Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (deveto vijeće)

14. ožujka 2024.*

„Povreda obveze države članice – Članak 258. UFEU-a – Direktiva (EU) 2018/1972 – Europski zakonik o elektroničkim komunikacijama – Neprenošenje i nepriopćavanje mjera za prenošenje – Članak 260. stavak 3. UFEU-a – Zahtjev za nalaganje plaćanjapaušalnog iznosa i novčane kazne – Kriteriji za utvrđivanje iznosa sankcije”

U predmetu C-452/22,

povodom tužbe zbog povrede obveze na temelju članka 258. i članka 260. stavka 3. UFEU-a, podnesene 8. srpnja 2022.,

Europska komisija, koju zastupaju U. Małecka, L. Malferrari i E. Manhaeve, u svojstvu agenata,

tužitelj,

protiv

Republike Poljske, koju zastupa B. Majczyna, u svojstvu agenta,

tuženika,

SUD (deveto vijeće),

u sastavu: J.-C. Bonichot, u svojstvu predsjednika vijeća, S. Rodin i L. S. Rossi (izvjestiteljica), suci,

nezavisna odvjetnica: T. Ćapeta,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnu odvjetnicu, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: poljski

Presudu

1 Svojom tužbom Europska komisija od Suda traži da:

– utvrdi da je Republika Poljska, time što nije donijela zakonske i podzakonske odredbe potrebne radi usklađivanja s Direktivom (EU) 2018/1972 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o Europskom zakoniku elektroničkih komunikacija (SL 2018., L 321, str. 36. i ispravak SL 2019., L 334, str. 164.) ili, u svakom slučaju, što nije Komisiji priopćila te odredbe, povrijedila obveze koje ima na temelju te direktive;

– naloži Republici Poljskoj da Komisiji isplati paušalni iznos izračunan na temelju iznosa od 13 180,50 eura po danu, pri čemu minimalni paušalni iznos treba iznositi 3 270 000 eura;

– ako se povreda obveze opisana u prvoj alineji nastavi do dana donošenja presude u ovom predmetu, naloži Republici Poljskoj da Komisiji isplati novčanu kaznu u iznosu od 59 290,50 eura po danu, računajući od tog dana do dana kad ta država članica ispuni obveze koje ima na temelju Direktive 2018/1972, i

– naloži Republici Poljskoj snošenje troškova.

Pravni okvir

2 U uvodnim izjavama 2. i 3. Direktive 2018/1972 navodi se:

„(2) Komisija periodično preispituje provođenje pet direktiva koje su dio postojećeg regulatornog okvira za elektroničke komunikacijske mreže i usluge […], posebno da bi utvrdila treba li ih izmijeniti s obzirom na tehnološki i tržišni razvoj.

(3) Komisija je u svojoj Komunikaciji od 6. svibnja 2015. kojom se utvrđuje Strategija jedinstvenog digitalnog tržišta istaknula da će se preispitivanje telekomunikacijskog okvira usredotočiti na mjere kojima je cilj poticanje ulaganja u širokopojasne mreže velike brzine, dosljedniji pristup unutarnjeg tržišta politici radiofrekvencijskog spektra i upravljanju njime, ostvarivanje uvjeta za istinsko unutarnje tržište uklanjanjem regulatorne rascjepkanosti, osiguravanje učinkovite zaštite potrošača, ravnopravni uvjeti za sve sudionike na tržištu i dosljedna primjena pravila te učinkovitiji regulatorni institucionalni okvir.”

3 Članak 1. te direktive, naslovljen „Predmet, područje primjene i ciljevi”, predviđa:

„1. Ovom se Direktivom utvrđuje usklađeni okvir za pravno uređenje elektroničkih komunikacijskih mreža, elektroničkih komunikacijskih usluga, povezane opreme i povezanih usluga te određenih značajki terminalne opreme. Ovom se Direktivom navode zadaće nacionalnih regulatornih tijela i, ako je primjenjivo, drugih nadležnih tijela i utvrđuje niz postupaka kako bi se osigurala usklađena primjena regulatornog okvira u cijeloj [Europskoj] [u]niji.

2. Ciljevi su ove Direktive:

(a) provedba unutarnjeg tržišta u području elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga iz kojega proizlazi postavljanje i prihvaćanje osiguranih mreža vrlo velikoga kapaciteta, održivo tržišno natjecanje, interoperabilnost elektroničkih komunikacijskih usluga, dostupnost, sigurnost mreža i usluga te pogodnosti za krajnje korisnike; i

(b) osiguravanje pružanja kvalitetnih, cjenovno pristupačnih i javno dostupnih usluga na području cijele Unije putem učinkovitoga tržišnog natjecanja i odabira, poboljšati okolnosti u kojima na tržištu potrebe krajnjih korisnika, uključujući korisnike s invaliditetom radi jednakoga pristupa uslugama kakav imaju ostali korisnici, nisu uspješno zadovoljene te utvrditi potrebna prava krajnjih korisnika.

[…]”

4 Članak 124. navedene direktive, naslovljen „Prenošenje”, u stavku 1. određuje:

„Države članice do 21. prosinca 2020. donose i objavljuju zakone i druge propise koji su potrebni radi usklađivanja s ovom Direktivom. One Komisiji odmah dostavljaju tekst tih mjera.

Države članice primjenjuju te mjere od 21. prosinca 2020.

Kada države članice donose te mjere, one sadržavaju upućivanje na ovu Direktivu ili se na nju upućuje prilikom njihove službene objave. One sadržavaju i izjavu da se upućivanja u postojećim zakonima i drugim propisima na direktive stavljene izvan snage ovom Direktivom smatraju upućivanjima na ovu Direktivu. Države članice određuju načine tog upućivanja i oblik te izjave.”

Predsudski postupak i postupak pred Sudom

5 Budući da Republika Poljska nije dostavila Komisiji nikakve informacije o donošenju odredbi potrebnih radi prenošenja Direktive 2018/1972 u poljsko pravo u skladu s njezinim člankom 124., Komisija je 3. veljače 2021. toj državi članici poslala službenu opomenu.

