Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (deveti senat)

z dne 14. marca 2024*

„Neizpolnitev obveznosti države – Člen 258 PDEU – Direktiva (EU) 2018/1972 – Evropski zakonik o elektronskih komunikacijah – Neobstoj prenosa in obvestila o ukrepih za prenos – Člen 260(3) PDEU – Predlog za naložitev plačila pavšalnega zneska in denarne kazni – Merila za določitev višine kazni“

V zadevi C-452/22,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU in člena 260(3) PDEU, vložene 8. julija 2022,

Evropska komisija, ki jo zastopajo U. Małecka, L. Malferrari in E. Manhaeve, agenti,

tožeča stranka,

proti

Republiki Poljski, ki jo zastopa B. Majczyna, agent,

tožena stranka,

SODIŠČE (deveti senat),

v sestavi J.-C. Bonichot, v funkciji predsednika senata, S. Rodin, sodnik, in L. S. Rossi (poročevalka), sodnica,

generalna pravobranilka: T. Ćapeta,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalne pravobranilke, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

* Jezik postopka: poljščina.

Sodbo

1 Evropska komisija s tožbo Sodišču predlaga, naj:

– ugotovi, da Republika Poljska s tem, da ni sprejela zakonov in drugih predpisov, potrebnih za uskladitev z Direktivo (EU) 2018/1972 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o Evropskem zakoniku o elektronskih komunikacijah (UL 2018, L 321, str. 36), vsekakor pa s tem, da Komisije o teh predpisih ni obvestila, ni izpolnila obveznosti iz te direktive;

– Republiki Poljski naloži, naj Komisiji plača pavšalni znesek v višini 13.180,5 EUR na dan, pri čemer naj najnižji pavšalni znesek znaša 3.270.000 EUR;

– če neizpolnitev obveznosti, opisana v prvi alinei, obstaja do dneva razglasitve sodbe v tej zadevi, Republiki Poljski naloži, naj Komisiji plača denarno kazen v višini 59.290,5 EUR na dan od tega dneva do dneva, ko ta država članica izpolni obveznosti, ki jih ima na podlagi Direktive 2018/1972, in

– Republiki Poljski naloži plačilo stroškov.

Pravni okvir

2 V uvodnih izjavah 2 in 3 Direktive 2018/1972 je navedeno:

„(2) Delovanje petih direktiv, ki so del obstoječega regulativnega okvira za elektronska komunikacijska omrežja in storitve, […] redno preverja Komisija, zlasti zaradi določanja potrebe po spremembi ob upoštevanju tehnološkega in tržnega razvoja.

(3) Komisija je v sporočilu z dne 6. maja 2015, v katerem je podala Strategijo za enotni digitalni trg za Evropo, navedla, da bo njen pregled telekomunikacijskega okvira osredotočen na ukrepe, katerih namen je spodbujanje naložb v visokohitrostna širokopasovna omrežja, vzpostavitev bolj usklajenega pristopa notranjega trga k politiki in upravljanju radiofrekvenčnega spektra, vzpostavitev razmer za pravi notranji trg z odpravljanjem regulativne razdrobljenosti, zagotovitev učinkovite zaščite potrošnikov in enakih konkurenčnih pogojev za vse udeležence na trgu, dosledna uporaba pravil ter vzpostavitev učinkovitejšega regulativnega institucionalnega okvira.“

3 Člen 1 te direktive, naslovljen „Predmet urejanja, področje uporabe in namen“, določa:

„1. Ta direktiva vzpostavlja harmoniziran okvir za regulacijo elektronskih komunikacijskih omrežij, elektronskih komunikacijskih storitev, pripadajočih naprav in storitev ter nekaterih vidikov terminalske opreme. Določa naloge nacionalnih regulativnih organov in po potrebi drugih pristojnih organov ter tudi vrsto postopkov za zagotovitev harmonizirane uporabe regulativnega okvira po vsej [Evropski] [u]niji.

2. Namen te direktive je:

(a) vzpostaviti notranji trg[…] elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev, ki omogoča postavitev in uporabo zelo visokozmogljivih omrežij, trajnostno konkurenco, interoperabilnost elektronskih komunikacijskih storitev, dostopnost, varnost omrežij in storitev ter koristi za končnega uporabnika; in

(b) po vsej Uniji zagotoviti ponudbo zelo kakovostnih, cenovno ugodnih, javno dostopnih storitev z učinkovito konkurenco in izbiro, obravnavati okoliščine, v katerih potrebe končnih uporabnikov, vključno z uporabniki invalidi, da bi lahko dostopali do storitev enako kot ostali, niso izpolnjene v zadovoljivem merilu na trgu, ter določiti potrebne pravice končnih uporabnikov.

[…]“

4 Člen 124 navedene direktive, naslovljen „Prenos“, v odstavku 1 določa:

„Države članice sprejmejo in objavijo zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo do 21. decembra 2020. Komisiji takoj sporočijo besedilo teh predpisov.

Države članice te predpise uporabljajo od 21. decembra 2020.

Države članice se v sprejetih predpisih sklicujejo na to direktivo ali pa sklic nanjo navedejo ob njihovi uradni objavi. Vključijo tudi izjavo, da se v obstoječih zakonih in drugih predpisih sklicevanje na direktive, razveljavljene s to direktivo, šteje za sklicevanje na to direktivo. Način sklicevanja in obliko izjave določijo države članice.“

Predhodni postopek in postopek pred Sodiščem

5 Ker Republika Poljska Komisiji ni posredovala nobenih informacij v zvezi s sprejetjem določb, potrebnih za prenos Direktive 2018/1972 v poljsko pravo v skladu s členom 124 te direktive, je Komisija 3. februarja 2021 tej državi članici poslala uradni opomin.

6 Poljski organi so na ta dopis odgovorili 6. aprila 2021, pri čemer so zlasti navedli, da je treba Direktivo 2018/1972 prenesti z dvema zakonoma, ki bosta objavljena in sporočena najpozneje do začetka avgusta 2021.

7 Ker ni bilo drugih informacij v zvezi s prenosom Direktive 2018/1972, je Komisija 23. septembra 2021 Republiki Poljski poslala obrazloženo mnenje, v katerem jo je pozvala, naj svojo zakonodajo uskladi s to direktivo do 23. novembra 2021.

8 Poljski organi so na obrazloženo mnenje odgovorili 17. novembra 2021 in Komisiji predložili pojasnila o stanju zakonodajnega dela v zvezi s tem prenosom. Natančneje, ti organi so navedli, da je objava zakonov o prenosu predvidena za marec 2022.

9 Ker je Komisija menila, da Republika Poljska ni sprejela določb, potrebnih za uskladitev z Direktivo 2018/1972, se je 6. aprila 2022 odločila, da pri Sodišču vloži to tožbo.

10 Poljski organi so 27. aprila 2022 Komisijo obvestili, da je svet ministrov osnutek zakona za prenos Direktive 2018/1972 poslal odboru za pravne zadeve vladnega centra za zakonodajo.

11 Komisija je 8. julija 2022 vložila to tožbo.

12 Republika Poljska Sodišču predlaga, naj tožbo v celoti zavrne, podredno, naj ne naloži plačila pavšalnega zneska in denarne kazni, ki ju predlaga Komisija, in še bolj podredno, naj bistveno zniža višino tega pavšalnega zneska in te denarne kazni ter naj Komisiji naloži plačilo stroškov.

