Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (šiesta komora)

zo 6. marca 2025 *

„Nesplnenie povinnosti členským štátom – Článok 258 ZFEÚ – Ochrana osôb, ktoré nahlasujú porušenia práva Únie – Smernica (EÚ) 2019/1937 – Článok 26 ods. 1 a 3 – Neprebratie a neoznámenie opatrení na prebratie – Článok 260 ods. 3 ZFEÚ – Návrh na uloženie povinnosti zaplatiť paušálnu pokutu – Kritériá na stanovenie výšky sankcie – Automatické uplatnenie koeficientu závažnosti“

Vo veci C-149/23,

ktorej predmetom je žaloba o nesplnenie povinnosti podľa článku 258 a článku 260 ods. 3 ZFEÚ, podaná 14. marca 2023,

Európska komisia, v zastúpení: J. Baquero Cruz a L. Mantl, splnomocnení zástupcovia,

žalobkyňa,

proti

Spolkovej republike Nemecko, v zastúpení: J. Möller, J. Heitz a M. Hellmann, splnomocnení zástupcovia,

žalovanej,

SÚDNY DVOR (šiesta komora),

v zložení: podpredseda Súdneho dvora T. von Danwitz, vykonávajúci funkciu predsedu šiestej komory, sudcovia A. Kumin a I. Ziemele (spravodajkyňa),

generálny advokát: N. Emiliou,

tajomník: A. Calot Escobar,

so zreteľom na písomnú časť konania,

so zreteľom na rozhodnutie prijaté po vypočutí generálneho advokáta, že vec bude prejednaná bez jeho návrhov,

vyhlásil tento

* Jazyk konania: nemčina.

Rozsudok

1 Európska komisia svojou žalobou navrhuje, aby Súdny dvor:

– určil, že Spolková republika Nemecko si tým, že neprijala zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na prebratie smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1937 z 23. októbra 2019 o ochrane osôb, ktoré nahlasujú porušenia práva Únie (Ú. v. EÚ L 305, 2019, s. 17), alebo v každom prípade neoznámila tieto ustanovenia Komisii, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 26 ods. 1 a 3 tejto smernice,

– uložil Spolkovej republike Nemecko povinnosť zaplatiť Komisii paušálnu pokutu zodpovedajúcu vyššej z týchto dvoch súm:

  – dennú paušálnu pokutu vo výške 61 600 eur vynásobenú počtom dní, ktoré uplynuli odo dňa nasledujúceho po uplynutí lehoty na prebratie smernice 2019/1937 stanovenej touto smernicou do dňa, keď došlo k náprave porušenia, alebo v prípade neexistencie nápravy do dňa vyhlásenia rozsudku v tejto veci,

  – minimálnu paušálnu pokutu vo výške 17 248 000 eur,

– v prípade, že by nesplnenie povinností zistené v prvej zarážke pretrvávalo až do dňa vyhlásenia rozsudku v tejto veci, uložil Spolkovej republike Nemecko povinnosť zaplatiť Komisii penále vo výške 240 240 eur za každý deň omeškania odo dňa vyhlásenia tohto rozsudku až do dňa, keď si Spolková republika Nemecko splní povinnosti vyplývajúce zo smernice 2019/1937, a

– uložil Spolkovej republike Nemecko povinnosť nahradiť trovy konania.

Právny rámec

Smernica 2019/1937

2 Odôvodnenia 1 a 33 smernice 2019/1937 stanovujú:

„(1) … Strach z odvetných opatrení… možných oznamovateľov často odrádza od nahlasovania svojich obáv alebo podozrení. V tejto súvislosti sa na úrovni [Európskej ú]nie aj medzinárodnej úrovni čoraz viac uznáva, že je dôležité zabezpečiť vyváženú a účinnú ochranu oznamovateľov.

…

(33) Nahlasujúce osoby zvyčajne majú väčší pocit istoty pri internom nahlasovaní, pokiaľ nemajú dôvody pre externé nahlásenie. Z empirických štúdií vyplýva, že väčšina oznamovateľov má tendenciu nahlasovať interne, v rámci organizácie, v ktorej pracujú. Interné nahlasovanie je tiež najlepším spôsobom, ako zaistiť, aby sa informácie dostali k osobám, ktoré môžu prispieť k včasnému a účinnému vyriešeniu ohrozenia verejného záujmu. Zároveň by sa nahlasujúcej osobe malo umožniť vybrať si najvhodnejší kanál nahlasovania v závislosti od konkrétnych okolností prípadu. …“

3 Článok 1 tejto smernice stanovuje:

„Účelom tejto smernice je posilniť presadzovanie práva a politík Únie v určitých oblastiach stanovením spoločných minimálnych noriem, ktorými sa zabezpečí vysoká úroveň ochrany osôb nahlasujúcich porušenia práva Únie.“

4 Článok 8 uvedenej smernice znie takto:

„1. Členské štáty zabezpečia, aby právne subjekty v súkromnom a verejnom sektore zriadili kanály a postupy pre interné nahlasovanie a pre následné opatrenia, a to po konzultácii a dohode so sociálnymi partnermi, ak sa tak ustanovuje vo vnútroštátnom práve.

2. Kanály a postupy uvedené v odseku 1 tohto článku musia umožňovať pracovníkom subjektu nahlasovať informácie o porušeniach. Nahlasovanie informácií o porušeniach môžu umožniť aj iným osobám uvedeným v článku 4 ods. 1 písm. b), c) a d) a v článku 4 ods. 2, ktoré sú v kontakte s týmto subjektom v pracovnom kontexte.

3. Odsek 1 sa uplatňuje na právne subjekty v súkromnom sektore, ktoré majú 50 alebo viac pracovníkov.

…

9. Odsek 1 sa uplatňuje na všetky právne subjekty vo verejnom sektore vrátane všetkých subjektov, ktoré sú vlastnené alebo ovládané takýmito subjektmi.

…“

5 Článok 23 ods. 1 tej istej smernice uvádza:

„Členské štáty ustanovia účinné, primerané a odrádzajúce sankcie uplatniteľné na fyzické alebo právnické osoby, ktoré:

…

c) podávajú šikanózne žaloby proti osobám uvedeným v článku 4;

…“

6 Článok 26 smernice 2019/1937 stanovuje:

„1. Členské štáty uvedú do účinnosti zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s touto smernicou do 17. decembra 2021.

2. Odchylne od odseku 1, pokiaľ ide o právne subjekty v súkromnom sektore s 50 až 249 pracovníkmi, uvedú členské štáty do 17. decembra 2023 do účinnosti zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s povinnosťou zriadiť interné kanály nahlasovania podľa článku 8 ods. 3.

3. Členské štáty uvedú priamo v prijatých ustanoveniach uvedených v odsekoch 1 a 2 alebo pri ich úradnom uverejnení odkaz na túto smernicu. Podrobnosti o odkaze upravia členské štáty. Komisii bezodkladne oznámia znenie týchto ustanovení.“

Oznámenie z roku 2023

7 Oznámenie Komisie 2023/C 2/01, nazvané „Finančné sankcie v konaniach o nesplnení povinnosti“ (Ú. v. EÚ C 2, 2023, s. 1, ďalej len „oznámenie z roku 2023“) sa venuje v bodoch 3 a 4 „penále“ a „paušálnej pokute“.

8 Bod 3.2 tohto oznámenia týkajúci sa uplatnenia koeficientu závažnosti pri výpočte denného penále stanovuje:

„Nesplnenie povinnosti týkajúce sa… neoznámenia opatrení, ktorými sa transponuje smernica prijatá v súlade s legislatívnym postupom, zo strany členského štátu sa vždy považuje za závažné. S cieľom prispôsobiť výšku sankcie osobitným okolnostiam veci Komisia určuje koeficient závažnosti na základe dvoch parametrov: dôležitosť porušených alebo netransponovaných pravidiel Únie a účinky nesplnenia povinnosti na všeobecné a osobitné záujmy.

