Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (šestého senátu)

6. března 2025 *

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

Ve věci C-149/23,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti podaná na základě článku 258 a čl. 260 odst. 3 SFEU dne 14. března 2023,

Evropská komise, zástupci: J. Baquero Cruz a L. Mantl, jako zmocněnci,

žalobkyně,

proti

Spolkové republice Německo, zástupci: J. Möller, J. Heitz a M. Hellmann, jako zmocněnci,

žalované,

SOUDNÍ DVŮR (šestý senát),

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

generální advokát: N. Emiliou,

za soudní kancelář: A. Calot Escobar, vedoucí,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

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

vydává tento

* Jednací jazyk: němčina.

Rozsudek

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

– určil, že Spolková republika Německo nepřijala právní a správní předpisy nezbytné k provedení směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie (Úř. věst. 2019, L 305, s. 17), nebo je každopádně nesdělila Komisi, a tím nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 26 odst. 1 a 3 této směrnice;

– uložil, aby Spolková republika Německo zaplatila Komisi paušální částku, která odpovídá vyšší z následujících dvou částek:

  – paušální denní sazba ve výši 61 600 eur vynásobená počtem dní mezi dnem následujícím po uplynutí lhůty pro provedení stanovené ve směrnici 2019/1937 a dnem, kdy bylo porušení práva napraveno, nebo v případě, že nedošlo k nápravě, dnem vyhlášení rozsudku v projednávané věci;

  – minimální paušální částka ve výši 17 248 000 eur;

– v případě, že by nesplnění povinností uvedené v první odrážce trvalo až do dne vyhlášení rozsudku v projednávané věci, uložil Spolkové republice Německo zaplatit Komisi penále ve výši 240 240 eur za každý den prodlení ode dne vyhlášení tohoto rozsudku až do dne, kdy Spolková republika Německo splní povinnosti vyplývající ze směrnice 2019/1937, a

– uložil Spolkové republice Německo náhradu nákladů řízení.

Právní rámec

Směrnice 2019/1937

2 Body 1 a 33 odůvodnění směrnice 2019/1937 uvádějí:

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

[…]

(33) Oznamující osoby mají zpravidla pocit větší jistoty při interním oznamování, pokud nemají důvody učinit oznámení externě. Z empirických studií vyplývá, že většina oznamovatelů má tendenci činit interní oznámení v rámci organizace, v níž pracují. Interní oznamování je rovněž nejlepším způsobem, jak zajistit, že informace obdrží osoby, které mohou přispět k včasnému a účinnému odstranění rizik pro veřejný zájem. Současně by oznamující osoba měla mít možnost zvolit nejvhodnější kanál podle konkrétních okolností daného případu. […]“

3 Článek 1 této směrnice stanoví:

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

4 Článek 8 této směrnice stanoví:

„1. Členské státy zajistí, aby právní subjekty v soukromém a veřejném sektoru zavedly kanály a postupy pro interní oznamování a pro přijímání následných opatření, a to po konzultaci a po dohodě se sociálními partnery, je-li tak stanoveno ve vnitrostátním právu.

2. Kanály a postupy uvedené v odstavci 1 tohoto článku umožňují zaměstnancům daného subjektu oznamovat informace o porušení. Oznamování informací o porušení mohou umožňovat i jiným osobám, uvedeným v čl. 4 odst. 1 písm. b), c) a d) a odst. 2, které jsou s daným subjektem v kontaktu v souvislosti s činnostmi souvisejícími s prací.

3. Odstavec 1 se použije na právní subjekty v soukromém sektoru s 50 či více zaměstnanci.

[…]

9. Odstavec 1 se vztahuje na právní subjekty ve veřejném sektoru, včetně veškerých subjektů, které tyto subjekty vlastní nebo ovládají.

[…]“

5 Článek 23 odst. 1 této směrnice stanoví:

„Členské stanoví účinné, přiměřené a odrazující sankce vztahující se na fyzické nebo právnické osoby, které

[…]

c) použijí obtěžující postupy proti osobám uvedeným v článku 4;

[…]“

6 Článek 26 směrnice 2019/1937 stanoví:

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

2. Odchylně od odstavce 1, pokud jde o právní subjekty v soukromém sektoru s 50 až 249 zaměstnanci, členské státy do 17. prosince 2023 uvedou v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s povinností zavést interní kanál pro oznamování podle čl. 8 odst. 3.