13 Pisni postopek v tej zadevi je bil končan 19. decembra 2022.

Tožba

Neizpolnitev obveznosti na podlagi člena 258 PDEU

Trditve strank

14 Komisija v tožbi opozarja, da morajo države članice v skladu s členom 288, tretji odstavek, PDEU sprejeti določbe, potrebne za prenos direktiv v svoj nacionalni pravni red, v rokih, določenih v teh direktivah, in o teh določbah nemudoma obvestiti Komisijo.

15 Komisija pojasnjuje, da je treba obstoj neizpolnitve obveznosti presojati glede na položaj zadevne države članice, kakršen je bil ta ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju.

16 V obravnavani zadevi pa naj Republika Poljska ob izteku tega roka oziroma tudi ob vložitvi te tožbe še ne bi sprejela določb, potrebnih za prenos Direktive 2018/1972 v svoje nacionalno pravo, nikakor pa o teh določbah Komisije ni obvestila.

17 Po mnenju Komisije Republika Poljska dejansko ne prereka neizpolnitve obveznosti, ki se ji očita, saj se zgolj sklicuje na praktične in notranje okoliščine, da bi to neizpolnitev upravičila. Vendar naj neprenosa direktive v roku, določenem v njej, s takimi okoliščinami ne bi bilo mogoče upravičiti.

18 Republika Poljska v odgovoru na tožbo prereka vsakršno neizpolnitev obveznosti. Ta država članica trdi, da se je glede na horizontalno naravo Direktive 2018/1972 in svobodo držav članic, da izberejo ukrepe za njeno izvajanje, odločila uporabiti podobno rešitev kot zakonodajalec Unije, to je, da sprejme nov pravni akt, ki celovito ureja trg telekomunikacij, in sicer ustawa Prawo Komunikacji Elektronicznej (zakon o elektronskih komunikacijah), ki mu je priložen ustawa – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo Komunikacji Elektronicznej (zakon o izvedbenih predpisih za zakon o elektronskih komunikacijah).

19 Republika Poljska meni, najprej, da je bilo treba pred sprejetjem osnutkov teh dveh zakonov zaradi njunega širokega obsega pripraviti številne vsebinske in zakonodajne analize ter zagotoviti obsežno posvetovanje tako z javno upravo kot s potrošniki in trgovci.

20 Dalje, zapletenost in nenatančnost določb Direktive 2018/1972 naj bi bili razlog za nekatere dvome o njihovi razlagi, zaradi česar naj bi se stališča udeležencev zakonodajnega postopka razlikovala. Natančneje, ti dvomi naj bi se nanašali na vprašanje določitve osebnega področja uporabe te direktive in na vprašanje v zvezi s kategorijo elektronskih komunikacijskih storitev, v katero naj bi morale spadati nekatere storitve RCS (Rich Communication Services). V zvezi z zadnjenavedenim naj Komisija sama ne bi ustrezno odgovorila na vprašanje Republike Poljske.

21 Nazadnje, zakonodajno delo naj bi se zavleklo zaradi pandemije covida-19, ki naj bi otežila organizacijo usklajevalnih sestankov in posvetovanj ter povzročila številne odsotnosti oseb, vključenih v to delo. Poleg tega naj bi bilo treba zaradi te pandemije vzporedno obravnavati številna pomembna vprašanja, zlasti v zvezi z javnim zdravjem, državno varnostjo, javno varnostjo in javnim redom.

22 Komisija v repliki odgovarja, da nobena od okoliščin, na katere se sklicuje Republika Poljska, ne more upravičiti tega, da ta država članica na dan vložitve te replike ni izpolnila svojih obveznosti v zvezi s prenosom Direktive 2018/1972.

Presoja Sodišča

23 V skladu z ustaljeno sodno prakso je treba obstoj neizpolnitve obveznosti presojati glede na položaj zadevne države članice, kakršen je bil ta ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, naknadnih sprememb pa Sodišče ne more upoštevati (sodba z dne 25. februarja 2021, Komisija/Španija (Direktiva o osebnih podatkih – kazenske zadeve), C-658/19, EU:C:2021:138, točka 15 in navedena sodna praksa).

24 Sodišče je poleg tega večkrat presodilo, da čeprav direktiva izrecno določa obveznost držav članic, da zagotovijo, da je sklic na to direktivo naveden v določbah, potrebnih za njeno izvajanje, ali da se sklic nanjo navede ob uradni objavi teh določb, morajo države članice vsekakor sprejeti pozitivni akt za prenos zadevne direktive (sodba z dne 25. februarja 2021, Komisija/Španija (Direktiva o osebnih podatkih – kazenske zadeve), C-658/19, EU:C:2021:138, točka 16 in navedena sodna praksa).

25 V obravnavani zadevi se je rok za odgovor na obrazloženo mnenje iztekel 23. novembra 2021. Obstoj ali neobstoj zatrjevane neizpolnitve obveznosti je treba torej preučiti glede na stanje nacionalne zakonodaje, ki je veljala na ta dan (glej v tem smislu sodbo z dne 25. februarja 2021, Komisija/Španija (Direktiva o osebnih podatkih – kazenske zadeve), C-658/19, EU:C:2021:138, točka 17 in navedena sodna praksa).

26 V zvezi s tem ni sporno, da Republika Poljska na navedeni datum ni sprejela ukrepov, potrebnih za zagotovitev prenosa Direktive 2018/1972, in da posledično o teh ukrepih Komisije ni obvestila.

27 Republika Poljska v utemeljitev neizpolnitve obveznosti navaja več trditev, ki se nanašajo, prvič, na njeno odločitev za sprejetje novih zakonodajnih aktov, ki celovito urejata trg telekomunikacij in za katera je bil postopek sprejetja posebej zapleten, drugič, na nenatančnost določb Direktive 2018/1972 in, tretjič, na posledice pandemije covida-19.

28 S takimi trditvami pa ni mogoče upravičiti neizpolnitve obveznosti, ki jo očita Komisija.

29 Prvič, domnevna zapletenost notranjega zakonodajnega postopka za prenos Direktive 2018/1972 namreč ne more biti upoštevna, ker v skladu z ustaljeno sodno prakso notranje prakse ali položaji države članice ne morejo upravičiti nespoštovanja obveznosti in rokov, ki izhajajo iz direktiv Unije, niti, posledično, prepoznega ali nepopolnega prenosa teh direktiv (sodba z dne 13. januarja 2021, Komisija/Slovenija (MiFID II), C-628/18, EU:C:2021:1, točka 79 in navedena sodna praksa).

30 Drugič, zadevne neizpolnitve obveznosti ni mogoče izključiti zaradi domnevne nenatančnosti in zapletenosti določb Direktive 2018/1972. Kot namreč pravilno trdi Komisija, je zakonodajalec Unije, ko je določil rok za prenos te direktive, poznal stopnjo zapletenosti in natančnosti te direktive, vsekakor pa bi bil za podaljšanje tega roka pristojen le ta zakonodajalec in ne bi bilo mogoče, da bi države članice od tega roka odstopile ali da bi Komisija taka odstopanja dopustila. Republika Poljska pa ne trdi, da je sprejela potrebne ukrepe, da bi tako podaljšanje poskusila pridobiti.