…“

9 Bod 3.2.2 uvedeného oznámenia stanovuje:

„Pokiaľ ide o žaloby podané podľa článku 260 ods. 3 ZFEÚ, Komisia systematicky uplatňuje koeficient závažnosti vo výške 10 v prípade úplného neoznámenia transpozičných opatrení. V Únii založenej na rešpektovaní právnych noriem [zásad právneho štátu – *neoficiálny preklad*] sa všetky legislatívne smernice majú považovať za rovnako dôležité a má sa vyžadovať ich úplná transpozícia členskými štátmi v rámci lehôt, ktoré sú v nich stanovené.

V prípade čiastočného neoznámenia transpozičných opatrení treba pri stanovovaní koeficientu závažnosti, ktorý je nižší ako 10, zohľadniť závažnosť nedostatočnej transpozície. Okrem toho sa môžu zohľadniť účinky nesplnenia povinnosti na všeobecné a osobitné záujmy…“

10 Bod 3.3 toho istého oznámenia, nazvaný „Uplatnenie koeficientu trvania“, stanovuje:

„…

Koeficient trvania je vyjadrený ako multiplikačný koeficient vo výške 1 až 3. Je vypočítaný v sadzbe 0,10 mesačne odo dňa prvého rozsudku alebo odo dňa nasledujúceho po uplynutí lehoty na transpozíciu danej smernice.

…“

11 Bod 3.4 oznámenia z roku 2023, nazvaný „Platobná schopnosť členského štátu“, stanovuje:

„…

Úroveň sankcie, ktorá má mať odradzujúci účinok, sa líši v závislosti od platobnej schopnosti členského štátu. Tento odradzujúci účinok je vyjadrený faktorom n. Je definovaný ako vážený geometrický priemer hrubého domáceho produktu (HDP)… dotknutého členského štátu v porovnaní s priemerom HDP členských štátov, ktorý má váhu dva, a počtu obyvateľov

dotknutého členského štátu v porovnaní s priemerom populácie členských štátov, ktorý má váhu jedna. Predstavuje platobnú schopnosť členského štátu vo vzťahu k platobnej schopnosti ostatných členských štátov:

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

…

Komisia sa… rozhodla revidovať svoju metódu výpočtu faktora n, ktorá teraz vychádza najmä z HDP členských štátov a sekundárne z ich počtu obyvateľov ako demografického kritéria, čo umožňuje zachovať primeranú odchýlku medzi rôznymi členskými štátmi. Zohľadnením počtu obyvateľov členských štátov ako tretiny výpočtu faktora n sa v primeranej miere znižujú rozdiely medzi faktormi n členských štátov v porovnaní s výpočtom založeným výlučne na HDP členských štátov. Zároveň pridáva do výpočtu faktora n prvok stability, keďže je nepravdepodobné, že počet obyvateľov sa bude z roka na rok výrazne meniť. Naopak, HDP členského štátu môže podliehať vyšším ročným výkyvom, najmä v obdobiach hospodárskej krízy. Keďže HDP členského štátu stále predstavuje dve tretiny výpočtu, zostáva hlavným faktorom na účely posúdenia platobnej schopnosti daného členského štátu.

…“

12 Bod 4.2 tohto oznámenia spresňuje metódu výpočtu paušálnej pokuty takto:

„Paušálna pokuta sa vypočíta spôsobom, ktorý je vo všeobecnosti podobný metóde výpočtu penále, konkrétne:

– vynásobením paušálnej sumy koeficientom závažnosti,

– vynásobením výsledku faktorom n,

– vynásobením výsledku počtom dní trvania nesplnenia povinnosti…

…“

13 Bod 4.2.1 uvedeného oznámenia stanovuje:

„Pri výpočte paušálnej pokuty sa má denná suma vynásobiť počtom dní trvania nesplnenia povinnosti. Počet dní trvania nesplnenia povinnosti je vymedzený takto:

…

– v prípade žalôb podaných na základe článku 260 ods. 3 ZFEÚ, je to počet dní odo dňa uplynutia lehoty na transpozíciu stanovenej v danej smernici do dňa skončenia neplnenia povinnosti alebo, ak nenastane náprava, do dňa vynesenia rozsudku podľa článku 260 ZFEÚ.

…“

14 Podľa bodu 4.2.2 toho istého oznámenia:

„Pri výpočte paušálnej pokuty Komisia uplatňuje rovnaký koeficient závažnosti a rovnaký pevne stanovený faktor n ako pri výpočte penále…

Paušálna suma paušálnej pokuty je nižšia ako paušálna suma penále. …

Paušálna suma vzťahujúca sa na paušálnu pokutu je stanovená v bode 2 prílohy I.

…“

15 Príloha I k tomuto oznámeniu, nazvaná „Údaje použité na výpočet finančných sankcií navrhnutých Súdnemu dvoru“, v bode 2 stanovuje, že paušálna suma paušálnej pokuty uvedená v bode 4.2.2 tohto oznámenia je stanovená vo výške 1 000 eur za každý deň, čo predstavuje jednu tretinu paušálnej sumy penále, a v bode 3 je faktor „n“ pre Spolkovú republiku Nemecko stanovený na 6,16. V bode 5 tejto prílohy I je uvedené, že minimálna paušálna pokuta stanovená pre tento členský štát je 17 248 000 eur.

Konanie pred podaním žaloby a konanie na Súdnom dvore

16 Komisia zaslala 27. januára 2022 Spolkovej republike Nemecko výzvu, v ktorej jej vytýkala, že jej neoznámila zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu so smernicou 2019/1937, ktorej lehota na prebratie uplynula 17. decembra 2021. Spolková republika Nemecko vo svojich odpovediach z 28. marca a 3. mája 2022 informovala Komisiu, že tieto ustanovenia sa pripravujú.

17 Vzhľadom na to, že Komisii nebolo následne oznámené prebratie tejto smernice, zaslala 15. júla 2022 Spolkovej republike Nemecko odôvodnené stanovisko, v ktorom ju vyzvala, aby si v lehote dvoch mesiacov od doručenia tohto stanoviska splnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z uvedenej smernice.

18 Spolková republika Nemecko, ktorej bola lehota na odpoveď na uvedené stanovisko predĺžená do 15. decembra 2022, v listoch zo 7. decembra 2022 a 6. januára 2023 uviedla, že zákon, ktorým sa preberá smernica 2019/1937, bude prijatý s konečnou platnosťou 10. februára 2023.

19 Komisia sa domnievala, že tento členský štát si stále nesplnil povinnosti, a preto sa 14. marca 2023 rozhodla podať na Súdny dvor túto žalobu.

20 Dňa 2. júna 2023 Spolková republika Nemecko oznámila Komisii 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 oznamovateľov, ktorým sa preberá smernica o ochrane osôb nahlasujúcich porušenia práva Únie) z 31. mája 2023 (BGBl. 2023 I, č. 140, ďalej len „HinSchG“), ktorého ustanovenia nadobudli účinnosť 2. júla 2023.

21 Okrem toho Spolková republika Nemecko listami zo 17. júla 2023 a 10. augusta 2023 oznámila Komisii krajinské zákony týkajúce sa spolkových krajín Hesensko a Bavorsko, ktoré nadobudli účinnosť 2. júla a 1. augusta 2023 a ktorými sa preberá smernica 2019/1937 na krajinskej úrovni. Spolková republika Nemecko navyše uviedla, že prijatie krajinských zákonov pre spolkové krajiny Berlín a Hamburg sa nevyžaduje vzhľadom na ich osobitné postavenie.

22 Podaním z 24. októbra 2023 Komisia upravila svoje závery v tom zmysle, že po nadobudnutí účinnosti HinSchG možno smernicu 2019/1937 považovať za prebratú na spolkovej úrovni, ale v dvanástich spolkových krajinách ešte neboli prijaté opatrenia na prebratie článku 8 ods. 1 a 9 tejto smernice, ktorý sa týka interných kanálov nahlasovania.