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

Sdělení z roku 2023

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

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

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

[…]“

9 Bod 3.2.2 tohoto sdělení uvádí:

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

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

10 Bod 3.3 tohoto sdělení, nadepsaný „Uplatnění koeficientu trvání“, stanoví:

„[…]

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

[…]“

11 Bod 3.4 sdělení z roku 2023, nadepsaný „Platební schopnost členského státu“, stanoví:

„[…]

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

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

[…]

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

[…]“

12 Bod 4.2 tohoto sdělení stanoví metodu výpočtu paušální částky takto:

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

– vynásobením paušální sazby koeficientem závažnosti;

– vynásobením výsledku faktorem n;

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

[…]“

13 Bod 4.2.1 tohoto sdělení stanoví:

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

[…]

– u žalob podaných na základě čl. 260 odst. 3 SFEU se jedná o počet dnů mezi dnem následujícím po dni uplynutí lhůty pro provedení stanovené v dotčené směrnici a dnem, kdy bude porušování práva ukončeno, nebo v případě, že porušování práva ukončeno nebude, dnem vyhlášení rozsudku vydaného na základě článku 260 SFEU.

[…]“

14 Bod 4.2.2 tohoto sdělení stanoví:

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

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

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

[…]“

15 Příloha I sdělení z roku 2023, nadepsaná „Údaje použité pro stanovení peněžitých sankcí navrhovaných Soudnímu dvoru“, v bodě 2 stanoví, že paušální sazba pro výpočet paušální částky uvedené v bodě 4.2.2 tohoto sdělení je stanovena ve výši 1 000 eur denně, což odpovídá třetině paušální sazby pro výpočet penále, a v bodě 3 stanoví, že faktor „n“ je pro Spolkovou republiku Německo stanoven na 6,16. V bodě 5 této přílohy I je upřesněno, že minimální paušální částka stanovená pro Spolkovou republiku Německo činí 17 248 000 eur.

Postup před zahájením soudního řízení a řízení před Soudním dvorem

16 Dne 27. ledna 2022 zaslala Komise Spolkové republice Německo výzvu, v níž jí vytkla, že jí nesdělila právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí 2019/1937, u níž lhůta pro provedení uplynula dne 17. prosince 2021. V odpovědích z 28. března a 3. května 2022 Spolková republika Německo Komisi sdělila, že jsou tyto předpisy právě připravovány.

17 Vzhledem k tomu, že Komise nebyla následně informována o provedení této směrnice, zaslala dne 15. července 2022 Spolkové republice Německo odůvodněné stanovisko, v němž ji vyzvala, aby ve lhůtě dvou měsíců od obdržení tohoto stanoviska splnila povinnosti, které pro ni vyplývají z této směrnice.

18 Spolková republika Německo, jíž byla lhůta k podání odpovědi na toto stanovisko prodloužena až do 15. prosince 2022, uvedla v dopisech ze 7. prosince 2022 a 6. ledna 2023, že zákon provádějící směrnici 2019/1937 bude definitivně přijat 10. února 2023.

19 Komise měla za to, že tento členský stát stále nesplnil své povinnosti, a proto se dne 14. března 2023 rozhodla podat k Soudnímu dvoru projednávanou žalobu.

20 Spolková republika Německo dne 2. června 2023 oznámila Komisi Gesetz für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (spolkový zákon o zlepšení ochrany oznamovatelů a o provedení směrnice o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie), ze dne 31. května 2023 (BGBl. 2023 I., č. 140, dále jen „HinSchG“), jehož ustanovení nabyla účinnosti dne 2. července 2023.

21 Spolková republika Německo dále Komisi oznámila dopisem ze dne 17. července 2023 zemský zákon spolkové země Hesenska provádějící směrnici 2019/1937 na zemské úrovni, který nabyl účinnosti dne 2. července 2023, a dopisem ze dne 10. srpna 2023 obdobný zemský zákon spolkové země Bavorska, který nabyl účinnosti dne 1. srpna 2023. Spolková republika Německo mimochodem uvedla, že v případě spolkových zemí Berlína a Hamburku není přijetí zemských zákonů vyžadováno vzhledem k jejich zvláštnímu postavení.

22 Podáním ze dne 24. října 2023 Komise upravila návrhová žádání v tom smyslu, že po nabytí účinnosti HinSchG lze směrnici 2019/1937 považovat za provedenou na spolkové úrovni, ale že ve dvanácti spolkových zemích dosud nebyla přijata opatření provádějící čl. 8 odst. 1 a 9 této směrnice týkající se interních kanálů pro oznamování.

23 Komise proto změnila výši požadovaných sankcí s doporučením, aby byl na období od 2. července 2023 uplatněn koeficient závažnosti 1. Z toho vyplynulo, že pro období od 18. prosince 2021 do 1. července 2023 zůstal koeficient závažnosti 10 nezměněn a výše navržené paušální částky činila 34 557 600 eur. Pro období od 2. července 2023 činila navržená denní paušální částka 6 160 eur. Na základě nového koeficientu závažnosti pak byla výše požadovaného penále snížena na 24 024 eur za každý den zpoždění.

24 V době od 17. července 2023 do 19. července 2024 oznámila Spolková republika Německo Komisi několik zemských zákonů provádějících směrnici 2019/1937.