6 Poljska su tijela 6. travnja 2021. odgovorila na tu opomenu navodeći posebno da Direktiva 2018/1972 treba biti prenesena donošenjem dvaju zakona koji bi trebali biti objavljeni i priopćeni najkasnije početkom kolovoza 2021.

7 Budući da nije imala nikakvih drugih informacija o prenošenju Direktive 2018/1972, Komisija je 23. rujna 2021. Republici Poljskoj uputila obrazloženo mišljenje tražeći od nje da se uskladi s tom direktivom do 23. studenoga 2021.

8 Poljska su tijela 17. studenoga 2021. odgovorila na obrazloženo mišljenje dajući Komisiji pojašnjenja o stanju zakonodavnog postupka vezanog uz to prenošenje. Konkretno, navela su da je objavljivanje zakona o prenošenju planirano za ožujak 2022.

9 Smatrajući da Republika Poljska nije donijela odredbe potrebne radi usklađivanja s Direktivom 2018/1972, Komisija je 6. travnja 2022. odlučila podnijeti Sudu predmetnu tužbu.

10 Poljska su tijela 27. travnja 2022. obavijestila Komisiju da je Vijeće ministara uputilo prijedlog zakona namijenjenog prenošenju Direktive 2018/1972 Komisiji za pravna pitanja vladina Ureda za zakonodavstvo.

11 Dana 8. srpnja 2022. Komisija je podnijela predmetnu tužbu.

12 Republika Poljska traži od Suda da odbije tužbu u cijelosti, podredno, da se suzdrži od nalaganja plaćanja paušalnog iznosa i novčane kazne koje je zatražila Komisija, podredno prethodnom, da značajno smanji visinu tog paušalnog iznosa i te novčane kazne, te da Komisiji naloži snošenje troškova.

13 Pisani dio postupka u ovom predmetu zaključen je 19. prosinca 2022.

O tužbi

Povreda obveze na temelju članka 258. UFEU-a

Argumentacija stranaka

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

15 Komisija precizira da postojanje povrede obveze treba ocjenjivati prema stanju u dotičnoj državi članici kakvo je bilo u trenutku isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju.

16 Međutim, ističe da, u konkretnom slučaju, u trenutku isteka tog roka ili čak u trenutku podnošenja predmetne tužbe Republika Poljska još nije bila donijela odredbe potrebne radi prenošenja Direktive 2018/1972 u svoje nacionalno pravo te da ih u svakom slučaju nije priopćila Komisiji.

17 Prema tvrdnjama Komisije, Republika Poljska ustvari ne osporava povredu obveze koja joj se stavlja na teret, već se samo poziva na praktične i unutarnje okolnosti kao opravdanje za tu povredu. Međutim, tvrdi da takve okolnosti ne mogu biti razlog za neprenošenje direktive u roku koji se njome predviđa.

18 Republika Poljska u svojem odgovoru na tužbu osporava postojanje bilo kakve povrede obveze. Ta država članica navodi da se, imajući u vidu horizontalni karakter Direktive 2018/1972 i slobodu koja se državama članicama priznaje u pogledu izbora mjera za njezino provođenje, odlučila za rješenje slično onomu koje je prihvatio zakonodavac Unije, to jest donijeti novi pravni akt koji će sveobuhvatno uređivati tržište telekomunikacijskih usluga, to jest Ustawu Prawo komunikacji elektronicznej (Zakon o elektroničkim komunikacijama), a zajedno s njom i Ustawu – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo komunikacji elektronicznej (Zakon o utvrđivanju propisa za provedbu Zakona o elektroničkim komunikacijama).

19 Prvo, Republika Poljska navodi da je prije donošenja prijedloga tih dvaju zakona, zbog njihova širokog dosega, trebalo pribaviti određeni broj dubinskih analiza sa zakonodavnog gledišta, te provesti široko konzultiranje kako javnih upravnih tijela, tako i potrošača i gospodarskih subjekata.

20 Nadalje, navodi da je zbog složenosti i nepreciznosti odredbi Direktive 2018/1972 nastao određeni broj nedoumica u pogledu njihova tumačenja, što je dovelo do različitih gledišta među akterima uključenim u zakonodavni postupak. Konkretno, navodi da su se te nedoumice ticale pitanja određivanja osobnog područja primjene te direktive, kao i pitanja vezanih uz kategoriju elektroničkih komunikacijskih usluga u koju su trebale spadati i pojedine RCS usluge (*Rich Communication Services*). U potonjem smislu ističe da sama Komisija nije na zadovoljavajući način odgovorila na zahtjev Republike Poljske.

21 Konačno, tvrdi da je zakonodavni postupak kasnio zbog pandemije bolesti COVID-19, koja je otežala organiziranje koordinacijskih sastanaka i konzultacija, te je utjecala na brojna odsustva osoba uključenih u taj postupak. Osim toga, ta je pandemija iziskivala paralelno rješavanje brojnih značajnih pitanja vezanih uz, među ostalim, javno zdravlje, državnu sigurnost, te zaštitu i javni red.

22 Komisija u replici odgovara da nijedna od okolnosti na koje se Republika Poljska poziva ne može opravdavati to što ta država članica, u trenutku podnošenja navedene replike, nije ispunila svoje obveze u pogledu prenošenja Direktive 2018/1972.

Ocjena Suda

23 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, postojanje povrede obveze treba ocjenjivati prema stanju u dotičnoj državi članici kakvo je bilo u trenutku isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju, pri čemu Sud ne može uzeti u obzir naknadno nastale promjene (presuda od 25. veljače 2021., Komisija/Španjolska (Direktiva o osobnim podacima – Kazneno područje), C-658/19, EU:C:2021:138, t. 15. i navedena sudska praksa).

24 Osim toga, Sud je u više navrata utvrdio da je u slučaju kad se direktivom izričito predviđa obveza država članica da osiguraju da odredbe potrebne za njezinu provedbu sadržavaju upućivanje na tu direktivu ili da se uz njih navodi takvo upućivanje prilikom njihove službene objave, potrebno u svakom slučaju da države članice donesu pozitivni akt za prenošenje predmetne direktive (presuda od 25. veljače 2021., Komisija/Španjolska (Direktiva o osobnim podacima – Kazneno područje), C-658/19, EU:C:2021:138, t. 16. i navedena sudska praksa).