31 Tretjič, v zvezi z učinki pandemije covida-19, ki je izbruhnila v začetku leta 2020, zadostuje navesti, da bi moral zakonodajalec Unije rok za prenos Direktive 2018/1972 podaljšati, če bi menil, da so učinki te pandemije, ki je prizadela celotno ozemlje Unije, taki, da državam članicam preprečujejo, da bi izpolnile obveznosti, ki jih imajo na podlagi te direktive.

32 Zato je treba ugotoviti, da Republika Poljska s tem, da ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, ni sprejela zakonov in drugih predpisov, potrebnih za uskladitev z Direktivo 2018/1972, in posledično s tem, da o teh zakonih in drugih predpisih Komisije ni obvestila, ni izpolnila obveznosti iz člena 124(1) te direktive.

Predloga, vložena na podlagi člena 260(3) PDEU

Trditve strank

33 Komisija v tožbi poudarja, prvič, da je bila Direktiva 2018/1972 sprejeta po rednem zakonodajnem postopku in torej spada na področje uporabe člena 260(3) PDEU ter, drugič, da to, da Republika Poljska ni izpolnila obveznosti iz člena 124 te direktive, ker je ta država članica ni obvestila o določbah za prenos te direktive, očitno pomeni neobvestitev o ukrepih za prenos navedene direktive v smislu člena 260(3) PDEU.

34 Komisija opozarja, da je v točki 23 svojega Sporočila 2011/C 12/01, naslovljenega „Izvajanje člena 260(3) [PDEU]“ (UL 2011, C 12, str. 1) (v nadaljevanju: sporočilo iz leta 2011), pojasnila, da se kazni, ki jih predlaga na podlagi člena 260(3) PDEU, izračunajo po enaki metodi, kot se uporablja v zadevah, predloženih Sodišču na podlagi člena 260(2) PDEU, in kot je navedena v točkah od 14 do 18 njenega Sporočila SEC (2005) 1658, naslovljenega „Izvajanje člena [260 PDEU]“ (UL 2007, C 126, str. 15) (v nadaljevanju: sporočilo iz leta 2005).

35 Zato naj bi morala določitev kazni temeljiti, prvič, na resnosti kršitve, drugič, na trajanju kršitve in, tretjič, na potrebi po zagotovitvi odvračilnega učinka, da se preprečijo nadaljnje kršitve.

36 Na prvem mestu, kar zadeva resnost kršitve, naj bi Komisija v skladu s točko 16 sporočila iz leta 2005 in sporočilom iz leta 2011 koeficient resnosti določila ob upoštevanju dveh meril, in sicer, prvič, pomena določb Unije, ki so bile kršene, in drugič, posledic te kršitve za zadevne splošne in posamezne interese.

37 Tako Komisija na eni strani navaja, da je Direktiva 2018/1972 glavni zakonodajni akt na področju elektronskih komunikacij. Najprej, z Evropskim zakonikom o elektronskih komunikacijah (v nadaljevanju: EZEK) naj bi se posodobil regulativni okvir Unije, ki velja za elektronske komunikacije, in sicer s povečanjem izbire potrošnikov in okrepitvijo njihovih pravic, zagotavljanjem višjih standardov komunikacijskih storitev, podpiranjem naložb v zelo visokozmogljiva omrežja in spodbujanjem brezžičnega dostopa do zelo visokozmogljive

povezljivosti po vsej Uniji. Dalje, z EZEK naj bi se določila pravila za organizacijo sektorja elektronskih komunikacij, vključno z njegovo institucionalno ureditvijo in upravljanjem. Z določbami EZEK naj bi se okrepila vloga nacionalnih regulativnih organov, in sicer z določitvijo skupnih minimalnih pristojnosti teh organov ter okrepitvijo njihove neodvisnosti z določitvijo meril za imenovanja in obveznosti poročanja. Poleg tega naj bi se z EZEK zagotavljalo tudi učinkovito in uspešno upravljanje radiofrekvenčnega spektra (v nadaljevanju: spekter). Z določbami tega zakonika naj bi se okrepila usklajenost praks držav članic glede ključnih vidikov pri odobritvah spektra. Z navedenimi določbami naj bi se spodbujali konkurenčnost na področju infrastruktur in postavitev zelo visokozmogljivih omrežij po vsej Uniji. Nazadnje, EZEK naj bi urejal različne vidike zagotavljanja elektronskih komunikacijskih storitev, vključno z obveznostmi univerzalne storitve, številskimi viri in pravicami končnih uporabnikov. Namen okrepitve teh pravil naj bi bil povečati varnost in varstvo potrošnikov, zlasti v zvezi z dostopom do teh storitev po dostopni ceni.

38 Na drugi strani naj bi neprenos Direktive 2018/1972 v poljsko pravo, prvič, škodil regulativnim praksam po vsej Uniji v zvezi z upravljanjem elektronskega komunikacijskega sistema, odobritvami spektra in pravili za dostop do trga. Zato naj se podjetja ne bi mogla zanašati niti na usklajenost niti na predvidljivost postopkov za podelitev ali obnovitev pravic do uporabe obstoječega spektra niti na predvidljivost ureditve, ki izhaja iz tega, da so dovoljenja za uporabo spektra veljavna vsaj 20 let. Take pomanjkljivosti naj bi neposredno vplivale na dostopnost do zelo visokozmogljivih omrežij v Uniji in njihovo postavitev. Drugič, potrošniki naj ne bi mogli imeti številnih oprijemljivih koristi, ki so jim zagotovljene s to direktivo, kot so rešitve v zvezi s cenovno dostopnimi komunikacijskimi storitvami, zahtevo po posredovanju jasnih informacij o pogodbah, obveznostjo uporabe preglednih cen, poenostavitvijo zamenjave ponudnika omrežja za spodbujanje dostopnejših maloprodajnih cen in obveznostjo operaterjev, da končnim uporabnikom invalidom zagotovijo enakovreden dostop do komunikacijskih storitev.

39 Ker Komisija ni opredelila oteževalnih ali olajševalnih dejavnikov, v tej zadevi predlaga koeficient resnosti 10.

40 Na drugem mestu, kar zadeva trajanje neizpolnitve obveznosti, Komisija trdi, da to ustreza obdobju od datuma, ki sledi datumu izteka roka za prenos, določenega z Direktivo 2018/1972, to je od 22. decembra 2020, do datuma sprejetja odločitve o vložitvi te tožbe pri Sodišču, to je do 6. aprila 2022. Iz tega naj bi sledilo, da je upoštevno obdobje petnajst mesecev. Ob uporabi koeficienta 0,10 na mesec iz točke 17 sporočila iz leta 2005 v povezavi s sporočilom iz leta 2011 naj bi bil koeficient trajanja torej 1,5.

41 Na tretjem mestu, Komisija je v zvezi z zmožnostjo plačila Republike Poljske uporabila faktor „n“, določen v njenem Sporočilu 2019/C 70/01, naslovljenem „Sprememba metode izračuna pavšalnih plačil in dnevnih denarnih kazni, ki jih Komisija predlaga v postopkih ugotavljanja kršitev pred Sodiščem Evropske unije“ (UL 2019, C 70, str. 1). Pri tem faktorju naj bi se upoštevala dva elementa, in sicer bruto domači proizvod (BDP) in institucionalna teža zadevne države članice, ki jo predstavlja število sedežev te države članice v Evropskem parlamentu.