23 Komisia preto zmenila výšku požadovaných sankcií a vyzvala na uplatnenie koeficientu závažnosti 1 od 2. júla 2023. Z toho vyplývalo, že za obdobie od 18. decembra 2021 do 1. júla 2023 zostal koeficient závažnosti 10 nezmenený a výška navrhovanej paušálnej pokuty bola 34 557 600 eur. Od 2. júla 2023 bola navrhovaná denná paušálna pokuta vo výške 6 160 eur. Okrem toho na základe nového koeficientu závažnosti bola výška požadovaného penále znížená na 24 024 eur za každý deň omeškania.

24 V období od 17. júla 2023 do 19. júla 2024 Spolková republika Nemecko oznámila Komisii viaceré krajinské zákony, ktorými sa preberá smernica 2019/1937.

25 Rozhodnutím predsedu Súdneho dvora z 19. decembra 2023 bolo konanie prerušené až do vyhlásenia rozsudku vo veci C-147/23. Po vyhlásení rozsudku z 25. apríla 2024, Komisia/Poľsko (Smernica o oznamovateľoch) (C-147/23, EU:C:2024:346), sa v konaní v tejto veci pokračovalo na základe rozhodnutia predsedu Súdneho dvora z toho istého dňa.

26 Podaním z 18. septembra 2024 Komisia informovala Súdny dvor, že prebratie smernice 2019/1937 Spolkovou republikou Nemecko možno považovať za úplné k 19. júlu 2024. Táto inštitúcia preto jednak čiastočne vzala späť svoju žalobu, a to v rozsahu návrhu na stanovenie penále, a jednak upravila svoje návrhy smerujúce k uloženiu povinnosti tomuto členskému štátu zaplatiť paušálnu pokutu tak, že z tohto dôvodu požaduje sumu 34 557 600 eur za obdobie od 18. decembra 2021 do 1. júla 2023 a sumu 2 353 120 eur za obdobie od 2. júla 2023 do 18. júla 2024.

O žalobe

O nesplnení povinnosti podľa článku 258 ZFEÚ

Argumentácia účastníkov konania

27 Komisia pripomína, že podľa článku 288 tretieho odseku ZFEÚ sú členské štáty povinné prijať ustanovenia potrebné na prebratie smerníc do svojich vnútroštátnych právnych poriadkov v lehotách stanovených v týchto smerniciach a bezodkladne ich oznámiť Komisii.

28 Táto inštitúcia uvádza, že akékoľvek nesplnenie týchto povinností sa musí posúdiť v závislosti od situácie členského štátu ku dňu uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku, ktoré mu zaslala.

29 V prejednávanej veci však Spolková republika Nemecko neprijala zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na prebratie smernice 2019/1937, ani neinformovala Komisiu o ich prijatí pred uplynutím lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku, ktorá bola predĺžená do 15. decembra 2022.

30 Hoci Spolková republika Nemecko uznáva predmetné nesplnenie povinnosti, uvádza tri dôvody oneskoreného prebratia smernice 2019/1937 do svojho vnútroštátneho právneho poriadku. V prvom rade tvrdí, že v nemeckom práve neexistoval jednotný systém ochrany oznamovateľov. Preto bolo potrebné zaviesť koherentný režim uplatniteľný nad rámec pôsobnosti tejto smernice.

31 Ďalej prebratie uvedenej smernice by mohlo mať značné hospodárske dôsledky na subjekty, ktoré sú nútené zriadiť nahlasovacie bunky. Na dosiahnutie zodpovedného a dobre premysleného prebratia by bol teda potrebný dlhý proces.

32 Spolková republika Nemecko napokon poukazuje na ťažkosti, ktoré sa vyskytli počas legislatívneho procesu prebratia smernice 2019/1937. V dôsledku volieb do Bundestagu (dolná komora Spolkového parlamentu), ktoré sa konali v roku 2021, bola legislatívna činnosť od júna 2021 prerušená. Prvé čítanie návrhu zákona, ktorým sa preberá smernica 2019/1937, preto dolná komora Spolkového parlamentu uskutočnila 29. septembra 2022. Následne bolo znenie tohto zákona prijaté 16. decembra 2022. Bundesrat (Spolková rada) ho však zamietla, a preto bolo potrebné obrátiť sa na zmierovací výbor s cieľom dosiahnuť kompromis. K schváleniu zo strany Spolkovej rady preto došlo až 12. mája 2023. V každom prípade je teraz smernica 2019/1937 prebratá na spolkovej úrovni prostredníctvom HinSchG.

33 Okrem toho Spolková republika Nemecko poukazuje na to, že zriadenie interných kanálov nahlasovania pre obce, združenia obcí a zamestnávateľov kontrolovaných takýmito subjektmi, ktoré upravuje smernica 2019/1937, patrí do právomoci krajinských zákonodarcov. Oznamovatelia zamestnaní v takýchto subjektoch na miestnej úrovni však v praxi môžu bez ohľadu na existenciu interných kanálov nahlasovania využívať kanály externého nahlasovania, takže je im zaručená účinná ochrana.

34 Komisia vo svojej replike na jednej strane pripomína, že podľa ustálenej judikatúry sa členský štát nemôže odvolávať na okolnosti svojho vnútroštátneho právneho poriadku alebo praktické ťažkosti, aby tým odôvodnil neuskutočnenie prebratia v stanovených lehotách.

35 Na druhej strane Komisia uvádza, že napriek aktom na prebratie, ktoré Spolková republika Nemecko oznámila v priebehu konania, úplné prebratie smernice 2019/1937 v zmysle jej článku 26 ods. 1 nebolo dokončené ku dňu podania repliky, teda k 5. júlu 2023.

36 Po prvé Komisii neboli oznámené pravidlá spresňujúce organizáciu a postup, ktoré upravujú externé kanály nahlasovania v rámci Bundesamt für Justiz (Spolkový úrad pre spravodlivosť, Nemecko).

37 Po druhé neexistenciu krajinských pravidiel upravujúcich interné kanály nahlasovania v rámci subjektov na miestnej úrovni nemožno kompenzovať existenciou externých kanálov nahlasovania, ktoré majú zamestnanci týchto subjektov k dispozícii. Táto jednoduchá možnosť totiž nezodpovedá požiadavke právnej istoty, ktorú si vyžaduje prebratie ustanovení smernice.

38 Po tretie Komisia zdôrazňuje, že nemecké právne predpisy, ktoré jej boli oznámené, nestanovujú sankcie v prípade zneužívajúcich súdnych konaní vedených proti oznamovateľom, hoci takéto sankcie sú stanovené v článku 23 ods. 1 písm. c) smernice 2019/1937.

39 Táto inštitúcia dospela k záveru, že ustanovenia, ktoré dovtedy oznámila Spolková republika Nemecko, umožnili len čiastočné prebratie vyššie uvedenej smernice tak na spolkovej, ako aj na krajinskej úrovni.

40 Spolková republika Nemecko vo svojej duplike po prvé zdôrazňuje, že na spolkovej úrovni sú kanály externého nahlasovania funkčné od 11. augusta 2023, keď nadobudlo účinnosť nariadenie o organizácii takýchto kanálov.

41 Po druhé HinSchG stanovuje, že uplatnenie odvetných opatrení voči nahlasujúcim osobám predstavuje porušenie, za ktoré možno uložiť pokutu. Pojem „odvetné opatrenia“ zahŕňa v tejto súvislosti zneužívajúce súdne konania.

42 Po tretie pôsobnosť HinSchG sa v zásade vzťahuje aj na zamestnancov subjektov na miestnej úrovni, čo zaručuje ich ochranu v prípade nahlasovania bez ohľadu na to, či subjekty na krajinskej úrovni prebrali smernicu 2019/1937.

43 Po predložení doplňujúcich návrhov Komisie z 18. septembra 2024, v ktorých táto inštitúcia uviedla, že sa domnieva, že prebratie smernice 2019/1937 Spolkovou republikou Nemecko možno považovať za úplné k 19. júlu 2024, tento členský štát predložil 1. októbra 2024 pripomienky, v ktorých tvrdil, že táto smernica bola v plnom rozsahu prebratá 2. júla 2023, keď nadobudol účinnosť zákon, ktorým sa preberá smernica.