25 U konkretnom slučaju rok za odgovor na obrazloženo mišljenje istekao je 23. studenoga 2021. Stoga eventualno postojanje navodne povrede obveze treba ocjenjivati prema stanju nacionalnog zakonodavstva koje je bilo na snazi u tom trenutku (vidjeti u tom smislu presudu od 25. veljače 2021., Komisija/Španjolska (Direktiva o osobnim podacima – Kazneno područje), C-658/19, EU:C:2021:138, t. 17. i navedenu sudsku praksu).

26 U tom smislu, nesporno je da do navedenog dana Republika Poljska nije donijela mjere potrebne za osiguravanje prenošenja Direktive 2018/1972, a samim time ni priopćila te mjere Komisiji.

27 Kako bi opravdala svoju povredu obveze, Republika Poljska iznosi nekoliko argumenata vezanih uz, prvo, odluku da donese nove zakonodavne akte koji će sveobuhvatno uređivati tržište telekomunikacijskih usluga, čiji je postupak donošenja bio iznimno složen, drugo, nepreciznost odredbi Direktive 2018/1972 i, treće, posljedice pandemije bolesti COVID-19.

28 Međutim, takvi argumenti ne mogu biti opravdanje za povredu obveze koju joj Komisija stavlja na teret.

29 Naime, prvo, navodna složenost nacionalne zakonodavne procedure za prenošenje Direktive 2018/1972 ne može biti relevantna jer, prema ustaljenoj sudskoj praksi, unutarnje prakse ili prilike u državi članici ne mogu biti opravdanje za nepridržavanje obveza i rokova koji proizlaze iz direktiva Unije, a samim time ni njihovo zakašnjelo ili nepotpuno prenošenje (presuda od 13. siječnja 2021., Komisija/Slovenija, (MiFID II), C-628/18, EU:C:2021:1, t. 79. i navedena sudska praksa).

30 Drugo, navodna nepreciznost i složenost odredbi Direktive 2018/1972 ne može isključivati predmetnu povredu obveze. Naime, kao što to Komisija s pravom tvrdi, kada je zakonodavac Unije utvrdio rok za prenošenje te direktive, njemu je bio poznat stupanj složenosti i preciznosti te direktive, pa je u svakom slučaju bilo isključivo na njemu da produlji navedeni rok, a ne na državama članicama da od tog roka odstupaju, niti na Komisiji da tolerira takva odstupanja. Međutim, Republika Poljska ne navodi da je poduzela korake potrebne kako bi pokušala ishoditi takvo produljenje.

31 Treće, kada je riječ o posljedicama pandemije bolesti COVID-19, koja je izbila početkom 2020. godine, dovoljno je istaknuti da je zakonodavac Unije trebao produljiti rok za prenošenje Direktive 2018/1972 ako je smatrao da su posljedice te pandemije, koja je pogodila cijelo područje Unije, takve da sprečavaju države članice da se usklade s obvezama koje imaju na temelju te direktive.

32 Stoga valja zaključiti da je Republika Poljska, time što do isteka roka utvrđenog u obrazloženom mišljenju nije donijela zakonske i podzakonske odredbe potrebne radi usklađivanja s Direktivom 2018/1972, a samim time ni priopćila Komisiji te odredbe, povrijedila obveze koje ima na temelju članka 124. stavka 1. te direktive.

Zahtjevi podneseni na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a

Argumentacija stranaka

33 Komisija u tužbi naglašava, s jedne strane, da je Direktiva 2018/1972 donesena u redovnom zakonodavnom postupku te stoga ulazi u područje primjene članka 260. stavka 3. UFEU-a i, s druge strane, da povreda obveza iz članka 124. te direktive od strane Republike Poljske, zbog toga što ta država članica nije priopćila odredbe za njezino prenošenje, očito ima obilježje nepriopćavanja mjera za prenošenje navedene direktive u smislu članka 260. stavka 3. UFEU-a.

34 Komisija podsjeća na to da je u točki 23. Komunikacije 2011/C 12/01, naslovljene „Provedba članka 260. stavka 3. UFEU-a” (SL 2011., C 12, str. 1.) (u daljnjem tekstu: Komunikacija iz 2011.), precizirala da će sankcije koje će predložiti na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a biti izračunane prema istoj metodi koja je korištena i u postupcima pokrenutima pred Sudom na temelju tog članka 260. stavka 2., kako je opisana u točkama 14. do 18. njezine Komunikacije SEC(2005) 1658, naslovljene „Provedba članka [260. UFEU-a] ” (SL 2007., C 126, str. 15.) (u daljnjem tekstu: Komunikacija iz 2005.).

35 Stoga smatra da osnova za određivanje sankcije treba biti, kao prvo, težina povrede, kao drugo, njezino trajanje i, kao treće, nužnost osiguravanja odvraćajućeg učinka same sankcije kako bi se izbjeglo ponavljanje povreda.

36 Kao prvo, kada je riječ o težini povrede, ističe da Komisija u skladu s točkom 16. Komunikacije iz 2005. i Komunikacije iz 2011. utvrđuje koeficijent težine uzimajući u obzir dva parametra, odnosno, s jedne strane, važnost pravila Unije koja su povrijeđena i, s druge strane, njihove posljedice za opće i posebne interese o kojima je riječ.