42 Čeprav naj bi Sodišče v sodbi z dne 20. januarja 2022, Komisija/Grčija (Izterjava državnih pomoči – Feronikelj) (C-51/20, EU:C:2022:36), že podvomilo o upoštevnosti tako tega drugega elementa kot tudi prilagoditvenega faktorja 4,5 iz navedenega sporočila, se je Komisija vseeno odločila, da bo v obravnavani zadevi uporabila merila, določena v tem sporočilu, do sprejetja novega sporočila, v katerem bo upoštevana ta nedavna sodna praksa Sodišča.

43 Tako naj bi v skladu s Sporočilom Komisije 2022/C 74/02, naslovljenim „Posodobitev podatkov, ki se uporabljajo za izračun pavšalnih zneskov in periodičnih denarnih kazni, ki jih bo Komisija predlagala Sodišču Evropske unije v postopkih za ugotavljanje kršitev“ (UL 2022, C 74, str. 2) (v nadaljevanju: sporočilo iz leta 2022), faktor „n“ za Republiko Poljsko znašal 1,45.

44 V skladu s Sporočilom Komisije 2017/C 18/02, naslovljenim „Pravo [Unije]: z boljšo uporabo do boljših rezultatov“ (UL 2017, C 18, str. 10), naj bi Komisija Sodišču predlagala, naj Republiki Poljski na eni strani naloži denarno kazen za obdobje od dneva razglasitve sodbe v tej zadevi do njene popolne izvršitve in na drugi strani plačilo pavšalnega zneska za obdobje od datuma, ki sledi datumu izteka roka za prenos, določenega z Direktivo 2018/1972, do datuma, ko se bo ta država članica v celoti uskladila z obveznostmi, ki jih ima na podlagi te direktive, ali do datuma razglasitve sodbe v tej zadevi.

45 Komisija v zvezi z denarno kaznijo opozarja, da mora biti v skladu s točko 18 sporočila iz leta 2005 višina denarne kazni sorazmerna in odvračilna. Zato naj bi se višina dnevne denarne kazni izračunala tako, da se enotna pavšalna osnova najprej pomnoži s koeficientom resnosti in koeficientom trajanja, nato pa s faktorjem „n“, ki se uporablja za zadevno državo članico. Enotna pavšalna osnova za izračun denarne kazni pa naj bi v skladu s sporočilom iz leta 2022 znašala 2726 EUR na dan. Kot je bilo navedeno v točkah 39 in 40 te sodbe, naj bi koeficienta resnosti in trajanja, ki ju je predlagala Komisija, znašala 10 oziroma 1,5. Faktor „n“ za Republiko Poljsko naj bi bil 1,45. Višina dnevne denarne kazni, ki jo predlaga Komisija, tako znaša 59.290,5 EUR od dneva razglasitve sodbe v tej zadevi.

46 V zvezi s pavšalnim zneskom naj bi bilo iz točke 20 sporočila iz leta 2005 razvidno, da bi moral imeti ta vsaj fiksni najnižji znesek, ki izraža načelo, da vsak primer dolgotrajne neizvršitve prava Unije, neodvisno od vsake oteževalne okoliščine, sam po sebi pomeni kršitev načela zakonitosti v pravni skupnosti, ki zahteva pravo kazen. V skladu s sporočilom iz leta 2022 naj bi najnižji pavšalni znesek za Republiko Poljsko znašal 3.270.000 EUR.

47 Komisija v skladu z metodo, določeno v sporočilih iz leta 2005 in leta 2011 – če bi rezultat izračuna pavšalnega zneska presegal ta najnižji pavšalni znesek – Sodišču predlaga, naj pavšalni znesek določi tako, da dnevni znesek pomnoži s številom dni trajanja zadevne kršitve od datuma, ki sledi datumu izteka roka za prenos, določenega z zadevno direktivo, do datuma, ko je ta kršitev odpravljena, ali – če ta kršitev ni odpravljena – do datuma razglasitve sodbe, izdane na podlagi člena 260(3) PDEU. Tako naj bi bilo treba dnevni znesek pavšalnega zneska izračunati tako, da se enotna pavšalna osnova, ki se uporablja za izračun dnevnega zneska pavšalnega zneska, pomnoži s koeficientom resnosti in faktorjem „n“. Ta enotna pavšalna osnova pa naj bi v skladu s sporočilom iz leta 2022 znašala 909 EUR. Ker v obravnavani zadevi koeficient resnosti in faktor „n“ znašata 10 oziroma 1,45, naj bi iz tega izhajalo, da je dnevni znesek pavšalnega zneska 13.180,5 EUR. Višina tega zneska naj bi ustrezala pomnožitvi tega dnevnega zneska s številom dni, ki pretečejo od datuma, ki sledi datumu izteka roka za prenos, določenega z Direktivo 2018/1972, to je od 22. decembra 2020, do datuma, ko bo Republika Poljska izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi te direktive, ali do datuma razglasitve sodbe v tej zadevi, pri čemer navedeni znesek ne sme biti nižji od najnižjega pavšalnega zneska 3.270.000 EUR, določenega v sporočilu iz leta 2022 v zvezi s to državo članico.

48 Republika Poljska v odgovoru na tožbo trdi, da sta višini pavšalnega zneska in denarne kazni, ki ju predlagala Komisija, pretirani in nesorazmerni glede na resnost zatrjevane neizpolnitve obveznosti.

49 Na eni strani Republika Poljska v zvezi z določitvijo koeficienta resnosti Komisiji očita, da ni izvedla podrobne analize, kot se zahteva v sporočilu iz leta 2005 in sodni praksi Sodišča. Komisija naj bi se omejila na splošne formulacije, na podlagi katerih naj ne bi bilo mogoče ugotoviti pomena kršenih določb prava Unije niti vpliva neprenosa Direktive 2018/1972 na splošni interes in na posamezne interese.

50 Komisija naj bi napačno presodila dejanski pomen pravil prava Unije, na katere vpliva zatrjevana neizpolnitev obveznosti. Z Direktivo 2018/1972 naj bi se namreč v veliki meri povzele določbe prej veljavnih direktiv, ki naj bi bile v celoti prenesene v poljski pravni red, ne da bi se s to direktivo uvedle sistemske spremembe. Nekatere od teh sprememb naj bi namreč bile le redakcijski popravki ali naj bi bile manj pomembne.

51 Republika Poljska v zvezi s spremembami, ki jih Komisija šteje za bistvene, trdi, da poljsko pravo že vsebuje določbe, ki so v bistvu podobne tistim iz Direktive 2018/1972 in zagotavljajo uresničitev ciljev, ki jim sledi ta direktiva. Te določbe naj bi začele veljati 21. decembra 2020, to je na dan, ko se je iztekel rok za prenos te direktive.

52 Tudi če te določbe – ker Komisija o njih ni bila obveščena – niso bile upoštevane pri presoji obstoja zadevne neizpolnitve obveznosti, Republika Poljska meni, da bi jih bilo treba upoštevati pri izračunu koeficienta resnosti te neizpolnitve obveznosti, zlasti pa pri presoji učinkov nepravočasnega prenosa Direktive 2018/1972 na splošni interes in na posamezne interese.