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

26 Podáním ze dne 18. září 2024 informovala Komise Soudní dvůr, že provedení směrnice 2019/1937 Spolkovou republikou Německo lze považovat za úplné k 19. červenci 2024. Komise proto vzala alobu částečně zpět, a to v tom smyslu, že upustila od návrhu na uložení penále, a návrhové žádání směřující k uložení povinnosti tomuto členskému státu zaplatit paušální částku upravila tak, že z tohoto titulu požaduje částku 34 557 600 eur za období od 18. prosince 2021 do 1. července 2023 a částku 2 353 120 eur za období od 2. července 2023 do 18. července 2024.

K žalobě

K nesplnění povinnosti podle článku 258 SFEU

Argumentace účastníků řízení

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

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

29 V projednávané věci přitom podle Komise Spolková republika Německo před uplynutím lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku, která byla prodloužena až do 15. prosince 2022, nepřijala právní a správní předpisy nezbytné k provedení směrnice 2019/1937, ani ji o jejich přijetí neinformovala.

30 Spolková republika Německo sice předmětné nesplnění povinnosti uznává, nicméně uvádí tři skutečnosti, které podle ní odůvodňují prodlení s provedením směrnice 2019/1937 do jejího vnitrostátního právního řádu. Předně uvádí, že v německém právu neexistoval jednotný systém ochrany oznamovatelů. Proto bylo nezbytné zavést konzistentní režim použitelný nad rámec rozsahu působnosti této směrnice.

31 Dále podle ní může mít provedení této směrnice značný ekonomický dopad na subjekty nucené zavést oznamovací buňky. Ukázalo se tedy, že v zájmu odpovědného a rozvážného provedení směrnice je třeba dlouhý proces.

32 Spolková republika Německo nakonec poukazuje na obtíže během legislativního procesu zaměřeného na provedení směrnice 2019/1937. Kvůli volbám do Bundestagu (dolní komora spolkového parlamentu), které se konaly v roce 2021, byla legislativní činnosti od června 2021 přerušena. První čtení návrhu zákona provádějícího směrnici 2019/1937 tedy v dolní komoře spolkového parlamentu proběhlo 29. září 2022. Znění tohoto zákona bylo následně přijato dne 16. prosince 2022. Bundesrat (Spolková rada) však návrh zákona odmítl, a ten proto musel být předložen dohodovacímu výboru k nalezení kompromisního řešení. K schválení Spolkovou radou tedy došlo až 12. května 2023. Podle Spolkové republiky Německo je nyní směrnice 2019/1937 každopádně na spolkové úrovni provedena prostřednictvím HinSchG.

33 Spolková republika Německo rovněž zdůrazňuje, že vytvoření interních kanálů pro oznamování podle směrnice 2019/1937 pro obce, sdružení obcí a zaměstnavatele ovládané takovými subjekty spadá do působnosti zemských zákonodárců. V praxi však podle ní oznamovatelé zaměstnaní v takových obecních subjektech mohou nezávisle na existenci interních kanálů pro oznamování využívat externích kanálů pro oznamování, takže je jim poskytnuta účinná ochrana.

34 Komise v replice připomíná, že v souladu s ustálenou judikaturou se členský stát nemůže dovolávat okolností vyplývajících z jeho vnitrostátního právního řádu nebo praktických obtíží coby důvodu, proč neprovedl směrnici ve stanovené lhůtě.

35 Dále Komise uvádí, že navzdory prováděcím opatřením oznámeným Spolkovou republikou Německo v průběhu celého postupu, provedení směrnice 2019/1937 ve smyslu jejího čl. 26 odst. 1 nebylo ke dni předložení repliky, tj. k 5. červenci 2023, zcela dokončeno.

36 Zaprvé Komise uvádí, že jí nebyla oznámena pravidla upravující organizaci a postup v souvislosti s externími kanály pro oznamování v rámci Bundesamt für Justiz (spolkový úřad pro spravedlnost, Německo).

37 Zadruhé podle ní nelze absenci zemských pravidel upravujících interní kanály pro oznamování v rámci obecních subjektů vyvážit existencí externích kanálů pro oznamování poskytnutých zaměstnancům těchto subjektů. Tato pouhá možnost totiž neodpovídá požadavku na právní jistotu, která je při provedení ustanovení směrnice vyžadována.

38 Zatřetí Komise zdůrazňuje, že německé právní předpisy, které jí byly oznámeny, neupravují sankce v případě obtěžujících soudních řízení proti oznamovatelům, přestože jsou takové sankce uvedeny v čl. 23 odst. 1 písm. c) směrnice 2019/1937.

39 Komise z toho dovozuje, že ustanovení dosud oznámená Spolkovou republikou Německo zajišťují pouze částečné provedení shora uvedené směrnice jak na spolkové, tak na zemské úrovni.

40 Spolková republika Německo v duplice zaprvé zdůrazňuje, že na spolkové úrovni jsou externí kanály pro oznamování funkční od nabytí účinnosti nařízení o uspořádání takových kanálů dne 11. srpna 2023.