37 S jedne strane, Komisija u tom smislu ističe da je Direktiva 2018/1972 glavni zakonodavni akt u području elektroničkih komunikacija. Prije svega podsjeća na to da se Europskim zakonikom o elektroničkim komunikacijama (u daljnjem tekstu: EZEK) modernizira regulatorni okvir Unije u području elektroničkih komunikacija povećavanjem izbora i prava potrošača, osiguravanjem viših standarda komunikacijskih usluga, poticanjem ulaganja u mreže vrlo velikoga kapaciteta i promicanjem pristupa bežičnoj povezanosti vrlo velikoga kapaciteta u cijeloj Uniji. Nadalje, navodi da se EZEK-om utvrđuju pravila o organizaciji sektora elektroničkih komunikacija, uključujući njegov institucionalni ustroj i upravljanje. Ističe da se njegovim odredbama jača uloga nacionalnih regulatornih tijela utvrđivanjem niza minimalnih nadležnosti tih tijela te jačanjem njihove neovisnosti, utvrđivanjem kriterija za imenovanja, te obveza u području informacijskih komunikacija. Osim toga, navodi da se EZEK-om isto tako osigurava učinkovito i djelotvorno upravljanje radiofrekvencijskim spektrom (u daljnjem tekstu: spektar). Tvrdi da se tim odredbama jača usklađenost praksi država članica kada je riječ o bitnim aspektima odobrenja vezanih uz spektar. Navedenim se odredbama po njezinu mišljenju potiče konkurencija u infrastrukturi i postavljanje mreža vrlo velikoga kapaciteta u cijeloj Uniji. Konačno, podsjeća na to da EZEK uređuje različite aspekte pružanja elektroničkih komunikacijskih usluga, uključujući obveze pružanja univerzalne usluge, resurse numeriranja i prava krajnjih korisnika. Jačanjem tih pravila želi se povećati sigurnost i zaštita potrošača, posebno kada je riječ o pristupu tim uslugama po povoljnoj cijeni.

38 S druge strane, tvrdi da se neprenošenje Direktive 2018/1972 u poljsko pravo, prvo, štetno odražava na regulatorne prakse u cijeloj Uniji kada je riječ o upravljanju sustavom elektroničkih komunikacija, odobrenjima vezanim uz spektar i pravilima za pristup tržištu. Smatra da poduzetnici stoga nemaju pogodnost korištenja sveobuhvatnijih i predvidljivijih postupaka za priznavanje ili produljivanje pravâ korištenja postojećeg spektra, ni predvidljivost regulative zbog minimalnog trajanja od 20 godina dozvola za korištenje spektra. Tvrdi da su takvi nedostaci izravno utjecali na dostupnost i postavljanje mreža vrlo velikoga kapaciteta unutar Unije. Drugo, ističe da potrošači ne mogu iskoristiti niz konkretnih pogodnosti koje im se priznaju tom direktivom, kao što su rješenja u pogledu pristupa korištenju povoljnih komunikacijskih usluga, zahtjev da im moraju biti pružene jasne informacije o ugovorima, obveza primjene transparentnih cijena, pojednostavljivanje promjene mrežnih operatora radi poticanja povoljnijih maloprodajnih cijena, te obveza operatora da krajnjim korisnicima s invaliditetom ponude istovjetan pristup komunikacijskim uslugama.

39 Budući da nije utvrdila postojanje otegotnih ili olakotnih čimbenika, Komisija u ovom predmetu predlaže koeficijent težine 10.

40 Kao drugo, kada je riječ o trajanju povrede obveze, Komisija navodi da ono odgovara razdoblju od prvog sljedećeg dana nakon isteka roka za prenošenje utvrđenog Direktivom 2018/1972, odnosno 22. prosinca 2020., do dana donošenja odluke da se Sudu podnese predmetna tužba, odnosno 6. travnja 2022. Stoga smatra da mjerodavni rok iznosi petnaest mjeseci. Primjenom koeficijenta 0,10 po mjesecu, predviđenog u točki 17. Komunikacije iz 2005. u vezi s Komunikacijom iz 2011., koeficijent trajanja bi stoga iznosio 1,5.

41 Kao treće, kada je riječ o sposobnosti plaćanja Republike Poljske, Komisija je primijenila faktor „n” predviđen u Komunikaciji 2019/C 70/01, naslovljenoj „Izmjena metode izračuna za plaćanja paušalnog iznosa i dnevne novčane kazne koje predlaže Komisija u postupcima zbog povrede pred Sudom Europske unije” (SL 2019., C 70, str. 1.). Komisija ističe da taj faktor uzima u obzir dva elementa, a to su bruto društveni proizvod (BDP) i institucionalna težina dotične države članice izražena brojem mjesta koja su toj državi članici dodijeljena u Europskom parlamentu.

42 Iako je Sud u presudi od 20. siječnja 2022., Komisija/Grčka (Povrat državnih potpora – Ferronickel) (C-51/20, EU:C:2022:36), već doveo u pitanje relevantnost kako tog drugog elementa tako i koeficijenta prilagodbe 4,5 koji su predviđeni u toj komunikaciji, Komisija je u konkretnom slučaju ipak odlučila primijeniti kriterije koji se njome predviđaju, dok ne bude donesena nova komunikacija u kojoj će biti uzeta u obzir ta aktualna sudska praksa Suda.

43 Stoga smatra da, u skladu s Komunikacijom Komisije 2022/C 74/02, naslovljenom „Ažuriranje podataka za izračun paušalnih iznosa i novčanih kazni koje Komisija predlaže Sudu Europske unije u postupcima zbog povrede” (SL 2022., C 74, str. 2.) (u daljnjem tekstu: Komunikacija iz 2022.), faktor „n” za Republiku Poljsku iznosi 1,45.

44 Komisija navodi da je u skladu sa svojom Komunikacijom 2017/C 18/02, naslovljenom „Pravo [Unije]: boljom primjenom do boljih rezultata” (SL 2017., C 18, str. 10.), zatražila od Suda da Republici Poljskoj naloži plaćanje, s jedne strane, novčane kazne za razdoblje od dana donošenja presude u ovom predmetu do dana njezina punog izvršenja i, s druge strane, paušalnog iznosa za razdoblje od prvog sljedećeg dana nakon isteka roka za prenošenje predviđenog Direktivom 2018/1972 do dana kad će se ta država članica u cijelosti uskladiti s obvezama koje ima na temelju te direktive ili do dana donošenja ove odluke.

45 Kada je riječ o novčanoj kazni, Komisija podsjeća na to da, u skladu s točkom 18. Komunikacije iz 2005., njezin iznos mora osiguravati da je sankcija istodobno proporcionalna i odvraćajuća. U tom smislu navodi da se iznos dnevne novčane kazne izračunava tako da se standardni paušal pomnoži s koeficijentom težine i koeficijentom trajanja, a zatim s faktorom „n” koji se primjenjuje na dotičnu državu članicu. Navodi da standardni paušal za izračun novčane kazne u skladu s Komunikacijom iz 2022. iznosi 2726 eura po danu. Kao što je već istaknuto u točkama 39. i 40. ove presude, koeficijent težine i koeficijent trajanja koje predlaže Komisija iznose 10 odnosno 1,5. Faktor „n” za Republiku Poljsku iznosi 1,45. Slijedom toga, dnevna novčana kazna koju Komisija predlaže iznosi 59 290,50 eura, računajući od dana donošenja presude u ovom predmetu.