53 Na drugi strani Republika Poljska v zvezi z upoštevanjem odvračilnega učinka in zlasti uporabe faktorja „n“ meni, da – tako kot v zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 20. januarja 2022, Komisija/Grčija (Izterjava državnih pomoči – Feronikelj) (C-51/20, EU:C:2022:36) – ni treba upoštevati institucionalne teže tožene države članice v Uniji in da zadostuje, da se opre na njen BDP. V tem primeru naj bi bilo treba faktor „n“ zmanjšati na 1,03.

54 Skratka, Republika Poljska predlaga znižanje koeficienta resnosti in faktorja „n“ ter, posledično, znižanje višine kazni, ki jih predlaga Komisija.

55 Komisija v repliki meni, na prvem mestu, da so trditve Republike Poljske nekoherentne, saj ta na eni strani trdi, da podrobno besedilo Direktive 2018/1972 zahteva številne vsebinske analize in javna posvetovanja, tudi s potrošniki in podjetji, kar naj bi povzročilo zamudo pri prenosu te direktive, na drugi strani pa, da so v tej direktivi v velikem delu povzete določbe prejšnjih direktiv, tako da naj zadevna neizpolnitev obveznosti ne bi imela konkretnega in bistvenega učinka na trg ali na položaj končnih uporabnikov.

56 Na drugem mestu, Komisija navaja, da na dan vložitve te replike nacionalne določbe, ki jih je navedla Republika Poljska in ki naj bi bile v skladu z zahtevami iz Direktive 2018/1972, niso bile sporočene kot ukrepi za prenos te direktive. Komisija naj torej teh določb ne bi mogla upoštevati pri določitvi koeficienta resnosti.

57 Prvič, Komisija naj ne bi imela možnosti preveriti, ali navedene nacionalne določbe dejansko zagotavljajo popoln prenos določb Direktive 2018/1972.

58 Drugič, ta direktiva naj bi vsekakor določala obveznost, da je o besedilu takih nacionalnih določb Komisija obveščena v ustrezni obliki, tako da lahko Komisija določi datum in obseg take obvestitve. Stališče Republike Poljske naj bi pomenilo, da se uradna obvestitev Komisije lahko nadomesti s tem, da se Sodišču sporočijo ukrepi za prenos zadevne direktive, kar naj bi pomenilo

dejansko obvestitev in naj bi bilo v neposrednem nasprotju z besedilom obveznosti obvestitve, ki jo določa ta direktiva, ter bi tej obveznosti odvzelo bistvo v škodo polnega učinka prava Unije. To naj bi veljalo tudi, kadar je prenos direktive mogoče zagotoviti z že veljavnimi nacionalnimi pravili. V takem primeru namreč države članice naj ne bi bile razbremenjene obveznosti, da Komisijo obvestijo o obstoju teh pravil.

59 Tretjič, države članice naj bi morale Komisiji predložiti jasne in natančne informacije ter nedvoumno navesti zakone in druge predpise, za katere menijo, da so z njihovim sprejetjem izpolnile različne obveznosti, ki jim jih nalaga zadevna direktiva. Brez takih informacij naj Komisija ne bi mogla preveriti, ali je zadevna država članica to direktivo dejansko in v celoti prenesla.

60 Četrtič, Komisija navaja, da so trditve Republike Poljske splošne narave in da iz njih ni mogoče sklepati, da so bile z navedenimi pravnimi pravili določbe Direktive 2018/1972 dejansko in v celoti prenesene v poljski pravni red.

61 Na tretjem mestu, kar zadeva faktor „n“, Komisija vztraja pri svojem stališču.

62 Republika Poljska v dupliki pojasnjuje, na prvem mestu, da glede koeficienta resnosti ne prereka, da sta obveznost sprejetja nacionalnih ukrepov za zagotovitev popolnega prenosa direktive in obveznost obvestitve Komisije o teh ukrepih bistveni obveznosti držav članic ter da je treba za neizpolnitev te obveznosti šteti, da je nedvomno resna. Poleg tega Republika Poljska meni, da uradne obvestitve Komisije ni mogoče nadomestiti z dejansko obvestitvijo.

63 Vendar naj po eni strani to ne bi pomenilo, da lahko Komisija, kadar za določitev višine kazni ocenjuje učinke nepravočasnega prenosa Direktive 2018/1972 na notranji trg in potrošnike, popolnoma prezre nacionalno zakonodajo, ki se uporablja, zgolj zato, ker o njej ni bila obveščena. Če bi se sprejelo nasprotno, naj bi to pomenilo, da bi se pri določanju koeficienta resnosti presojali potencialni učinki ravnanj držav članic, ne pa dejanski učinki teh ravnanj. V skladu s točko 16 sporočila iz leta 2005 pa naj bi bili med parametri, ki vplivajo na koeficient resnosti kršitve, pomen določb prava Unije, ki so bile kršene, ter učinki te kršitve na splošne ali posamezne interese navedeni ločeno. Republika Poljska meni, da se v okviru prvega od teh parametrov obseg zadevnega akta Unije presoja teoretično in da to vključuje med drugim potencialne učinke neizvajanja tega akta v državah članicah. Učinke zatrjevane kršitve na splošne ali posamezne interese pa naj bi bilo treba analizirati v posebnem okviru, pri čemer se ne upoštevajo le določbe Direktive 2018/1972, ampak tudi dejanske okoliščine, med katerimi so tudi veljavne nacionalne določbe, tudi če te niso bile sporočene. V zvezi s tem se ta država članica sklicuje na točko 53 sodbe z dne 25. junija 2013, Komisija/Češka republika (C-241/11, EU:C:2013:423).

64 Poleg tega Republika Poljska navaja, da je 25. novembra 2022 Komisijo uradno obvestila o več aktih in da sta bila dva osnutka zakona o prenosu 9. decembra 2022 posredovana Sejm (spodnji dom parlamenta, Poljska), kar naj bi bilo treba v skladu s točko 16.3 sporočila iz leta 2005 šteti za olajševalni dejavnik, saj naj bi to dokazovalo, da zakonodajno delo napreduje.

65 Po drugi strani ta država članica trdi, da njena utemeljitev ni nekoherentna. Dejstvo, da Direktiva 2018/1972 v veliki meri povzema razveljavljene direktive, naj namreč ne bi izključevalo obstoja dvoumnosti v novih določbah, ki jih ta direktiva uvaja. Problematika iz odgovora na tožbo naj bi se nanašala prav na te nove določbe.

66 Na drugem mestu, Republika Poljska v zvezi s faktorjem „n“ opozarja, da je bila sodba Komisija/Grčija (Izterjava državnih pomoči – Feronikelj) (C-51/20, EU:C:2022:36), razglašena 20. januarja 2022 in da se Komisija ne more sklicevati na nedokončane analize, da bi upravičila neizvrševanje navedene sodbe. Navedena sodba naj bi bila zelo pomembna za postopke v teku v zvezi z neprenosom direktiv in neizvršitvijo sodb Sodišča, v katerih Komisija po eni strani državam članicam očita, da niso pravočasno izpolnile svojih obveznosti, po drugi strani pa Komisija sama zavlačuje z izvršitvijo navedene sodbe.

Presoja Sodišča

67 Ker je bilo, kot je razvidno iz točke 32 te sodbe, ugotovljeno, da Republika Poljska ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, Komisije ni obvestila o nobenem ukrepu za prenos Direktive 2018/1972 v smislu člena 260(3) PDEU, tako ugotovljena neizpolnitev obveznosti spada na področje uporabe te določbe.