41 Zadruhé podle jejích slov HinSchG stanoví, že provádění odvetných opatření proti oznamovatelům je přestupkem, za nějž hrozí uložení pokuty. Pojem „odvetná opatření“ podle Spolkové republiky Německo v tomto ohledu zahrnuje i obtěžující soudní řízení.

42 Zatřetí Spolková republika Německo uvádí, že do oblasti působnosti HinSchG v zásadě spadají i zaměstnanci obecních subjektů, což zaručuje jejich ochranu v případě oznámení bez ohledu na to, zda byla směrnice 2019/1937 provedena na zemské úrovni.

43 Po podání dodatečných návrhových žádání Komise ze dne 18. září 2024, v nichž uvedla, že provedení směrnice 2019/1937 Spolkovou republikou Německo lze podle ní považovat za úplné k 19. červenci 2024, předložil tento členský stát dne 1. října 2024 vyjádření, podle něhož trvá na tom, že tato směrnice byla plně provedena již v okamžiku nabytí účinnosti prováděcího zákona, tj. 2. července 2023.

Závěry Soudního dvora

44 Podle čl. 26 odst. 1 směrnice 2019/1937 byly členské státy povinny uvést v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí do 17. prosince 2021. Článek 26 odst. 3 této směrnice mimoto upřesňuje, že tyto vnitrostátní předpisy přijaté členskými státy musí obsahovat odkaz na tuto směrnici nebo musí být takový odkaz učiněn při jejich úředním vyhlášení. Podle téhož čl. 26 odst. 3 navíc musí členské státy znění uvedených vnitrostátních předpisů sdělit Komisi.

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

46 V projednávané věci Komise poté, co konstatovala, že jí Spolková republika Německo nesdělila předpisy nezbytné k úplnému provedení směrnice 2019/1937, zaslala tomuto členskému státu dne 15. července 2022 odůvodněné stanovisko, ve kterém jej vyzvala, aby ve lhůtě dvou měsíců od jeho obdržení, prodloužené až do 15. prosince 2022, splnil povinnosti uvedené v tomto stanovisku.

47 Jak přitom vyplývá ze žalobní odpovědi a dupliky předložených Spolkovou republikou Německo v tomto řízení, ke dni uplynutí této lhůty Spolková republika Německo nepřijala právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí 2019/1937, a tyto předpisy tudíž ani nesdělila Komisi.

48 Prodlení s přijetím předpisů nezbytných k provedení směrnice 2019/1937 tento členský stát odůvodňuje zaprvé dlouhými odbornými a politickými debatami, které byly nezbytné pro určení, nakolik bude třeba rozšířit věcný rozsah působnosti prováděcích opatření nad rámec rozsahu působnosti vyplývajícího z této směrnice, a to s cílem poskytnout oznamovatelům vysokou úroveň ochrany. Tento členský stát rovněž poukazuje na obtíže spojené s ekonomickými dopady této směrnice a s legislativním procesem nezbytným k přijetí těchto předpisů.

49 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora se členský stát nemůže dovolávat ustanovení, praxe nebo situací svého vnitrostátního právního řádu coby důvodu, proč nesplnil povinnosti vyplývající z unijního práva, jako je neprovedení směrnice ve stanovené lhůtě [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 33 a citovaná judikatura].

50 Mimoto měl podle čl. 26 odst. 1 směrnice 2019/1937 unijní normotvůrce za to, že dvouletá lhůta pro provedení postačuje k tomu, aby členské státy mohly splnit své povinnosti, takže se Spolková republika Německo nemůže dovolávat obtíží spojených s rozsahem působnosti a ekonomickými dopady provedení této směrnice.

51 Zadruhé, pokud jde o provedení ustanovení této směrnice týkajících se interních kanálů pro oznamování v rámci obecních subjektů, Spolková republika Německo zdůrazňuje, že při neexistenci takových kanálů nic zaměstnancům takových subjektů nebrání v tom, aby využívali externích kanálů pro oznamování zřízených na spolkové úrovni.

52 Jak ovšem vyplývá z bodu 33 odůvodnění směrnice 2019/1937, měl unijní normotvůrce za to, že interní oznámení mají v souvislosti s předcházením porušování unijního práva velký význam.

53 Proto je v čl. 8 odst. 1 této směrnice stanovena povinnost zavést interní kanály pro oznamování mimo jiné v rámci právních subjektů ve veřejném sektoru.

54 Pokud Spolková republika Německo tvrdí, že by zaměstnanci obecních subjektů v praxi mohli využívat externí kanály pro oznamování, je třeba dále uvést, že praxe, která postrádá náležitou publicitu, může být již ze své podstaty správními orgány libovolně měněna, a nemůže být tedy považována za náležité provedení ustanovení směrnice [rozsudek ze dne 3. prosince 2020, Komise v. Belgie (Trhy s elektřinou a zemním plynem), C-767/19, EU:C:2020:984, bod 57 a citovaná judikatura].