46 Kada je riječ o paušalnom iznosu, tvrdi da iz točke 20. Komunikacije iz 2005. proizlazi da bi on trebao imati barem fiksnu minimalnu bazu, što odražava načelo da svaki slučaj ustrajnog neizvršavanja prava Unije sam po sebi predstavlja, neovisno o postojanju bilo kakvih otegotnih okolnosti, povredu načela zakonitosti u pravnom društvu koje zahtijeva primjenu stvarne sankcije. U skladu s Komunikacijom iz 2022., minimalni paušalni iznos za Republiku Poljsku iznosio bi 3 270 000 eura.

47 Primjenom metode utvrđene u komunikacijama iz 2005. i 2011., ako bi rezultat izračuna paušalnog iznosa prelazio taj minimalni paušalni iznos, Komisija bi predložila Sudu da paušalni iznos utvrdi tako da dnevni iznos pomnoži s brojem dana tijekom kojih je dotična povreda postojala od prvog sljedećeg dana nakon isteka roka za prenošenje predviđenog predmetnom direktivom do dana kad ta povreda prestane ili, ako nije prestala, do dana donošenja presude na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a. Dakle, dnevni paušalni iznos trebalo bi izračunati tako da se standardni paušal koji se primjenjuje na izračun dnevnog paušalnog iznosa pomnoži s

koeficijentom težine i faktorom „n”. Taj bi standardni paušal u skladu s Komunikacijom iz 2022. iznosio 909 eura. U konkretnom slučaju, koeficijent težine i faktor „n” iznose 10 odnosno 1,45, pa bi stoga paušalni iznos po danu iznosio 13 180,50 eura. Paušalni iznos odgovara umnošku tog dnevnog iznosa i broja dana proteklih od prvog sljedećeg dana nakon isteka roka za prenošenje utvrđenog Direktivom 2018/1972, odnosno 22. prosinca 2020., do dana kad će se Republika Poljska uskladiti s obvezama koje ima na temelju te direktive ili dana donošenja presude u ovom predmetu, pri čemu navedeni iznos ne može biti manji od minimalnog paušalnog iznosa od 3 270 000 eura koji je Komunikacijom iz 2022. utvrđen za tu državu članicu.

48 Republika Poljska u svojem odgovoru na tužbu navodi da su visina paušalnog iznosa i visina novčane kazne koje predlaže Komisija pretjerane i nerazmjerne u odnosu na težinu navodne povrede obveze.

49 S jedne strane, kada je riječ o utvrđivanju koeficijenta težine, Republika Poljska prigovara Komisiji da nije provela detaljnu analizu, kako se to zahtijeva u Komunikaciji iz 2005. i sudskoj praksi Suda. Tvrdi da se Komisija ograničila samo na iznošenje općenitih formulacija iz kojih nije moguće odrediti značaj povrijeđenih odredbi prava Unije ni utjecaj koji neprenošenje Direktive 2018/1972 ima na opći interes i pojedinačne interese.

50 Tvrdi da je Komisija izvršila pogrešnu procjenu stupnja stvarnog značaja pravila prava Unije koje je predmet navodne povrede obveze. Naime, smatra da Direktiva 2018/1972 velikim dijelom preuzima odredbe koje su se prethodno primjenjivale i koje su bile u cijelosti prenesene u poljski pravni sustav, a ne uvodi izmjene sustavne naravi. Naime, tvrdi da su neke od tih izmjena samo redakcijske prirode ili su manjeg značaja.

51 Kada je riječ o izmjenama koje Komisija smatra bitnima, Republika Poljska tvrdi da u poljskom pravu već postoje odredbe koje su u svojoj osnovi slične onima koje se predviđaju Direktivom 2018/1972 te se njima osigurava ostvarivanje ciljeva koje ta direktiva postavlja. Navodi da su te odredbe stupile na snagu 21. prosinca 2020., odnosno na dan isteka roka za prenošenje te direktive.

52 Iako navedene odredbe, zbog činjenice da nisu bile priopćene Komisiji, nisu uzete u obzir prilikom ocjene postojanja predmetne povrede obveze, Republika Poljska smatra da one trebaju biti uzete u obzir prilikom izračuna koeficijenta težine te povrede obveze i posebno prilikom ocjenjivanja posljedica koje činjenica da Direktiva 2018/1972 nije pravodobno prenesena ima na opći interes i pojedinačne interese.

53 Kada je riječ, s druge strane, o uzimanju u obzir odvraćajućeg učinka i posebno primjene faktora „n”, Republika Poljska smatra da, kao i u predmetu u kojem je donesena presuda od 20. siječnja 2022., Komisija/Grčka (Povrat državnih potpora – Ferronickel) (C-51/20, EU:C:2022:36), nema potrebe uzimati u obzir institucionalnu težinu tužene države članice u Uniji, već je dovoljno referirati se na njezin BDP. U tom slučaju, faktor „n” trebalo bi smanjiti na 1,03.

54 Zaključno, Republika Poljska zahtijeva smanjenje koeficijenta težine i faktora „n”, a samim time i smanjenje iznosa sankcija čije izricanje traži Komisija.

55 Komisija u replici tvrdi, kao prvo, da je argumentacija Republike Poljske nedosljedna zato što s jedne strane tvrdi da detaljni tekst Direktive 2018/1972 zahtijeva provođenje brojnih dubinskih analiza i konzultiranje javnosti, uključujući potrošače i poduzetnike, što je utjecalo na kašnjenje u

njezinu prenošenju, a s druge strane navodi da se u toj direktivi velikim dijelom preuzimaju odredbe iz ranijih direktiva, tako da predmetna povreda obveze ne može konkretno i suštinski utjecati na tržište ili na položaj krajnjih korisnika.