68 Komisija predlaga naložitev denarne kazni in plačila pavšalnega zneska.

69 Iz sodne prakse Sodišča pa je razvidno, da je uporaba enega ali drugega od teh ukrepov odvisna od zmožnosti vsakega od njiju, da se glede na okoliščine primera z njim doseže zastavljeni cilj. Medtem ko se zdi naložitev denarne kazni posebej prilagojena za spodbuditev države članice, da čim prej odpravi neizpolnitev obveznosti, ki bi se brez takega ukrepa morda nadaljevala, pa naložitev plačila pavšalnega zneska temelji bolj na presoji posledic neizpolnitve obveznosti zadevne države članice za zasebne in javne interese, zlasti če je neizpolnitev obveznosti trajala dlje časa (sodba z dne 25. februarja 2021, Komisija/Španija (Direktiva o osebnih podatkih – kazenske zadeve), C-658/19, EU:C:2021:138, točka 54 in navedena sodna praksa).

– *Predlog za naložitev denarne kazni*

70 Glede možnosti naložitve denarne kazni v tej zadevi je treba opozoriti, da je v skladu s sodno prakso Sodišča naložitev take denarne kazni utemeljena le, če neizpolnitev obveznosti, ki naj bi se sankcionirala s to denarno kaznijo, traja do presoje Sodišča v zvezi z dejanskim stanjem, to je do dneva končanja postopka (sodba z dne 25. februarja 2021, Komisija/Španija (Direktiva o osebnih podatkih – kazenske zadeve), C-658/19, EU:C:2021:138, točki 55 in 57 ter navedena sodna praksa).

71 Iz tega sledi, da je treba za ugotovitev, ali je v obravnavani zadevi izrek denarne kazni mogoče predvideti, preveriti, ali je neizpolnitev obveznosti, ugotovljena v točki 32 te sodbe, trajala do dneva končanja postopka, to je do 19. decembra 2022.

72 V zvezi s tem je iz spisa, predloženega Sodišču, razvidno, da Republika Poljska na ta dan ni niti sprejela niti, posledično, sporočila ukrepov, potrebnih za zagotovitev prenosa določb Direktive 2018/1972 v poljsko pravo.

73 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da Republika Poljska s tem, da ob presoji dejanskega stanja, ki jo je opravilo Sodišče, ni sprejela teh ukrepov in posledično o njih Komisije ni obvestila, svojih obveznosti še vedno ni izpolnila.

74 Zato Sodišče meni, da je naložitev plačila denarne kazni Republiki Poljski, ki jo predlaga Komisija, primerna za zagotovitev, da ta država članica ugotovljeno neizpolnitev obveznosti v kar najkrajšem času odpravi in izpolni obveznosti, ki jih ima v skladu z Direktivo 2018/1972. Ker pa

ni mogoče izključiti, da bi lahko bil do dneva razglasitve sodbe v obravnavani zadevi prenos te direktive v celoti končan, se sme denarna kazen naložiti le, če bi neizpolnitev obveznosti, ugotovljena v točki 32 te sodbe, ob tej razglasitvi še obstajala.

75 Opozoriti je treba, da mora Sodišče pri izvrševanju polja proste presoje denarno kazen določiti tako, da je ta na eni strani prilagojena okoliščinam in sorazmerna z ugotovljeno neizpolnitvijo obveznosti in zmožnostjo plačila zadevne države članice ter da na drugi strani v skladu s členom 260(3), drugi pododstavek, PDEU ne presega zneska, ki ga je določila Komisija (sodba z dne 25. februarja 2021, Komisija/Španija (Direktiva o osebnih podatkih – kazenske zadeve), C-658/19, EU:C:2021:138, točka 62 in navedena sodna praksa).

76 V okviru presoje Sodišča v zvezi z določitvijo zneska denarne kazni so merila, ki jih je treba upoštevati za zagotovitev prisilne narave te kazni, zato da se pravo Unije uporablja enotno in učinkovito, načeloma trajanje kršitve, stopnja njene resnosti in zmožnost plačila zadevne države članice. Za uporabo teh meril mora Sodišče upoštevati zlasti posledice neizpolnitve obveznosti za zadevne javne in zasebne interese ter nujnost, ki obstaja glede tega, da zadevna država članica izpolni svoje obveznosti (sodba z dne 25. februarja 2021, Komisija/Španija (Direktiva o osebnih podatkih – kazenske zadeve), C-658/19, EU:C:2021:138, točka 63 in navedena sodna praksa).

77 Na prvem mestu, v zvezi z resnostjo kršitve je treba opozoriti, da sta obveznost sprejetja nacionalnih ukrepov za zagotovitev popolnega prenosa direktive in obveznost obvestitve Komisije o teh ukrepih bistveni obveznosti držav članic za zagotovitev polnega učinka prava Unije ter da je zato treba za neizpolnitev teh obveznosti šteti, da je nedvomno resna (sodba z dne 25. februarja 2021, Komisija/Španija (Direktiva o osebnih podatkih – kazenske zadeve), C-658/19, EU:C:2021:138, točka 64 in navedena sodna praksa).

78 V tej zadevi je treba ugotoviti, da Republika Poljska, kot je razvidno iz točke 32 te sodbe, ob izteku roka, določenega v tem obrazloženem mnenju, in sicer 23. novembra 2021, ni izpolnila obveznosti prenosa, ki jo je imela na podlagi Direktive 2018/1972, tako da polni učinek prava Unije ni bil zagotovljen. Resnost te neizpolnitve obveznosti je še večja zaradi okoliščine, da Republika Poljska na ta dan še ni sporočila nobenega ukrepa za prenos te direktive.

79 Poleg tega je Direktiva 2018/1972, kot poudarja Komisija, glavni zakonodajni akt na področju elektronskih komunikacij.

80 Natančneje, najprej, Direktiva 2018/1972 v skladu s svojim členom 1(1) „vzpostavlja harmoniziran okvir za regulacijo elektronskih komunikacijskih omrežij, elektronskih komunikacijskih storitev, pripadajočih naprav in storitev ter nekaterih vidikov terminalske opreme. Določa naloge nacionalnih regulativnih organov in po potrebi drugih pristojnih organov ter tudi vrsto postopkov za zagotovitev harmonizirane uporabe regulativnega okvira po vsej Uniji.“

81 Dalje, v skladu s členom 1(2) te direktive je njen namen na eni strani vzpostaviti notranji trg elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev, ki omogoča postavitev in uporabo zelo visokozmogljivih omrežij, trajnostno konkurenco, interoperabilnost elektronskih komunikacijskih storitev, dostopnost, varnost omrežij in storitev ter koristi za končnega uporabnika, na drugi strani pa po vsej Uniji zagotoviti ponudbo zelo kakovostnih, cenovno ugodnih in javno dostopnih storitev z učinkovito konkurenco in izbiro, obravnavati okoliščine, v katerih potrebe končnih uporabnikov, vključno z uporabniki invalidi – da bi ti lahko dostopali do storitev enako kot ostali – niso izpolnjene v zadovoljivem merilu na trgu, ter določiti potrebne pravice končnih uporabnikov.