55 Spolková republika Německo se tedy nemůže těchto okolností úspěšně dovolávat coby důvodu, proč směrnici 2019/1937 neprovedla ve stanovené lhůtě.

56 Je tedy třeba konstatovat, že Spolková republika Německo tím, že ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku ze dne 15. července 2022, prodloužené až do 15. prosince 2022, nepřijala právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí 2019/1937, a tím, že tudíž tyto předpisy ani nesdělila Komisi, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 26 odst. 1 a 3 této směrnice.

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

Argumentace účastníků řízení

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

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

59 Pokud jde na druhém místě o dobu trvání porušení práva, Komise uvádí, že pokud jde o výpočet paušální částky, odpovídá tato doba počtu dní, během nichž trvá porušování práva. Tato doba se vypočítá podle bodu 4.2.1 sdělení z roku 2023 a odpovídá počtu dnů mezi dnem následujícím po dni uplynutí lhůty pro provedení dotčené směrnice a dnem, kdy bylo porušování práva ukončeno.

60 Pokud jde na třetím místě o kritérium týkající se nutnosti zajistit odrazující účinek sankce s ohledem na platební schopnost dotyčného členského státu, Komise uvádí, že toto kritérium je vyjádřeno faktorem „n“ stanoveným pro každý členský stát v bodě 3 přílohy I sdělení z roku 2023. Jeho výpočet je založen na poměru mezi HDP dotyčného státu a průměrným HDP členských států Unie vynásobeném poměrem mezi počtem obyvatel tohoto státu a průměrným počtem obyvatel členských států Unie. První poměr má váhu dvou třetin, zatímco druhý má váhu jedné třetiny. Podle tohoto bodu 3 činí faktor „n“ v případě Spolkové republiky Německo 6,16.

61 Komise proto na základě bodu 4.2 sdělení z roku 2023 navrhuje uplatnit koeficient závažnosti 10 a faktor „n“ ve výši 6,16. Součin těchto dvou veličin musí být podle jejího názoru vynásoben paušální sazbou pro výpočet paušální částky stanovenou v bodě 2 přílohy I tohoto sdělení, která činí 1 000 eur, což se rovná částce 61 600 eur, která se v souladu s bodem 4.2.1 uvedeného sdělení vynásobí počtem dnů, během nichž neplnění povinnosti trvalo. Komise uvádí, že zaplacení této paušální částky musí být uloženo pod podmínkou, že tato paušální částka bude vyšší než 17 248 000 eur, což je minimální paušální částka stanovená pro Spolkovou republiku Německo v bodě 5 přílohy I sdělení z roku 2023.

62 V žalobní odpovědi Spolková republika Německo tvrdí, že se sdělení z roku 2023 na toto řízení pro nesplnění povinnosti nevztahuje. Bod 7 tohoto sdělení, podle něhož se jeho ustanovení použijí na rozhodnutí o podání žaloby k Soudnímu dvoru přijatá po 4. lednu 2023, je podle ní v rozporu s rozsudkem ze dne 24. května 2011, Komise v. Německo (C-54/08, EU:C:2011:339), v jehož bodě 126 je uvedeno, že situace dotčeného členského státu musí být posuzována k okamžiku, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku. V projednávané věci byl konec této lhůty stanoven na 15. prosince 2022, takže výše peněžitých sankcí musí být vypočítána způsobem stanoveným ve sdělení Komise 2022/C 74/02 s názvem „Aktualizace údajů pro výpočet paušálních částek a penále, které Komise navrhuje Soudnímu dvoru Evropské unie v rámci řízení o nesplnění povinnosti“ ze dne 15. února 2022 (Úř. věst. 2022, C 74, s. 2).

63 Automatické uplatňování koeficientu závažnosti 10 každopádně podle Spolkové republiky Německo neumožňuje zohlednit zvláštnosti dané situace. Zaprvé totiž legislativní postup pro přijímání ustanovení nezbytných k provedení směrnice 2019/1937 skončil před zahájením písemné části řízení před Soudním dvorem. Zadruhé ke dni předložení žalobní odpovědi ještě neuplynula lhůta pro provedení stanovená v čl. 26 odst. 2 této směrnice v souvislosti s povinností podle čl. 8 odst. 3 téže směrnice zavést interní kanály pro oznamování. Tyto okolnosti přitom podle Spolkové republiky Německo odůvodňují použití nanejvýš koeficientu 3, neboť se jedná o okolnosti polehčující.

64 Komise v replice zaprvé uvádí, že uložení paušální částky lze navrhnout až ve stadiu soudního řízení. V projednávané věci byla Soudnímu dvoru žaloba podána dne 14. března 2023, takže je použitelné sdělení z roku 2023, a to v souladu s jeho bodem 7. Toto pravidlo podle Komise zaručuje rovné zacházení s členskými státy, zejména když požadují prodloužení lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku, jak učinila i Spolková republika Německo v projednávané věci.