56 Kao drugo, Komisija ističe da joj u trenutku podnošenja te replike, nacionalne odredbe koje spominje Republika Poljska, za koje se navodi da su u skladu sa zahtjevima iz Direktive 2018/1972, nisu bile priopćene kao mjere za prenošenje te direktive. Komisija stoga nije imala mogućnost uzeti u obzir te odredbe prilikom određivanja koeficijenta težine.

57 Prvo, Komisija tvrdi da nije imala mogućnost ispitati osigurava li se stvarno navedenim nacionalnim odredbama potpuno prenošenje odredbi Direktive 2018/1972.

58 Drugo, smatra da se tom direktivom u svakom slučaju predviđa obveza da se Komisiji priopći tekst takvih nacionalnih odredbi u odgovarajućem obliku, tako da Komisija može odrediti trenutak i opseg takvog priopćavanja. Ističe da se stav Republike Poljske temelji na tvrdnji da se službeno priopćavanje Komisiji može nadomjestiti time da se pred Sudom navedu mjere čiji je cilj prenošenje predmetne direktive, što bi predstavljalo *de facto* priopćavanje i izravno bi proturječilo tekstu obveze priopćavanja predviđene tom direktivom, te bi oduzelo smisao toj obvezi na štetu korisnog učinka prava Unije. To isto tako vrijedi i ako se prenošenje direktive može osigurati nacionalnim pravilima koja su već na snazi. Naime, u takvom slučaju države članice ne bi bile oslobođene obveze da Komisiju obavijeste o postojanju tih pravila.

59 Treće, Komisija ističe da informacija koju su joj države članice dužne pružiti mora biti jasna i precizna uz nedvosmisleno navođenje zakonskih i podzakonskih mjera za koje država članica smatra da je njima ispunila različite obveze koje joj nameće dotična direktiva. Bez takve informacije, Komisija nije u mogućnosti provjeriti je li dotična država članica stvarno i potpuno prenijela tu direktivu.

60 Četvrto, Komisija naglašava da su argumenti koje iznosi Republika Poljska općeniti i da iz njih nije moguće zaključiti da se citiranim pravnim pravilima stvarno i potpuno prenose odredbe Direktive 2018/1972 u poljski pravni sustav.

61 Kao treće, kada je riječ o faktoru „n”, Komisija ostaje kod svojeg stava.

62 Republika Poljska u svojem odgovoru na repliku precizira da, kada je riječ, kao prvo, o koeficijentu težine, ona ne osporava da obveza donošenja nacionalnih mjera radi osiguravanja potpunog prenošenja direktive i obveza priopćavanja Komisiji tih mjera predstavljaju bitne obveze država članica i da treba smatrati da povreda tih obveza ima nedvojbenu težinu. Nadalje, ona ne smatra da je službeno priopćavanje Komisiji moguće nadomjestiti *de facto* priopćavanjem.

63 Međutim, s jedne strane, smatra da to ipak ne znači da u slučaju kad Komisija prilikom određivanja iznosa sankcija ocjenjuje posljedice činjenice da Direktiva 2018/1972 nije pravodobno prenesena na unutarnje tržište i potrošače, ona može potpuno zanemariti mjerodavno nacionalno zakonodavstvo samo zbog toga što joj ono nije bilo priopćeno. Prihvatiti suprotno značilo bi da bi se u okviru utvrđivanja koeficijenta težine ocjenjivali potencijalni učinci postupanja država članica, a ne njihovi stvarni učinci. Međutim, ističe da se, u skladu s točkom 16. Komunikacije iz 2005., među parametrima koji utječu na koeficijent težine povrede zasebno navode značaj odredbi prava Unije koje su bile predmet te povrede i posljedice koje ta povreda ima na opće ili pojedinačne interese. Republika Poljska smatra da se, u okviru prvog od tih parametara, doseg dotičnog akta Unije ocjenjuje apstraktno te da to posebno uključuje moguće

posljedice njegova neprovođenja u državama članicama. S druge strane, posljedice koje navodna povreda ima na opće ili pojedinačne interese treba analizirati u specifičnom kontekstu, uzimajući u obzir ne samo odredbe Direktive 2018/1972, nego i činjenične okolnosti, među kojima su i važeće nacionalne odredbe, čak i ako nisu bile priopćene. U tom smislu, navedena država članica upućuje na točku 53. presude od 25. lipnja 2013., Komisija/Češka Republika (C-241/11, EU:C:2013:423).

64 Uostalom, Republika Poljska navodi da je 25. studenoga 2022. Komisiji priopćila niz akata i da su dva prijedloga zakona o prenošenju 9. prosinca 2022. upućena Sejmu (Skupština, Poljska), što bi, u skladu s točkom 16.3. Komunikacije iz 2005., trebalo smatrati olakotnom okolnošću jer svjedoči o napretku zakonodavnog postupka.

65 S druge strane, ta država članica navodi da njezina argumentacija nije nedosljedna. Naime, smatra da činjenica da se u Direktivi 2018/1972 velikim dijelom preuzimaju direktive koje su stavljene izvan snage ne isključuje mogućnost da su nove odredbe koje se njome predviđaju nedorečene. Podsjeća na to da su se problemi koji su navedeni u odgovoru na tužbu odnosili upravo na te nove odredbe.

66 Kao drugo, kada je riječ o faktoru „n”, Republika Poljska podsjeća na to da je presuda Komisija/Grčka (Povrat državnih potpora – Ferronickel) (C-51/20, EU:C:2022:36) donesena 20. siječnja 2022. i da se Komisija ne može pozivati na nedovršene analize kao opravdanje za njezino neizvršenje. Navodi da ta presuda ima veliki značaj za postupke koji se trenutno vode zbog neprenošenja direktiva i neizvršavanja presuda Suda, u kojima Komisija, s jedne strane, prigovara državama članicama da nisu pravodobno ispunile svoje obveze i, s druge strane, sama odgađa izvršenje navedene presude.

Ocjena Suda

67 Budući da je, kao što je vidljivo iz točke 32. ove presude, utvrđeno da do isteka roka predviđenog u obrazloženom mišljenju, Republika Poljska nije priopćila Komisiji nijednu mjeru za prenošenje Direktive 2018/1972 u smislu članka 260. stavka 3. UFEU-a, tako utvrđena povreda obveze ulazi u područje primjene te odredbe.