Posúdenie Súdnym dvorom

44 Podľa článku 26 ods. 1 smernice 2019/1937 boli členské štáty povinné najneskôr do 17. decembra 2021 uviesť do účinnosti zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s touto smernicou. Navyše článok 26 ods. 3 tejto smernice spresňuje, že členské štáty uvedú priamo v prijatých vnútroštátnych ustanoveniach alebo pri ich úradnom uverejnení odkaz na túto smernicu. Okrem toho podľa tohto článku 26 ods. 3 členským štátom prináleží oznámiť Komisii znenie uvedených vnútroštátnych ustanovení.

45 Podľa ustálenej judikatúry sa má existencia nesplnenia povinnosti hodnotiť vo vzťahu k situácii členského štátu ku dňu uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku, pričom Súdny dvor nemôže brať do úvahy neskoršie zmeny [rozsudok z 25. apríla 2024, Komisia/Poľsko (Smernica o oznamovateľoch), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 28 a citovaná judikatúra].

46 V prejednávanej veci Komisia po tom, čo konštatovala, že Spolková republika Nemecko jej neoznámila ustanovenia potrebné na prebratie smernice 2019/1937, zaslala tomuto členskému štátu 15. júla 2022 odôvodnené stanovisko, v ktorom ho vyzvala, aby si splnil povinnosti uvedené v tomto stanovisku v lehote dvoch mesiacov od jeho doručenia, ktorá bola predĺžená do 15. decembra 2022.

47 Ako vyplýva z vyjadrenia k žalobe a z dupliky, ktoré Spolková republika Nemecko podala v rámci tohto konania, Spolková republika Nemecko ku dňu uplynutia tejto lehoty neprijala zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu so smernicou 2019/1937, a tento členský štát teda ku dňu uplynutia tejto lehoty ani neoznámil tieto ustanovenia Komisii.

48 Na odôvodnenie oneskoreného prijatia ustanovení potrebných na prebratie smernice 2019/1937 uvedený členský štát po prvé poukazuje na zdĺhavé technické a politické diskusie, ktoré sa museli uskutočniť s cieľom určiť, do akej miery je potrebné rozšíriť vecnú pôsobnosť ustanovení na prebratie nad rámec pôsobnosti stanovenej touto smernicou, aby sa poskytla vysoká úroveň ochrany oznamovateľom. Okrem toho ten istý členský štát uvádza ťažkosti spojené s ekonomickými dôsledkami uvedenej smernice, ako aj s legislatívnym procesom potrebným na prijatie týchto ustanovení.

49 V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora sa členský štát nemôže odvolávať na ustanovenia, prax alebo stav svojho vnútroštátneho právneho poriadku ako dôvod nesplnenia povinností vyplývajúcich z práva Únie, akým je neprebratie smernice v stanovenej lehote [rozsudok z 25. apríla 2024, Komisia/Poľsko (Smernica o oznamovateľoch), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 33 a citovaná judikatúra].

50 Okrem toho normotvorca Únie podľa článku 26 ods. 1 smernice 2019/1937 usúdil, že dvojročná lehota na prebratie je dostatočná na to, aby členským štátom umožnila splniť si povinnosti, takže Spolková republika Nemecko sa nemôže odvolávať na ťažkosti spojené s pôsobnosťou a ekonomickými dôsledkami prebratia tejto smernice.

51 Po druhé, pokiaľ ide o prebratie ustanovení uvedenej smernice týkajúcich sa interných kanálov nahlasovania v rámci subjektov na miestnej úrovni, Spolková republika Nemecko zdôrazňuje, že v prípade neexistencie takýchto kanálov nič nebráni tomu, aby zamestnanci patriaci k takýmto subjektom používali kanály externého nahlasovania zriadené na spolkovej úrovni.

52 Ako však vyplýva z odôvodnenia 33 smernice 2019/1937, normotvorca Únie sa domnieval, že interné nahlasovanie má osobitný význam, pokiaľ ide o predchádzanie porušeniam práva Únie.

53 Z tohto dôvodu článok 8 ods. 1 tejto smernice stanovuje povinnosť zriadiť interné kanály nahlasovania najmä v rámci právnych subjektov vo verejnom sektore.

54 Okrem toho v rozsahu, v akom Spolková republika Nemecko tvrdí, že zamestnanci subjektov na miestnej úrovni by v praxi mohli používať externé kanály nahlasovania, treba uviesť, že prax, ktorá nie je dostatočne zverejnená, môže byť vzhľadom na svoju povahu zmenená podľa uváženia správneho orgánu, takže ju nemožno považovať za primerané prebratie ustanovení smernice [rozsudok z 3. decembra 2020, Komisia/Belgicko (Trh s elektrinou a zemným plynom), C-767/19, EU:C:2020:984, bod 57 a citovaná judikatúra].

55 Spolková republika Nemecko sa preto nemôže užitočne odvolávať na tieto okolnosti na odôvodnenie neprebratia smernice 2019/1937 v stanovenej lehote.

56 V dôsledku toho treba konštatovať, že Spolková republika Nemecko si tým, že ku dňu uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku z 15. júla 2022, ktorá bola predĺžená do 15. decembra 2022, neprijala zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu so smernicou 2019/1937, a tým, že teda tieto ustanovenia neoznámila Komisii, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 26 ods. 1 a 3 tejto smernice.

O návrhu podanom podľa článku 260 ods. 3 ZFEÚ

Argumentácia účastníkov konania

57 Na účely stanovenia výšky paušálnej pokuty Komisia vychádza zo všeobecných zásad uvedených v bode 2 oznámenia z roku 2023 a z metódy výpočtu stanovenej v bodoch 3 a 4 tohto oznámenia. Táto inštitúcia najmä uvádza, že stanovenie výšky paušálnej pokuty musí vychádzať zo základných kritérií, akým je závažnosť porušenia, dĺžka jeho trvania a potreba zabezpečiť odradzujúci účinok sankcie, aby sa zabránilo opakovaniu porušenia.

58 Pokiaľ ide v prvom rade o závažnosť porušenia, Komisia pripomína, že koeficient uplatniteľný podľa oznámenia z roku 2023 sa pohybuje v hodnotách od minimálne 1 do maximálne 20. Táto inštitúcia spresňuje, že v súlade s bodom 3.2.2 tohto oznámenia systematicky uplatňuje koeficient závažnosti 10 v prípade úplného nesplnenia povinnosti oznámiť ustanovenia umožňujúce prebratie smernice, keďže každé neprebratie smernice a neoznámenie týchto ustanovení má rovnaký stupeň závažnosti bez ohľadu na povahu ustanovení dotknutej smernice.

59 V druhom rade, pokiaľ ide o dĺžku trvania porušenia, Komisia vysvetľuje, že na účely výpočtu paušálnej pokuty sa táto rovná počtu dní trvania porušenia. Toto trvanie sa vypočíta v súlade s bodom 4.2.1 oznámenia z roku 2023 a zodpovedá počtu dní odo dňa nasledujúceho po uplynutí lehoty na prebratie predmetnej smernice do dňa, keď sa porušenie skončilo.

60 Pokiaľ ide v treťom rade o kritérium založené na potrebe zabezpečiť odradzujúci účinok sankcie vzhľadom na platobnú schopnosť dotknutého členského štátu, Komisia uvádza, že toto kritérium je vyjadrené faktorom „n“ stanoveným pre každý členský štát v bode 3 prílohy I k oznámeniu z roku 2023. Jeho výpočet je založený na pomere medzi HDP dotknutého štátu a priemerným národným HDP Únie vynásobenom pomerom medzi počtom obyvateľov tohto štátu a priemerným počtom obyvateľov členských štátov Únie. Prvý pomer má váhu dvoch tretín, zatiaľ čo druhý pomer má váhu jednej tretiny. Podľa tohto bodu 3 je faktor „n“ v prípade Spolkovej republiky Nemecko 6,16.