65 Zadruhé Komise uvádí, že systematické uplatňování koeficientu závažnosti 10 na stupnici od 1 do 20 zaručuje předvídatelnost a rovné zacházení s členskými státy. Takový koeficient je podle ní mírný s ohledem na důsledky neprovedení směrnice 2019/1937, jež zaručuje ochranu osob oznamujících porušení unijního práva.

66 V dodatečných návrhových žádáních ze dne 24. října 2023 Komise navrhuje – v návaznosti na oznámení HinSchG Spolkovou republikou Německo – určit dvě období porušování práva, a uplatnit tedy dva různé koeficienty závažnosti, a to koeficient 10 na období od 18. prosince 2021 do 1. července 2023 a koeficient 1 na období od 2. července 2023 do dne, kdy bude porušení práva napraveno, nebo v případě, že k nápravě nedojde, do dne vyhlášení rozsudku v projednávané věci. Z toho vyplývá, že za první období činí navrhovaná denní částka 61 600 eur (10 × 6,16 × 1 000), kterou je třeba vynásobit počtem dnů trvání porušení práva, což je 561 dní. Výše požadované paušální částky tedy činí 34 557 600 eur. Pokud jde o druhé období, navrhovanou denní částku 6 160 eur (1 × 6,16 × 1 000) je třeba vynásobit počtem dnů trvání porušení práva.

67 Ve vyjádření ze dne 4. prosince 2023 k těmto dodatečnými návrhovým žádáním Spolková republika Německo trvá na stanovisku, které uvedla v žalobní odpovědi a připomněla v duplice.

68 V dodatečných návrhových žádáních ze dne 18. září 2024 Komise uvádí, že podle ní lze provedení směrnice 2019/1937 do německého práva považovat za úplné k 19. červenci 2024. Má tedy za to, že může navrhnout výši paušální částky za druhé období, které trvalo od 2. července 2023 do 18. července 2024, což podle Komise představuje 382 dní trvání porušení práva. Výše paušální částky požadované za toto období činí 2 353 120 eur (6 160 × 382).

69 Spolková republika Německo předložila dne 1. října 2024 vyjádření, v němž trvala na tom, že tato směrnice byla plně provedena již okamžikem nabytí účinnosti prováděcího zákona, tj. dne 2. července 2023. Tento členský stát mimoto s poukazem na rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích) (C-147/23, EU:C:2024:346), zpochybňuje metodu výpočtu navržené paušální částky.

Závěry Soudního dvora

70 Úvodem Spolková republika Německo tvrdí, že sdělení z roku 2023 není na projednávaný návrh na uložení povinnosti zaplatit paušální částku použitelné *ratione temporis*, jelikož řízení o nesplnění povinnosti bylo zahájeno dne 28. ledna 2022 v návaznosti na výzvu ze dne 27. ledna 2022, a že použitelnými ustanoveními jsou ustanovení, jež byla v platnosti v okamžiku uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku ze dne 15. července 2022. Je však třeba uvést, že podle bodu 7 tohoto sdělení jsou pravidla a kritéria vyložená v tomto sdělení použitelná na všechna rozhodnutí o podání žaloby k Soudnímu dvoru, která Komise přijme podle článku 260 SFEU po zveřejnění tohoto sdělení, tj. po 4. lednu 2023.

71 Vzhledem k tomu, že se Komise rozhodla podat k Soudnímu dvoru projednávanou žalobu pro nesplnění povinnosti dne 14. března 2023, představuje toto sdělení právní základ pro stanovení výše paušální částky požadované v projednávané věci.

72 Judikatura Soudního dvora, na niž poukazuje Spolková republika Německo a podle níž se existence nesplnění povinnosti musí posuzovat vzhledem ke stavu, v němž se členský stát nacházel v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku, s tím, že následné změny nemůže Soudní dvůr vzít v úvahu, nemá v tomto ohledu žádný dopad.

73 Zaprvé totiž může Komise navrhnout uložení peněžitých sankcí, teprve když podá k Soudnímu dvoru žalobu na základě článku 258 SFEU, takže výše těchto sankcí musí být určena podle pravidel platných v den podání této žaloby.

74 Zadruhé je cílem pokynů přijatých Komisí, tak jak jsou obsaženy v jejích sděleních, vyjasnit pravidla, podle kterých stanovuje peněžité sankce, jejichž uložení navrhuje Soudnímu dvoru pro případ, že konstatuje nesplnění povinnosti vytýkané danému členskému státu.

75 Je však třeba odlišit pravidla týkající se konstatování existence nesplnění povinnosti od pravidel týkajících se uložení peněžitých sankcí.