68 Komisija zahtijeva primjenu novčane kazne i paušalnog iznosa.

69 Međutim, iz sudske prakse Suda proizlazi da primjena jedne ili druge od tih mjera ovisi o sposobnosti svake od njih da ostvari cilj koji se želi ostvariti, ovisno o okolnostima konkretnog slučaja. Dok se izricanje novčane kazne čini posebno prikladnim kako bi se država članica potaknula da u najkraćem roku okonča povredu obveze koja bi bez poduzimanja takve mjere nastavila postojati, nalaganje plaćanja paušalnog iznosa više počiva na ocjeni posljedica koje neizvršenje obveza dotične države članice ima na privatne i javne interese, osobito ako je povreda postojala tijekom dužeg razdoblja (presuda od 25. veljače 2021., Komisija/Španjolska (Direktiva o osobnim podacima – Kazneno područje), C-658/19, EU:C:2021:138, t. 54. i navedena sudska praksa).

– *Zahtjev za nalaganje plaćanja novčane kazne*

70 Kada je riječ o svrsishodnosti nalaganja plaćanja novčane kazne u konkretnom slučaju, treba podsjetiti na to da je, prema sudskoj praksi Suda, izricanje takve novčane kazne načelno opravdano samo pod uvjetom da povreda obveze koja se tom novčanom kaznom želi sankcionirati traje i u trenutku dok Sud ispituje činjenice, odnosno u trenutku zaključenja postupka (presuda od 25. veljače 2021., Komisija/Španjolska (Direktiva o osobnim podacima – Kazneno područje), C-658/19, EU:C:2021:138, t. 55. i 57. te navedena sudska praksa).

71 Prema tome, da bi se utvrdilo može li se u konkretnom slučaju uzeti u obzir izricanje novčane kazne, potrebno je ispitati je li povreda obveze koja je utvrđena u točki 32. ove presude postojala u trenutku zaključenja postupka, odnosno 19. prosinca 2022.

72 U tom smislu, iz spisa koji je dostavljen Sudu vidljivo je da do tog trenutka Republika Poljska nije donijela, a samim time ni priopćila mjere potrebne radi osiguravanja prenošenja odredbi Direktive 2018/1972 u poljsko pravo.

73 U tim okolnostima valja zaključiti da time što, u trenutku kad Sud razmatra činjenice, nije donijela te mjere, a samim time ni priopćila Komisiji te mjere, Republika Poljska je ustrajala u svojoj povredi obveze.

74 Sud stoga smatra da je nalaganje Republici Poljskoj plaćanja novčane kazne, koje je zatražila Komisija, prikladno za osiguravanje da ta država članica u najkraćem roku okonča utvrđenu povredu i ispuni obveze koje ima na temelju Direktive 2018/1972. S druge strane, s obzirom na to da se ne može isključiti mogućnost da je u trenutku donošenja presude u ovom predmetu prenošenje te direktive u potpunosti dovršeno, tu novčanu kaznu treba izreći samo pod uvjetom da je povreda obveze koja je utvrđena u točki 32. ove presude u tom trenutku i dalje postojala.

75 Treba podsjetiti na to da Sud u izvršavanju svoje diskrecijske ovlasti u tom području mora utvrditi novčanu kaznu na način da ona, s jedne strane, bude primjerena okolnostima i proporcionalna utvrđenoj povredi te mogućnosti plaćanja dotične države članice, i da, s druge strane, u skladu s člankom 260. stavkom 3. drugim podstavkom UFEU-a ne premašuje iznos koji je navela Komisija (presuda od 25. veljače 2021., Komisija/Španjolska (Direktiva o osobnim podacima – Kazneno područje), C-658/19, EU:C:2021:138, t. 62. i navedena sudska praksa).

76 U okviru ocjene koju Sud provodi prilikom određivanja iznosa novčane kazne, kriteriji koje treba uzeti u obzir kako bi se osigurala njezina prinudna priroda u cilju jedinstvene i učinkovite primjene prava Unije jesu, u načelu, trajanje povrede, stupanj njezine težine i sposobnost plaćanja dotične države članice. Prilikom primjene tih kriterija Sud posebno mora uzeti u obzir posljedice koje povreda obveze ima na konkretne javne i privatne interese kao i postojanje hitnosti da se dotična država članica uskladi sa svojim obvezama (presuda od 25. veljače 2021., Komisija/Španjolska (Direktiva o osobnim podacima – Kazneno područje), C-658/19, EU:C:2021:138, t. 63. i navedena sudska praksa).

77 Kao prvo, kada je riječ o težini povrede, valja podsjetiti na to da obveza donošenja nacionalnih mjera za osiguravanje potpunog prenošenja direktive i obveza priopćavanja tih mjera Komisiji predstavljaju obveze država članica koje su bitne za osiguravanje pune primjene prava Unije i da stoga treba smatrati da povreda tih obveza ima nedvojbenu težinu (presuda od 25. veljače 2021., Komisija/Španjolska (Direktiva o osobnim podacima – Kazneno područje), C-658/19, EU:C:2021:138, t. 64. i navedena sudska praksa).

78 U konkretnom slučaju treba istaknuti da je, kao što proizlazi iz točke 32. ove presude, u trenutku isteka roka utvrđenog u obrazloženom mišljenju, odnosno 23. studenoga 2021., Republika Poljska povrijedila obveze koje je imala na temelju Direktive 2018/1972 u pogledu njezina prenošenja, tako da puna primjena prava Unije nije bila osigurana. Težina te povrede obveze je tim veća zbog činjenice da u tom trenutku Republika Poljska još nije bila priopćila nijednu mjeru za prenošenje te direktive.

79 Nadalje, kao što naglašava Komisija, Direktiva 2018/1972 glavni je zakonodavni akt u području elektroničkih komunikacija.

80 Konkretno, prije svega, u skladu s člankom 1. stavkom 1. Direktive 2018/1972, njome se „utvrđuje usklađeni okvir za pravno uređenje elektroničkih komunikacijskih mreža, elektroničkih komunikacijskih usluga, povezane opreme i povezanih usluga te određenih značajki terminalne opreme. [U njoj se] navode zadaće nacionalnih regulatornih tijela i, ako je primjenjivo, drugih nadležnih tijela i utvrđuje niz postupaka kako bi se osigurala usklađena primjena regulatornog okvira u cijeloj Uniji”.