82 Nazadnje, kot je razvidno iz uvodnih izjav 2 in 3 navedene direktive, ta uvaja spremembe regulativnega okvira, ki je veljal pred njenim sprejetjem, da bi se upošteval tehnološki in tržni razvoj.

83 Res je, kot navaja Republika Poljska, da je zadevno področje že urejeno z drugimi akti prava Unije, ki jih ta direktiva spreminja ali nadomešča.

84 Vendar navedena direktiva ni omejena na kodifikacijo teh aktov. Kot namreč poudarja Komisija, ne da bi ji Republika Poljska nasprotovala, se z EZEK med drugim povečuje izbira in krepijo pravice potrošnikov, tako da se zagotavljajo višji standardi komunikacijskih storitev, ter krepi vloga nacionalnih regulativnih organov, in sicer z določitvijo skupnih minimalnih pristojnosti teh organov ter krepitvijo njihove neodvisnosti z določitvijo meril za imenovanja in obveznosti poročanja. Poleg tega EZEK ureja različne vidike zagotavljanja elektronskih komunikacijskih storitev, vključno z obveznostmi univerzalne storitve, številskimi viri in pravicami končnih uporabnikov. Namen okrepitve pravil za organizacijo sektorja elektronskih komunikacij, ki so določena z EZEK, je povečati varnost in varstvo potrošnikov, zlasti v zvezi z dostopom do teh storitev po dostopni ceni.

85 Kot pa pravilno trdi Komisija, to, da Republika Poljska, prvič, ni prenesla Direktive 2018/1972, škodi regulativnim praksam po vsej Uniji v zvezi z upravljanjem elektronskega komunikacijskega sistema, odobritvami spektra in pravili za dostop do trga. Zato se podjetja ne morejo zanašati niti na usklajenost in predvidljivost postopkov za podelitev ali obnovitev pravic do uporabe obstoječega spektra niti na predvidljivost ureditve, ki izhaja iz tega, da so dovoljenja za uporabo spektra veljavna vsaj 20 let. Take pomanjkljivosti neposredno vplivajo na dostopnost do zelo visokozmogljivih omrežij v Uniji in njihovo postavitev. Drugič, potrošniki ne morejo imeti številnih oprijemljivih koristi, ki so jim zagotovljene s to direktivo, kot so rešitve v zvezi s cenovno dostopnimi komunikacijskimi storitvami, zahtevo po posredovanju jasnih informacij o pogodbah, obveznostjo uporabe preglednih cen, poenostavitvijo zamenjave ponudnika omrežja za spodbujanje dostopnejših maloprodajnih cen in obveznostjo operaterjev, da končnim uporabnikom invalidom zagotovijo enakovreden dostop do komunikacijskih storitev.

86 Na drugem mestu, glede trajanja kršitve je treba opozoriti, da ga je treba načeloma oceniti glede na datum, ko Sodišče presoja dejansko stanje, in da je treba šteti, da je bila ta presoja dejanskega stanja opravljena na dan končanja postopka (glej v tem smislu sodbo z dne 25. februarja 2021, Komisija/Španija (Direktiva o osebnih podatkih – kazenske zadeve), C-658/19, EU:C:2021:138, točki 66 in 79 ter navedena sodna praksa).

87 Na eni strani je Sodišče v zvezi z začetkom obdobja, ki ga je treba upoštevati pri določitvi višine denarne kazni, ki jo je treba naložiti na podlagi člena 260(3) PDEU, razsodilo, da je datum, ki ga je treba upoštevati pri oceni trajanja zadevne neizpolnitve obveznosti, datum izteka roka, določenega v obrazloženem mnenju (glej v tem smislu sodbi z dne 16. julija 2020, Komisija/Romunija (Preprečevanje pranja denarja), C-549/18, EU:C:2020:563, točka 79, in z dne 16. julija 2020, Komisija/Irska (Preprečevanje pranja denarja), C-550/18, EU:C:2020:564, točka 90).

88 V obravnavani zadevi ni bilo veljavno ovrženo, da Republika Poljska do izteka roka, določenega v obrazloženem mnenju, to je 23. novembra 2021, ni sprejela zakonov in drugih predpisov, potrebnih za zagotovitev prenosa Direktive 2018/1972, in da posledično o njih Komisije ni obvestila.

89 Na drugi strani, kot je razvidno iz točk 72 in 73 te sodbe, neizpolnitev obveznosti, ugotovljena v točki 32 te sodbe, ob končanju postopka pred Sodiščem, to je 19. decembra 2022, še ni prenehala.

90 Trajanje kršitve skoraj trinajst mesecev pa je glede na to, da so morale države članice določbe Direktive 2018/1972 v skladu s členom 124 te direktive prenesti do 21. decembra 2020, znatno.

91 Pri tem je treba upoštevati, da je bilo lahko to trajanje deloma posledica izjemnih okoliščin, povezanih s pandemijo covida-19. Republika Poljska namreč trdi, pri čemer se njene trditve ne prerekajo, da se je zaradi teh okoliščin, ki so bile nepredvidljive in neodvisne od njene volje, zakonodajni postopek, potreben za prenos Direktive 2018/1972, zavlekel in da se je zato obdobje, v katerem je trajala neizpolnitev obveznost, ugotovljena v točki 32 te sodbe, podaljšalo.

92 Na tretjem mestu, v zvezi z zmožnostjo plačila zadevne države članice je iz sodne prakse Sodišča razvidno, da je treba upoštevati BDP te države članice, kakršen je bil ta na dan, ko je Sodišče presojalo dejansko stanje (glej v tem smislu sodbi z dne 16. julija 2020, Komisija/Romunija (Preprečevanje pranja denarja), C-549/18, EU:C:2020:563, točka 85, in z dne 16. julija 2020, Komisija/Irska (Preprečevanje pranja denarja), C-550/18, EU:C:2020:564, točka 97).

93 Komisija predlaga, da se poleg BDP Republike Poljske upošteva tudi njena institucionalna teža v Uniji, ki jo izraža število sedežev, ki jih ima ta država članica v Parlamentu. Komisija tudi meni, da je treba za to, da bi bile kazni, naložitev katerih predlaga Sodišču za zadevno državo članico, sorazmerne in odvračilne, uporabiti prilagoditveni faktor 4,5.

94 Vendar je Sodišče, kot pravilno trdi Republika Poljska, nedavno zelo jasno navedlo, prvič, da upoštevanje institucionalne teže zadevne države članice ni nujno potrebno za zagotovitev zadostnega odvračanja in za to, da bi bila ta država članico spodbujena k spremembi svojega sedanjega ali prihodnjega ravnanja, in drugič, da Komisija ni dokazala, na podlagi katerih objektivnih merilih je vrednost prilagoditvenega faktorja določila na 4,5 (glej v tem smislu sodbo z dne 20. januarja 2022, Komisija/Grčija (Izterjava državnih pomoči – Feronikelj), C-51/20, EU:C:2022:36, točki 115 in 117).

95 Glede na zgoraj navedeno in ob upoštevanju diskrecijske pravice, ki jo ima Sodišče na podlagi člena 260(3) PDEU, ki določa, da Sodišče pri denarni kazni, ki jo naloži, ne sme preseči zneska, ki ga je določila Komisija, je treba Republiki Poljski, če neizpolnitev obveznosti, ugotovljena v točki 32 te sodbe, na dan razglasitve te sodbe še vedno obstaja, naložiti, naj Komisiji od tega dneva in dokler ta država članica te neizpolnitve obveznosti ne odpravi, plačuje dnevno denarno kazen v višini 50.000 EUR.