76 Jak totiž vyplývá z ustálené judikatury uvedené v bodě 45 tohoto rozsudku, nesplnění povinnosti se musí posuzovat vzhledem ke stavu, v němž se členský stát nacházel v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku Komise. Naproti tomu pro stanovení výše paušální částky je třeba určit dobu trvání vytýkaného nesplnění povinnosti. Za tímto účelem není relevantním datem k posouzení počátku předmětného nesplnění povinnosti datum uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku Komise, nýbrž datum, k němuž uplyne prováděcí lhůta stanovená předmětnou směrnicí [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 80 a citovaná judikatura]. Datem, kdy je Komise schopna nejlépe posoudit závažnost porušení práva, její dobu trvání a odrazující účinek navržené sankce, je datum, kdy se rozhodne podat k Soudnímu dvoru žalobu pro nesplnění povinnosti, s tím, že Komise ostatně může v průběhu soudního řízení přizpůsobit výši navrhované paušální částky podle toho, jak se protiprávní situace v daném členském státě vyvíjí.

77 Judikatura, na niž poukazuje Spolková republika Německo a která je zmíněna v bodě 62 tohoto rozsudku, tedy nebrání tomu, aby Komise v projednávané věci použila k určení výše peněžité sankce, jejíž uložení Soudnímu dvoru navrhuje, pravidla stanovená sdělením z roku 2023.

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

79 Vzhledem k tomu, že – jak vyplývá z bodu 56 tohoto rozsudku – je prokázáno, že k okamžiku uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku ze dne 15. července 2022, prodloužené až do 15. prosince 2022, Spolková republika Německo nepřijala, a tudíž ani Komisi nesdělila právní a správní předpisy nezbytné k provedení ustanovení směrnice 2019/1937 do svého vnitrostátního práva, spadá takto zjištěné nesplnění povinnosti do působnosti čl. 260 odst. 3 SFEU.

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

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

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

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

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

85 V projednávané věci je třeba mít za to, že navzdory tomu, že Spolková republika Německo během postupu před zahájením soudního řízení s útvary Komise spolupracovala, je soubor právních a skutkových okolností, jimiž se vyznačuje zjištěné nesplnění povinnosti, ukazatelem toho, že účinné předcházení opakování obdobných porušení unijního práva v budoucnu může vyžadovat přijetí takového odrazujícího opatření, jako je uložení povinnosti zaplatit paušální částku. V tomto ohledu je třeba uvést, že jak v okamžiku uplynutí lhůty stanovené v čl. 26 odst. 1 směrnice 2019/1937, tak v okamžiku uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku ze dne 15. července 2022, prodloužené až do 15. prosince 2022, nebyl Komisi oznámen žádný právní či správní předpis umožňující účinné provedení této směrnice.

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

87 Soudnímu dvoru přísluší – jak bylo připomenuto v bodě 84 tohoto rozsudku – aby při výkonu posuzovací pravomoci v této oblasti, jak je tato pravomoc vymezena návrhy Komise, stanovil výši paušální částky, jejíž zaplacení může být členskému státu uloženo na základě čl. 260 odst. 3 SFEU, tak, aby byla přiměřená okolnostem a úměrná porušení, jehož se členský stát dopustil. Mezi

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

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

89 V projednávané věci Komise vycházela při odůvodnění svého návrhu na uložení povinnosti Spolkové republice Německo zaplatit paušální částku a při stanovení její výše ze sdělení z roku 2023.

90 Zaprvé, pokud jde o závažnost zjištěného nesplnění povinnosti, z bodu 3.2 sdělení z roku 2023 vyplývá, že podle Komise je nesdělení předpisů umožňujících provedení směrnice přijaté legislativním postupem vždy považováno za závažné. Toto nesplnění povinnosti tudíž podle Komise odůvodňuje automatické uplatnění koeficientu závažnosti 10 na období od 18. prosince 2021 do 1. července 2023. Komise má v návaznosti na legislativní změny, které jí byly oznámeny, za to, že je třeba na období od 2. července 2023 do 18. července 2024 použít koeficient závažnosti 1.

91 Spolková republika Německo zpochybňuje výši tohoto koeficientu a jeho automatické uplatnění za okolností zjištěného nesplnění povinnosti.

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

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

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

95 Výše peněžitých sankcí uložených členskému státu podle čl. 260 odst. 3 SFEU však musí být přiměřená okolnostem a úměrná porušení, jehož se členský stát dopustil [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 75], jak bylo připomenuto v bodě 87 tohoto rozsudku.

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

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

98 V projednávané věci navrhla Komise v dodatečných návrhových žádáních ze dne 24. října 2023 použití koeficientu závažnosti 1 na dobu od 2. července 2023 v návaznosti na nabytí účinnosti zákona HinSchG, který podle ní zajišťoval úplné provedení směrnice 2019/1937 na spolkové úrovni. Jak bylo uvedeno v bodě 68 tohoto rozsudku, určila tedy dvě období porušování práva, a v důsledku toho navrhuje Soudnímu dvoru uplatnit dva koeficienty závažnosti, a to koeficient 10 na období od 18. prosince 2021 do 1. července 2023 a koeficient 1 na období od 2. července 2023 do 18. července 2024. Komise však konkrétním způsobem neposoudila v souladu s bodem 79 rozsudku ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), (C-147/23, EU:C:2024:346), dopady, které mělo zjištěné porušení na soukromé a veřejné zájmy a které by odůvodňovaly použití koeficientu závažnosti 10 na první z uvedených období. Soudní dvůr však rozhodl, že nesplnění povinnosti přijmout právní a správní předpisy nezbytné k úplnému provedení směrnice 2019/1937 a povinnosti sdělit tyto předpisy Komisi musí být považováno za obzvláště závažné [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 89].