61 V dôsledku toho Komisia podľa bodu 4.2 oznámenia z roku 2023 navrhuje použiť koeficient závažnosti 10 a faktor „n“ vo výške 6,16. Súčin týchto dvoch veličín by sa mal vynásobiť paušálnou sumou na výpočet paušálnej pokuty uvedenou v bode 2 prílohy I k tomuto oznámeniu, teda sumou 1 000 eur, čo zodpovedá sume 61 600 eur, ktorú treba v súlade s bodom 4.2.1 uvedeného oznámenia vynásobiť počtom dní, počas ktorých pretrvávalo nesplnenie povinnosti. Komisia uvádza, že zaplatenie tejto paušálnej pokuty sa má uložiť pod podmienkou, že táto paušálna pokuta bude vyššia ako 17 248 000 eur, čo je minimálna paušálna pokuta stanovená pre Spolkovú republiku Nemecko v bode 5 prílohy I k oznámeniu z roku 2023.

62 Spolková republika Nemecko vo svojom vyjadrení k žalobe tvrdí, že oznámenie z roku 2023 nie je uplatniteľné na toto konanie o nesplnení povinnosti. Domnieva sa, že bod 7 tohto oznámenia, podľa ktorého sa ustanovenia tohto oznámenia uplatňujú na rozhodnutia o predložení veci Súdnemu dvoru prijaté po 4. januári 2023, je v rozpore s rozsudkom z 24. mája 2011, Komisia/Nemecko (C-54/08, EU:C:2011:339), ktorého bod 126 spresňuje, že situácia dotknutého členského štátu sa musí posúdiť ku koncu lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku. Keďže v prejednávanej veci bol koniec tejto lehoty stanovený na 15. decembra 2022, výška finančných sankcií by sa mala vypočítať podľa postupov stanovených v oznámení Komisie 2022/C 74/02 s názvom „Aktualizácia údajov používaných pri výpočte paušálnych pokút a penále, ktoré bude Komisia navrhovať Súdnemu dvoru Európskej únie v konaniach o nesplnení povinnosti“ z 15. februára 2022 (Ú. v. EÚ C 74, 2022, s. 2).

63 V každom prípade automatické uplatnenie koeficientu závažnosti 10 neumožňuje zohľadniť osobitosti predmetnej situácie. Na jednej strane totiž legislatívny postup prijímania ustanovení potrebných na prebratie smernice 2019/1937 bol ukončený pred skončením písomnej časti konania pred Súdnym dvorom. Na druhej strane ku dňu podania vyjadrenia k žalobe neuplynula lehota na prebratie stanovená v článku 26 ods. 2 tejto smernice, pokiaľ ide o povinnosť stanovenú v článku 8 ods. 3 poslednej uvedenej smernice zriadiť interné kanály nahlasovania. Tieto okolnosti však odôvodňujú uplatnenie koeficientu vo výške nanajvýš 3 v rozsahu, v akom predstavujú poľahčujúce okolnosti.

64 Komisia vo svojej replike na jednej strane uvádza, že uloženie paušálnej pokuty možno požadovať až v štádiu súdneho konania. Keďže v prejednávanej veci bola vec predložená Súdnemu dvoru 14. marca 2023, oznámenie z roku 2023 je uplatniteľné na základe bodu 7 tohto oznámenia. Toto pravidlo zaručuje rovnaké zaobchádzanie medzi členskými štátmi, najmä ak žiadajú o predĺženie lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku, ako to v prejednávanej veci požadovala Spolková republika Nemecko.

65 Na druhej strane Komisia uvádza, že systematické uplatňovanie koeficientu závažnosti 10 na stupnici od 1 do 20 zaručuje predvídateľnosť a rovnaké zaobchádzanie medzi členskými štátmi. Takýto koeficient by bol mierny vzhľadom na dôsledky neprebratia smernice 2019/1937, ktorá zaručuje ochranu osôb nahlasujúcich porušenie práva Únie.

66 Komisia vo svojich doplňujúcich návrhoch z 24. októbra 2023 v nadväznosti na oznámenie HinSchG Spolkovou republikou Nemecko navrhuje určiť dve obdobia porušenia a v dôsledku toho uplatniť dva koeficienty závažnosti, jeden vo výške 10 za obdobie od 18. decembra 2021 do 1. júla 2023 a druhý vo výške 1 za obdobie od 2. júla 2023 do dňa, keď došlo k náprave porušenia, alebo v prípade neexistencie nápravy, do dňa vyhlásenia rozsudku v prejednávanej veci. Z toho vyplýva, že za prvé obdobie je navrhovaná denná suma 61 600 eur (10 × 6,16 × 1 000), ktorú treba vynásobiť počtom dní trvania porušenia, čo je 561 dní. Výška požadovanej paušálnej pokuty je teda 34 557 600 eur. Za druhé obdobie sa navrhovaná denná paušálna suma vo výške 6 160 eur (1 × 6,16 × 1 000) musí vynásobiť počtom dní trvania porušenia.

67 Spolková republika Nemecko vo svojich pripomienkach zo 4. decembra 2023 k týmto doplňujúcim návrhom trvá na stanovisku, ktoré uviedla vo svojom vyjadrení k žalobe a pripomenula vo svojej duplike.

68 Komisia vo svojich doplňujúcich návrhoch z 18. septembra 2024 uvádza, že sa domnieva, že prebratie smernice 2019/1937 do nemeckého práva možno považovať za úplné k 19. júlu 2024. V dôsledku toho sa domnieva, že môže navrhnúť výšku paušálnej pokuty za druhé obdobie, keďže toto obdobie trvalo od 2. júla 2023 do 18. júla 2024, teda podľa Komisie 382 dní trvania porušenia. Výška paušálnej pokuty požadovaná za toto obdobie je 2 353 120 eur (6 160 × 382).

69 Spolková republika Nemecko predložila 1. októbra 2024 pripomienky, v ktorých tvrdí, že táto smernica bola v plnom rozsahu prebratá k 2. júlu 2023, keď nadobudol účinnosť zákon, ktorým sa preberá smernica. Okrem toho tento členský štát spochybňuje metódu výpočtu výšky požadovanej paušálnej pokuty, pričom vychádza z rozsudku z 25. apríla 2024, Komisia/Poľsko (Smernica o oznamovateľoch) (C-147/23, EU:C:2024:346).

Posúdenie Súdnym dvorom

70 Na úvod Spolková republika Nemecko tvrdí, že oznámenie z roku 2023 nie je uplatniteľné *ratione temporis* na tento návrh na uloženie povinnosti zaplatiť paušálnu pokutu z dôvodu, že konanie o nesplnení povinnosti sa začalo 28. januára 2022 v nadväznosti na výzvu z 27. januára 2022 a že uplatniteľnými ustanoveniami sú ustanovenia, ktoré boli účinné ku dňu uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku z 15. júla 2022. Treba však uviesť, že podľa bodu 7 tohto oznámenia sa pravidlá a kritériá uvedené v tomto oznámení uplatňujú na všetky rozhodnutia Komisie predložiť vec Súdnemu dvoru podľa článku 260 ZFEÚ, ktoré boli prijaté po uverejnení uvedeného oznámenia, teda po 4. januári 2023.

71 Keďže Komisia sa 14. marca 2023 rozhodla podať na Súdny dvor túto žalobu o nesplnenie povinnosti, toto oznámenie predstavuje právny základ na stanovenie výšky paušálnej pokuty požadovanej v prejednávanej veci.

72 Judikatúra Súdneho dvora, na ktorú sa odvoláva Spolková republika Nemecko, podľa ktorej sa má existencia nesplnenia povinnosti posudzovať vo vzťahu k situácii v členskom štáte ku dňu uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku, pričom Súdny dvor nemôže brať do úvahy neskoršie zmeny, je v tomto ohľade irelevantná.

