškova. Budući da Češka Republika nije uspjela u postupku i s obzirom na to da je Komisija zatražila da ona snosi troškove, treba joj naložiti da, osim vlastitih troškova, snosi i troškove Komisije.

113 Članak 140. stavak 1. Poslovnika propisuje da države članice i institucije Unije koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove. U skladu s tom odredbom, Kraljevina Belgija će snositi vlastite troškove.

Slijedom navedenog, Sud (šesto vijeće) proglašava i presuđuje:

1. **Time što do isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju Europske komisije od 15. srpnja 2022. nije donijela sve zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s Direktivom (EU) 2019/1937 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2019. o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije i, stoga, time što je Komisiji propustila priopćiti te odredbe, Češka Republika nije ispunila obveze koje ima na temelju članka 26. stavaka 1. i 3. te direktive.**

2. **Češkoj Republici nalaže se da Europskoj komisiji plati paušalni iznos u visini od 2 300 000 eura.**

3. **Češkoj Republici nalaže se da osim vlastitih troškova snosi i troškove Europske komisije.**

4. **Kraljevina Belgija snosit će vlastite troškove.**

Potpisi