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

100 Argumentem Spolkové republiky Německo, který je uveden v bodě 63 tohoto rozsudku a podle něhož byl legislativní proces týkající se provedení směrnice 2019/1937 završen před skončením písemné části řízení před Soudním dvorem, však nelze takovou okolnost doložit. Argument uplatněný tímto členským státem, který je uveden v tomto bodě 63 a podle něhož měla být v souladu s čl. 26 odst. 2 této směrnice některá ustanovení uvedené směrnice provedena nikoli do 17. prosince 2021, ale do 17. prosince 2023, navíc musí být odmítnut jako irelevantní, protože projednávaná žaloba se tohoto ustanovení netýká.

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

102 Je přitom nesporné, že Spolková republika Německo ke dni uplynutí prováděcí lhůty stanovené v čl. 26 odst. 1 směrnice 2019/1937, tedy ke dni 17. prosince 2021, nepřijala právní a správní předpisy nezbytné k provedení této směrnice, a tudíž ani tyto předpisy nesdělila Komisi, což je v rozporu s tím, co stanoví čl. 26 odst. 3 této směrnice. Jak rovněž vyplývá z bodů 51 až 54 tohoto rozsudku, nabytím účinnosti HinSchG nebylo zajištěno úplné provedení této směrnice, neboť nedošlo k přijetí prováděcích opatření v některých spolkových zemích. Z toho plyne, že dotčené nesplnění povinnosti, které skončilo až 18. července 2024, trvalo déle než dva a půl roku.

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

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

105 V projednávané věci je faktor „n“, který vyjadřuje platební schopnost dotyčného členského státu ve vztahu k platební schopnosti ostatních členských států a který Komise uplatňuje v souladu s body 3.4 a 4.2 sdělení z roku 2023, definován jako vážený geometrický průměr HDP dotyčného členského státu ve srovnání s průměrem HDP členských států, který má při výpočtu faktoru „n“ váhu dvou třetin, a počtu obyvatel dotyčného členského státu ve srovnání s průměrem počtu obyvatel členských států, který má při výpočtu faktoru „n“ váhu jedné třetiny, jak vyplývá z rovnice uvedené v bodě 11 tohoto rozsudku. Komise tuto metodu výpočtu faktoru „n“ odůvodňuje jak cílem zachovat přiměřený rozdíl mezi faktory „n“ členských států ve srovnání s výpočtem založeným pouze na HDP členských států, tak cílem zaručit při výpočtu faktoru „n“ určitou stabilitu, protože je nepravděpodobné, že by se počet obyvatel každoročně významně měnil [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 83 a citovaná judikatura].

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

107 V souladu s judikaturou připomenutou v bodě 103 tohoto rozsudku a vzhledem k neexistenci relevantního kritéria, které by Komise předložila k zajištění stability výpočtu a zachování přiměřené odchylky mezi faktory „n“ členských států, je tudíž třeba výši paušální částky stanovit s přihlédnutím k průměru HDP Spolkové republiky Německo za poslední tři roky.

108 S ohledem na tyto úvahy a vzhledem k posuzovací pravomoci, kterou Soudnímu dvoru přiznává čl. 260 odst. 3 SFEU, podle něhož Soudní dvůr nemůže stanovit paušální částku ve výši překračující výši navrženou Komisí, je třeba mít za to, že účinné předcházení budoucímu porušování práva obdobnému porušení čl. 26 odst. 1 a 3 směrnice 2019/1937, které narušuje plnou účinnost unijního práva, vyžaduje uložení paušální částky, jejíž výše musí být stanovena na 34 000 000 eur.

K nákladům řízení

109 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Spolková republika Německo neměla ve věci úspěch, je důvodné jí uložit, aby nesla vlastní náklady řízení a nahradila náklady řízení vynaložené Komisí.

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

1) **Spolková republika Německo tím, že ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku Evropské komise ze dne 15. července 2022, prodloužené až do 15. prosince 2022, nepřijala právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie, a tudíž tyto předpisy ani nesdělila Komisi, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 26 odst. 1 a 3 této směrnice.**

2) **Spolkové republice Německo se ukládá povinnost zaplatit Evropské komisi paušální částku ve výši 34 000 000 eur.**

3) **Spolková republika Německo ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Evropskou komisí.**

Podpisy