73 Po prvé Komisia totiž môže navrhnúť prijatie peňažných sankcií len vtedy, ak podá na Súdny dvor žalobu na základe článku 258 ZFEÚ, takže výška týchto sankcií sa musí určiť na základe pravidiel účinných v čase tohto podania.

74 Po druhé cieľom usmernení prijatých Komisiou, ako sú usmernenia obsiahnuté v jej oznámeniach, je objasniť pravidlá, podľa ktorých Komisia stanovuje výšku peňažných sankcií, ktoré navrhuje Súdnemu dvoru, aby rozhodol v rozsahu, v akom Súdny dvor konštatuje nesplnenie povinnosti vytýkané dotknutému členskému štátu.

75 Treba však rozlišovať medzi podmienkami týkajúcimi sa konštatovania existencie nesplnenia povinnosti a podmienkami týkajúcimi sa ukladania peňažných sankcií.

76 Ako totiž vyplýva z judikatúry citovanej v bode 45 tohto rozsudku, existencia nesplnenia povinnosti sa musí posudzovať vo vzťahu k situácii v členskom štáte ku dňu uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku Komisie. Naopak na stanovenie výšky paušálnej pokuty je potrebné určiť dĺžku trvania vytýkaného nesplnenia povinnosti. Na tento účel je potrebné na jednej strane uviesť, že dátumom, ktorý treba vziať do úvahy na účely určenia začiatku predmetného nesplnenia povinnosti, nie je dátum uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku Komisie, ale dátum uplynutia lehoty na prebratie stanovenej predmetnou smernicou [rozsudok z 25. apríla 2024, Komisia/Poľsko (Smernica o oznamovateľoch), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 80 a citovaná judikatúra]. Na druhej strane dátumom, ku ktorému je Komisia schopná čo najlepšie posúdiť závažnosť porušenia, jeho trvanie a odrádzajúci účinok navrhovanej sankcie, je dátum, ku ktorému sa rozhodne podať žalobu o nesplnenie povinnosti na Súdny dvor, pričom Komisia môže navyše počas sporového konania upraviť výšku požadovanej paušálnej pokuty v závislosti od vývoja protiprávnej situácie v dotknutom členskom štáte.

77 V dôsledku toho judikatúra, na ktorú odkazuje Spolková republika Nemecko, uvedená v bode 62 tohto rozsudku, nebráni tomu, aby Komisia v prejednávanej veci uplatnila pravidlá stanovené v oznámení z roku 2023 na určenie výšky peňažnej sankcie, ktorú navrhuje, aby Súdny dvor uložil.

78 V prejednávanej veci treba pripomenúť, že článok 260 ods. 3 prvý pododsek ZFEÚ stanovuje, že ak Komisia podá na Súdny dvor žalobu podľa článku 258 ZFEÚ, lebo sa domnieva, že dotknutý členský štát si nesplnil povinnosť oznámiť ustanovenia na prebratie smernice prijatej v súlade s legislatívnym postupom, Komisia môže, ak to považuje za vhodné, navrhnúť výšku paušálnej pokuty alebo penále, ktoré má tento členský štát zaplatiť a ktoré považuje v daných podmienkach za primerané. Článok 260 ods. 3 druhý pododsek ZFEÚ stanovuje, že ak Súdny dvor dospeje k záveru, že došlo k nesplneniu povinnosti, môže dotknutému členskému štátu uložiť paušálnu pokutu alebo penále do výšky navrhnutej Komisiou, pričom platobná povinnosť nadobúda účinnosť dňom, ktorý Súdny dvor určí vo svojom rozsudku.

79 Keďže ako vyplýva z bodu 56 tohto rozsudku, je preukázané, že Spolková republika Nemecko ku dňu uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku z 15. júla 2022, ktorá bola predĺžená do 15. decembra 2022, neprijala zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na prebratie ustanovení smernice 2019/1937 do svojho vnútroštátneho práva, a teda ich Komisii ani neoznámila, takto konštatované nesplnenie povinnosti patrí do pôsobnosti článku 260 ods. 3 ZFEÚ.

80 Okrem toho treba pripomenúť, že cieľom sledovaným mechanizmom stanoveným v článku 260 ods. 3 ZFEÚ nie je len podnietiť členské štáty, aby čo najskôr ukončili nesplnenie povinnosti, ktoré by v prípade neexistencie takéhoto ustanovenia malo tendenciu pretrvávať, ale aj zjednodušiť a zrýchliť postup ukladania peňažných sankcií v súvislosti s nesplnením povinnosti oznámiť vnútroštátne ustanovenia na prebratie smernice prijatej v súlade s legislatívnym postupom [rozsudok z 25. apríla 2024, Komisia/Poľsko (Smernica o oznamovateľoch), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 57 a citovaná judikatúra].

81 Na dosiahnutie tohto cieľa článok 260 ods. 3 ZFEÚ stanovuje okrem iného uloženie paušálnej pokuty ako peňažnej sankcie.

82 Uloženie povinnosti zaplatiť paušálnu pokutu je založené na posúdení dôsledkov nesplnenia povinností dotknutého členského štátu vo vzťahu k dotknutým súkromným a verejným záujmom, najmä ak porušenie pretrvávalo dlhší čas [pozri v tomto zmysle rozsudok z 25. apríla 2024, Komisia/Poľsko (Smernica o oznamovateľoch), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 59 a citovanú judikatúru].

83 V tejto súvislosti Komisia odôvodňuje povahu a výšku požadovaných peňažných sankcií, pričom zohľadňuje usmernenia, ktoré prijala, akými sú usmernenia uvedené v jej oznámeniach, ktoré síce nie sú pre Súdny dvor záväzné, ale prispievajú k zabezpečeniu transparentnosti, predvídateľnosti a právnej istoty krokov prijímaných Komisiou [rozsudok z 25. apríla 2024, Komisia/Poľsko (Smernica o oznamovateľoch), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 60 a citovaná judikatúra].

84 Pokiaľ ide o vhodnosť uloženia paušálnej pokuty, je úlohou Súdneho dvora, aby v každej veci a v závislosti od okolností veci, v ktorej koná, ako aj od stupňa presvedčovania a odrádzania, ktorý považuje za potrebný, uložil primerané peňažné sankcie, aby sa najmä zabránilo opakovaniu podobných porušení práva Únie [rozsudok z 25. apríla 2024, Komisia/Poľsko (Smernica o oznamovateľoch), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 62 a citovaná judikatúra].

85 V prejednávanej veci treba konštatovať, že bez ohľadu na skutočnosť, že Spolková republika Nemecko spolupracovala s útvarmi Komisie počas konania pred podaním žaloby, všetky právne a skutkové okolnosti, ktorými sa vyznačuje konštatované nesplnenie povinnosti, poukazujú na to, že účinná prevencia pred opakovaním podobných porušení práva Únie v budúcnosti si môže vyžadovať prijatie takého odradzujúceho opatrenia, akým je uloženie paušálnej pokuty. V tejto súvislosti treba uviesť, že tak ku dňu uplynutia lehoty stanovenej v článku 26 ods. 1 smernice 2019/1937, ako aj ku dňu uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku z 15. júla 2022, predĺženej do 15. decembra 2022, neboli Komisii oznámené žiadne zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia umožňujúce účinné prebratie tejto smernice.

86 Pokiaľ ide o výpočet výšky paušálnej pokuty, treba pripomenúť, že podľa článku 260 ods. 3 ZFEÚ len Súdny dvor má právomoc uložiť členskému štátu peňažnú sankciu. V rámci konania začatého na základe tohto ustanovenia však má Súdny dvor len obmedzenú mieru voľnej úvahy, keďže v prípade konštatovania nesplnenia povinnosti zo strany Súdneho dvora je Súdny dvor viazaný

návrhmi Komisie, pokiaľ ide o povahu a maximálnu výšku peňažnej sankcie, ktorú môže uložiť [rozsudok z 25. apríla 2024, Komisia/Poľsko (Smernica o oznamovateľoch), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 67 a citovaná judikatúra].