– *Predlog za naložitev plačila pavšalnega zneska*

96 Glede primernosti naložitve plačila pavšalnega zneska v obravnavani zadevi je treba opozoriti, da je Sodišče pristojno za to, da v vsaki zadevi glede na okoliščine primera, o katerem odloča, ter glede na stopnjo prepričevanja in odvračanja, ki se mu zdi potrebna, določi primerne denarne sankcije, da se med drugim preprečijo ponovne podobne kršitve prava Unije (sodba z dne 25. februarja 2021, Komisija/Španija (Direktiva o osebnih podatkih – kazenske zadeve), C-658/19, EU:C:2021:138, točka 69 in navedena sodna praksa).

97 V obravnavani zadevi je treba ugotoviti, da ne glede na to, da je Republika Poljska med celotnim predhodnim postopkom sodelovala s službami Komisije in jih obveščala o razlogih, ki so ji onemogočili prenos Direktive 2018/1972 v poljsko pravo, vsi pravni in dejanski elementi, na

podlagi katerih je bila ugotovljena neizpolnitev obveznosti, in sicer popolna opustitev obvestitve o ukrepih, potrebnih za ta prenos, ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, ter tudi ob vložitvi te tožbe in ko je Sodišče presojalo dejstva, kažejo na to, da je treba za učinkovito preprečevanje poznejših podobnih ponovitev kršitev prava Unije sprejeti odvračilni ukrep, kakršen je naložitev plačila pavšalnega zneska (glej po analogiji sodbo z dne 25. februarja 2021, Komisija/Španija (Direktiva o osebnih podatkih – kazenske zadeve), C-658/19, EU:C:2021:138, točka 70 in navedena sodna praksa).

98 Iz tega sledi, da je primerno Republiki Poljski naložiti plačilo pavšalnega zneska.

99 V zvezi z izračunom višine tega pavšalnega zneska je treba opozoriti, da mora Sodišče pri izvajanju svoje diskrecijske pravice na tem področju, kot je omejena s predlogi Komisije, pavšalni znesek, ki se lahko naloži državi članici na podlagi člena 260(3) PDEU, določiti tako, da je ta po eni strani prilagojen okoliščinam in po drugi strani sorazmeren s storjeno kršitvijo. Med dejavniki, ki jih je treba v zvezi s tem upoštevati, so elementi, kot so resnost ugotovljene neizpolnitve obveznosti, njeno trajanje in zmožnost plačila zadevne države članice (sodba z dne 25. februarja 2021, Komisija/Španija (Direktiva o osebnih podatkih – kazenske zadeve), C-658/19, EU:C:2021:138, točka 73 in navedena sodna praksa).

100 Kot je bilo opozorjeno v točki 86 te sodbe, je treba trajanje kršitve načeloma oceniti glede na datum, ko Sodišče presoja dejansko stanje, pri čemer je treba šteti, da je bila ta presoja dejanskega stanja opravljena na dan končanja postopka.

101 Po eni strani, Sodišče je glede začetka obdobja, ki ga je treba upoštevati pri določitvi pavšalnega zneska, katerega plačilo se naloži na podlagi člena 260(3) PDEU, razsodilo, da datum, ki ga je treba upoštevati pri ugotavljanju trajanja zadevne neizpolnitve obveznosti – drugače kakor pri dnevni denarni kazni – ni datum izteka roka, določenega v obrazloženem mnenju, ampak datum, na katerega se izteče rok za prenos, določen v zadevni direktivi (sodbi z dne 16. julija 2020, Komisija/Romunija (Preprečevanje pranja denarja), C-549/18, EU:C:2020:563, točka 79, in z dne 16. julija 2020, Komisija/Irska (Preprečevanje pranja denarja), C-550/18, EU:C:2020:564, točka 90).

102 V obravnavani zadevi ni bilo veljavno ovrženo, da Republika Poljska do datuma izteka roka za prenos iz člena 124 Direktive 2018/1972, to je 21. decembra 2020, ni sprejela zakonov in drugih predpisov, potrebnih za zagotovitev prenosa te direktive, in posledično o njih Komisije ni obvestila.

103 Po drugi strani, kot je bilo že navedeno v točki 89 te sodbe, neizpolnitev obveznosti, ugotovljena v točki 32 te sodbe, ob koncu postopka, to je 19. decembra 2022, še ni prenehala, tako da je ta neizpolnitev obveznosti na ta dan trajala 728 dni.

104 Vendar je treba upoštevati, da je trajanje te neizpolnitve obveznosti lahko deloma izhajalo iz izjemnih okoliščin, navedenih v točki 91 te sodbe.

105 Iz tega sledi, da je treba – tudi ob upoštevanju preudarkov v zvezi z resnostjo kršitve, navedenih v točkah od 77 do 85 te sodbe, in preudarkov v zvezi z zmožnostjo plačila Republike Poljske, navedenih v točkah od 92 do 94 te sodbe, ter glede na diskrecijsko pravico, ki jo ima Sodišče na podlagi člena 260(3) PDEU, ki določa, da Sodišče pri določitvi pavšalnega zneska, katerega plačilo naloži, ne sme preseči zneska, ki ga je določila Komisija – ugotoviti, da je treba za učinkovito

preprečevanje poznejših ponovitev kršitev, ki so podobne kršitvi člena 124 Direktive 2018/1972 in ki vplivajo na polni učinek prava Unije, naložiti plačilo pavšalnega zneska v višini 4 milijonov EUR.

106 Republiki Poljski je zato treba naložiti, naj Komisiji plača pavšalni znesek v višini 4 milijonov EUR.

Stroški

107 V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker je Komisija predlagala, naj se Republiki Poljski naloži plačilo stroškov, in ker Republika Poljska s svojimi predlogi ni uspela, se ji naloži, da poleg svojih stroškov nosi tudi stroške Komisije.

Iz teh razlogov je Sodišče (deveti senat) razsodilo:

1. **Republika Poljska s tem, da ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, ni sprejela zakonov in drugih predpisov, potrebnih za uskladitev z Direktivo (EU) 2018/1972 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o Evropskem zakoniku o elektronskih komunikacijah, in posledično s tem, da o teh zakonih in drugih predpisih Evropske komisije ni obvestila, ni izpolnila obveznosti iz člena 124(1) te direktive.**

2. **Republika Poljska s tem, da ob presoji dejanskega stanja, ki jo je opravilo Sodišče, ni sprejela ukrepov, potrebnih za prenos določb Direktive 2018/1972 v njeno nacionalno pravo, in posledično o teh ukrepih Evropske komisije ni obvestila, svojih obveznosti še vedno ni izpolnila.**

3. **Če neizpolnitev obveznosti, ugotovljena v točki 1, na dan razglasitve te sodbe še vedno obstaja, se Republiki Poljski naloži, naj Evropski komisiji od tega dneva in dokler ta država članica te neizpolnitve obveznosti ne odpravi, plačuje dnevno denarno kazen v višini 50.000 EUR.**

4. **Republiki Poljski se naloži, naj Evropski komisiji plača pavšalni znesek v višini 4 milijonov EUR.**

5. **Republika Poljska nosi svoje stroške in stroške Evropske komisije.**

Podpisi