87 Pri výkone svojej voľnej úvahy v tejto oblasti, ako je vymedzená v návrhoch Komisie, Súdnemu dvoru prináleží, ako je pripomenuté v bode 84 tohto rozsudku, aby stanovil výšku paušálnej pokuty, ktorá bude členskému štátu uložená podľa článku 260 ods. 3 ZFEÚ, tak, aby bola jednak prispôsobená okolnostiam a jednak primeraná spáchanému porušeniu. Medzi relevantné faktory v tejto súvislosti patrí najmä závažnosť konštatovaného nesplnenia povinnosti, obdobie jeho trvania a platobná schopnosť dotknutého členského štátu [rozsudok z 25. apríla 2024, Komisia/Poľsko (Smernica o oznamovateľoch), C-147/23, EU:C:2024:346, body 68 a 87, ako aj citovaná judikatúra].

88 Treba tiež pripomenúť, že v rámci tejto voľnej úvahy také usmernenia, aké sú uvedené v oznámeniach Komisie, nie sú pre Súdny dvor záväzné, ale prispievajú k zabezpečeniu transparentnosti, predvídateľnosti a právnej istoty opatrení samotnej Komisie, keď táto inštitúcia predkladá návrhy Súdnemu dvoru [rozsudok z 25. apríla 2024, Komisia/Poľsko (Smernica o oznamovateľoch), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 69, a citovaná judikatúra].

89 V prejednávanej veci Komisia pri odôvodnení svojho návrhu na uloženie povinnosti Spolkovej republike Nemecko zaplatiť paušálnu pokutu, ako aj pri stanovení jej výšky vychádzala z oznámenia z roku 2023.

90 V prvom rade, pokiaľ ide o závažnosť konštatovaného nesplnenia povinnosti, z bodu 3.2 oznámenia z roku 2023 vyplýva, že podľa Komisie sa neoznámenie ustanovení umožňujúcich prebratie smernice prijatej v súlade s legislatívnym postupom vždy považuje za závažné. Toto nesplnenie povinnosti teda odôvodňuje automatické uplatnenie koeficientu závažnosti 10 za obdobie od 18. decembra 2021 do 1. júla 2023. V nadväznosti na legislatívne zmeny oznámené Komisii sa táto inštitúcia domnieva, že za obdobie od 2. júla 2023 do 18. júla 2024 by sa mal uplatňovať koeficient závažnosti 1.

91 Spolková republika Nemecko spochybňuje výšku tohto koeficientu a jeho automatické uplatnenie za okolností konštatovaného nesplnenia povinnosti.

92 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že povinnosť prijať ustanovenia na zabezpečenie úplného prebratia smernice a povinnosť oznámiť ich Komisii sú základnými povinnosťami členských štátov na zabezpečenie plnej účinnosti práva Únie, a preto treba nesplnenie týchto povinností považovať za značne závažné [pozri v tomto zmysle rozsudok z 25. apríla 2024, rozsudok z 25. apríla 2024, Komisia/Poľsko (Smernica o oznamovateľoch), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 72 a citovanú judikatúru].

93 V prejednávanej veci treba zdôrazniť, že smernica 2019/1937 je kľúčovým nástrojom práva Únie, keďže podľa svojho článku 1 v spojení s odôvodnením 1 tejto smernice stanovuje spoločné minimálne normy zabezpečujúce vysokú úroveň vyváženej a účinnej ochrany osôb, ktoré nahlasujú porušenia práva Únie v oblastiach, v ktorých by takéto porušenia mohli obzvlášť nepriaznivo ovplyvniť všeobecný záujem. Zavedením systému ochrany osôb, ktoré nahlasujú porušenia práva Únie v profesijnom kontexte, táto smernica totiž prispieva k predchádzaniu zásahov do verejného záujmu v osobitne citlivých oblastiach, akými sú verejné obstarávanie, predchádzanie praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu, ochrana životného prostredia alebo finančných záujmov Únie. Ustanovenia tejto smernice tak ukladajú subjektom verejného aj

súkromného sektora povinnosť vytvoriť interné kanály nahlasovania a postupy na prijímanie hlásení a následných opatrení v nadväznosti na ne, pričom zaručujú práva osôb nahlasujúcich porušenia práva Únie a podmienky, za ktorých môžu požívať takto priznanú ochranu [rozsudok z 25. apríla 2024, Komisia/Poľsko (Smernica o oznamovateľoch), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 73].

94 Neprebratie ustanovení smernice 2019/1937 v stanovenej lehote však nevyhnutne porušuje právo Únie a jeho jednotné a účinné uplatňovanie, keďže porušenia práva Únie nemusia byť nahlasované, ak osoby, ktoré o takýchto porušeniach vedia, nie sú chránené pred možnými odvetnými opatreniami [rozsudok z 25. apríla 2024, Komisia/Poľsko (Smernica o oznamovateľoch), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 74].

95 Výška peňažných sankcií uložených členskému štátu podľa článku 260 ods. 3 ZFEÚ však musí byť prispôsobená okolnostiam a primeraná spáchanému porušeniu [rozsudok z 25. apríla 2024, Komisia/Poľsko (Smernica o oznamovateľoch), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 75], ako bolo pripomenuté v bode 87 tohto rozsudku.

96 Z tohto dôvodu Súdny dvor rozhodol, že automatické uplatnenie rovnakého koeficientu závažnosti vo všetkých prípadoch, keď smernica nebola úplne prebratá, a teda v prípade, že opatrenia na prebratie tejto smernice neboli oznámené, tak nevyhnutne bráni tomu, aby výška peňažných sankcií bola prispôsobená okolnostiam porušenia a aby boli uložené primerané sankcie [rozsudok z 25. apríla 2024, Komisia/Poľsko (Smernica o oznamovateľoch), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 76].

97 V tejto súvislosti Súdny dvor spresnil, že pokiaľ Komisia predpokladá, že porušenie povinnosti oznámiť opatrenia na prebratie smernice treba považovať za rovnako závažné bez ohľadu na dotknutú smernicu, nie je schopná upraviť peňažné sankcie v závislosti od účinkov nedodržania tejto povinnosti na súkromné a verejné záujmy, ako je uvedené v bode 3.2.2 oznámenia z roku 2023 [rozsudok z 25. apríla 2024, Komisia/Poľsko (Smernica o oznamovateľoch), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 77].

98 V prejednávanej veci Komisia vo svojich doplňujúcich návrhoch z 24. októbra 2023 navrhla, aby sa od 2. júla 2023 uplatnil koeficient závažnosti 1 po nadobudnutí účinnosti HinSchG, ktorý podľa nej zabezpečuje úplné prebratie smernice 2019/1937 na spolkovej úrovni. Ako bolo uvedené v bode 68 tohto rozsudku, Komisia teda určila dve obdobia porušenia a v dôsledku toho požiadala Súdny dvor, aby uplatnil dva koeficienty závažnosti, jeden vo výške 10 za obdobie od 18. decembra 2021 do 1. júla 2023 a druhý vo výške 1 za obdobie od 2. júla 2023 do 18. júla 2024. Táto inštitúcia však v súlade s bodom 79 rozsudku z 25. apríla 2024, Komisia/Poľsko (Smernica o oznamovateľoch), (C-147/23, EU:C:2024:346), konkrétne neposúdila dôsledky konštatovaného porušenia na súkromné a verejné záujmy, ktoré by odôvodňovali uplatnenie koeficientu závažnosti 10 za prvé obdobie. Súdny dvor pritom rozhodol, že nesplnenie povinnosti prijať zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na úplné prebratie smernice 2019/1937, ako aj povinnosti oznámiť tieto ustanovenia Komisii treba považovať za obzvlášť závažné [rozsudok z 25. apríla 2024, Komisia/Poľsko (Smernica o oznamovateľoch), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 89].

99 Okrem toho treba pripomenúť, že povinnosť lojálnej spolupráce s Komisiou majú v každom prípade členské štáty na základe článku 4 ods. 3 ZEÚ, čo znamená, že každý členský štát je povinný uľahčiť tejto inštitúcii plnenie jej úlohy, ktorá v súlade s článkom 17 ZEÚ spočíva v tom, že ako strážkyňa Zmlúv zabezpečuje uplatňovanie práva Únie pod kontrolou Súdneho dvora.

Preto jedine spolupráca s Komisiou vyznačujúca sa úkonmi svedčiacimi o úmysle čo najskôr splniť povinnosti, ktoré vyplývajú zo smernice, sa môže zohľadniť ako poľahčujúca okolnosť v rámci posúdenia závažnosti porušenia [rozsudok z 25. apríla 2024, Komisia/Poľsko (Smernica o oznamovateľoch), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 98 a citovaná judikatúra].

100 Tvrdenie Spolkovej republiky Nemecko, uvedené v bode 63 tohto rozsudku, že legislatívny postup týkajúci sa prebratia smernice 2019/1937 bol ukončený pred skončením písomnej časti konania pred Súdnym dvorom, neumožňuje preukázať existenciu takejto okolnosti. Okrem toho tvrdenie tohto členského štátu uvedené v tomto bode 63, že podľa článku 26 ods. 2 tejto smernice mali byť určité požiadavky uvedenej smernice prebraté najneskôr do 17. decembra 2023, a nie do 17. decembra 2021, treba v každom prípade zamietnuť ako neúčinné, keďže táto žaloba sa netýka tohto ustanovenia.

101 V druhom rade v rámci posúdenia dĺžky trvania porušenia treba pripomenúť, že pokiaľ ide o začiatok obdobia, ktoré sa musí zohľadniť pri stanovení výšky paušálnej pokuty, dátumom, ktorý treba vziať do úvahy na účely posúdenia trvania predmetného nesplnenia povinnosti, nie je dátum uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku Komisie, ale dátum uplynutia lehoty na prebratie stanovenej predmetnou smernicou [rozsudok z 25. apríla 2024, Komisia/Poľsko (Smernica o oznamovateľoch), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 80 a citovaná judikatúra].

102 Je pritom nesporné, že Spolková republika Nemecko ku dňu uplynutia lehoty na prebratie stanovenej v článku 26 ods. 1 smernice 2019/1937, teda k 17. decembru 2021, neprijala zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na zabezpečenie prebratia tejto smernice, a teda tieto ustanovenia ani neoznámila Komisii, čo je v rozpore s tým, čo stanovuje článok 26 ods. 3 uvedenej smernice. Okrem toho, ako vyplýva z bodov 51 až 54 tohto rozsudku, úplné prebratie tej istej smernice nebolo zabezpečené nadobudnutím účinnosti HinSchG, keďže v niektorých spolkových krajinách neboli prijaté opatrenia na prebratie. Z toho vyplýva, že predmetné nesplnenie povinnosti, ktoré sa skončilo až 18. júla 2024, trvalo viac ako dva a pol roka.

103 V treťom rade, pokiaľ ide o platobnú schopnosť dotknutého členského štátu, z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že bez toho, aby bola dotknutá možnosť Komisie navrhnúť finančné sankcie založené na viacerých kritériách s cieľom umožniť najmä zachovanie primeraného rozdielu medzi rôznymi členskými štátmi, HDP tohto členského štátu by sa mal zohľadniť ako prevažujúci faktor na účely posúdenia jeho platobnej schopnosti a stanovenia sankcií, ktoré sú dostatočne odrádzajúce a primerané, s cieľom účinne predchádzať budúcemu opakovanému výskytu podobných porušení práva Únie [rozsudok z 25. apríla 2024, Komisia/Poľsko (Smernica o oznamovateľoch), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 81 a citovaná judikatúra].

104 V tejto súvislosti Súdny dvor opakovane rozhodol, že treba zobrať do úvahy najnovší vývoj HDP tohto členského štátu, ako je vyjadrený v čase posudzovania skutkového stavu Súdnym dvorom [rozsudok z 25. apríla 2024, Komisia/Poľsko (Smernica o oznamovateľoch), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 82 a citovaná judikatúra].

105 V prejednávanej veci je faktor „n“, ktorý predstavuje platobnú schopnosť dotknutého členského štátu vo vzťahu k platobnej schopnosti iných členských štátov, uplatnený Komisiou v súlade s bodmi 3.4 a 4.2 oznámenia z roku 2023, definovaný ako vážený geometrický priemer HDP dotknutého členského štátu vo vzťahu k priemeru HDP členských štátov, ktorý predstavuje dve tretiny výpočtu faktora „n“, a počtu obyvateľov dotknutého členského štátu vo vzťahu k priemeru počtu obyvateľov členských štátov, ktorý predstavuje jednu tretinu výpočtu faktora „n“, ako

vyplýva z rovnice uvedenej v bode 11 tohto rozsudku. Komisia odôvodňuje túto metódu výpočtu faktora „n“ tak cieľom zachovať primeranú odchýlku faktorov „n“ členských štátov v porovnaní s výpočtom založeným výlučne na HDP členských štátov, ako aj cieľom zabezpečiť určitú stabilitu pri výpočte faktora „n“, keďže je nepravdepodobné, že by sa počet obyvateľov každoročne výrazne menil [rozsudok z 25. apríla 2024, Komisia/Poľsko (Smernica o oznamovateľoch), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 83 a citovaná judikatúra].

106 Súdny dvor však rozhodol, že pri určovaní platobnej schopnosti dotknutého členského štátu preto nemôže byť do metódy výpočtu faktora „n“ zahrnuté zohľadnenie demografického kritéria v súlade s postupmi stanovenými v bodoch 3.4 a 4.2 oznámenia z roku 2023 [pozri v tomto zmysle rozsudok z 25. apríla 2024, Komisia/Poľsko (Smernica o oznamovateľoch), C-147/23, EU:C:2024:346, body 84 až 86].

107 V súlade s judikatúrou pripomenutou v bode 103 tohto rozsudku a vzhľadom na neexistenciu relevantného kritéria, ktoré by Komisia predložila na zabezpečenie stability výpočtu a zachovanie primeraného rozdielu medzi faktormi „n“ členských štátov, tak treba výšku paušálnej pokuty stanoviť s prihliadnutím na priemer HDP Spolkovej republiky Nemecko za posledné tri roky.

108 Vzhľadom na tieto úvahy a na voľnú úvahu priznanú Súdnemu dvoru článkom 260 ods. 3 ZFEÚ, ktorý stanovuje, že Súdny dvor nemôže stanoviť paušálnu pokutu vo výške presahujúcej výšku navrhnutú Komisiou, treba konštatovať, že účinné predchádzanie budúcemu opakovaniu podobných porušení, ako je porušenie článku 26 ods. 1 a 3 smernice 2019/1937, ktoré narúša plnú účinnosť práva Únie, si vyžaduje uloženie paušálnej pokuty, ktorej výška musí byť stanovená na 34 000 000 eur.

O trovách

109 Podľa článku 138 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Komisia navrhla uložiť Spolkovej republike Nemecko povinnosť nahradiť trovy konania a Spolková republika Nemecko nemala úspech vo svojich dôvodoch, je opodstatnené rozhodnúť, že znáša svoje vlastné trovy konania a je povinná nahradiť trovy konania Komisie.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (šiesta komora) rozhodol takto:

1. **Spolková republika Nemecko si tým, že ku dňu uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku Európskej komisie z 15. júla 2022, ktorá bola predĺžená do 15. decembra 2022, neprijala zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu so smernicou Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1937 z 23. októbra 2019 o ochrane osôb, ktoré nahlasujú porušenia práva Únie, a tým, že teda neoznámila tieto ustanovenia Komisii, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 26 ods. 1 a 3 tejto smernice.**

2. **Spolková republika Nemecko je povinná zaplatiť Európskej komisii paušálnu pokutu vo výške 34 000 000 eur.**

3. **Spolková republika Nemecko znáša svoje vlastné trovy konania a je povinná nahradiť trovy konania, ktoré vznikli Európskej komisii.**

Podpisy