81 Nadalje, prema članku 1. stavku 2. te direktive, njezin je cilj, s jedne strane, provedba unutarnjeg tržišta u području elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga iz kojega proizlazi postavljanje i prihvaćanje osiguranih mreža vrlo velikoga kapaciteta, održivo tržišno natjecanje, interoperabilnost elektroničkih komunikacijskih usluga, dostupnost, sigurnost mreža i usluga te pogodnosti za krajnje korisnike te, s druge strane, osiguravanje pružanja kvalitetnih, cjenovno pristupačnih i javno dostupnih usluga na području cijele Unije putem učinkovitoga tržišnog natjecanja i odabira, poboljšati okolnosti u kojima na tržištu potrebe krajnjih korisnika, uključujući korisnike s invaliditetom radi jednakoga pristupa uslugama kakav imaju ostali korisnici, nisu uspješno zadovoljene te utvrditi potrebna prava krajnjih korisnika.

82 Konačno, kao što je vidljivo iz uvodnih izjava 2. i 3. navedene direktive, njome se provode izmjene regulatornog okvira koji je bio na snazi prije njezina donošenja, i to kako bi se uzeo u obzir razvoj tehnologija i tržišta.

83 Naravno, kao što to ističe Republika Poljska, predmetno je područje već uređeno drugim aktima prava Unije koji se tom direktivom mijenjaju ili zamjenjuju.

84 Međutim, navedena se direktiva ne ograničava samo na kodificiranje tih akata. Naime, kao što to ističe Komisija, a Republika Poljska to nije osporila, EZEK-om se među ostalim povećavaju izbor i prava potrošača osiguravanjem viših standarda komunikacijskih usluga, te uloga nacionalnih regulatornih tijela utvrđivanjem niza minimalnih nadležnosti tih tijela te jačanjem njihove neovisnosti, utvrđivanjem kriterija za imenovanja, te obveza u području informacijskih komunikacija. Nadalje, EZEK uređuje različite aspekte pružanja elektroničkih komunikacijskih usluga, uključujući obveze pružanja univerzalne usluge, resurse numeriranja i prava krajnjih korisnika. Jačanjem pravila o organizaciji sektora elektroničkih komunikacija, koja se utvrđuju EZEK-om, želi se povećati sigurnost i zaštita potrošača, posebno kada je riječ o pristupu tim uslugama po povoljnoj cijeni.

85 Međutim, kao što to Komisija s pravom tvrdi, neprenošenje Direktive 2018/1972 od strane Republike Poljske se, prvo, štetno odražava na regulatorne prakse u cijeloj Uniji kada je riječ o upravljanju sustavom elektroničkih komunikacija, odobrenjima vezanima uz spektar i pravilima za pristup tržištu. Poduzetnici stoga nemaju pogodnost korištenja sveobuhvatnijih i predvidljivijih postupaka za priznavanje ili produljivanje pravâ korištenja postojećeg spektra ni

predvidljivost regulative zbog minimalnog trajanja od 20 godina dozvola za korištenje spektra. Takvi nedostaci izravno utječu na dostupnost i postavljanje mreža vrlo velikoga kapaciteta unutar Unije. Drugo, potrošači ne mogu iskoristiti niz konkretnih pogodnosti koje im se priznaju tom direktivom, kao što su rješenja u pogledu pristupa korištenju povoljnih komunikacijskih usluga, zahtjev da im moraju biti pružene jasne informacije o ugovorima, obveza primjene transparentnih cijena, pojednostavljivanje promjene mrežnih operatora radi poticanja povoljnijih maloprodajnih cijena, te obveza operatora da krajnjim korisnicima s invaliditetom ponude istovjetan pristup komunikacijskim uslugama.

86 Kao drugo, kada je riječ o trajanju povrede, treba podsjetiti na to da njega u načelu treba procjenjivati vodeći računa o trenutku kad Sud ocjenjuje činjenice, pri čemu treba smatrati da se to ocjenjivanje činjenica događa u trenutku zaključenja postupka (vidjeti u tom smislu presudu od 25. veljače 2021., Komisija/Španjolska (Direktiva o osobnim podacima – Kazneno područje), C-658/19, EU:C:2021:138, t. 66. i 79. te navedenu sudsku praksu).

87 Kada je riječ, s jedne strane, o početku razdoblja koje treba uzeti u obzir prilikom utvrđivanja visine paušalnog iznosa koji se izriče na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a, Sud ocjenjuje da dan koji treba uzeti u obzir prilikom ocjenjivanja trajanja predmetne povrede obveze jest dan isteka roka utvrđenog u obrazloženom mišljenju (vidjeti u tom smislu presude od 16. srpnja 2020., Komisija/Rumunjska (Suzbijanje pranja novca), C-549/18, EU:C:2020:563, t. 79. i od 16. srpnja 2020., Komisija/Irska (Suzbijanje pranja novca), C-550/18, EU:C:2020:564, t. 90.).

88 U konkretnom slučaju nije na odgovarajući način osporeno da u trenutku isteka roka utvrđenog u obrazloženom mišljenju, odnosno 23. studenoga 2021., Republika Poljska nije donijela zakonske i podzakonske odredbe potrebne radi osiguravanja prenošenja Direktive 2018/1972, a samim time nije ih ni priopćila Komisiji.

89 S druge strane, kao što je vidljivo iz točaka 72. i 73. ove presude, povreda obveze utvrđena u točki 32. ove presude još nije bila okončana u trenutku zaključenja postupka pred Sudom, odnosno 19. prosinca 2022.

90 Trajanje povrede od skoro trinaest mjeseci značajno je imajući u vidu činjenicu da su države članice na temelju članka 124. Direktive 2018/1972 imale obvezu prenijeti odredbe te direktive najkasnije 21. prosinca 2020.

91 Međutim, treba uzeti u obzir da je to trajanje jednim dijelom moglo biti posljedica izvanrednih okolnosti vezanih uz pandemiju bolesti COVID-19. Republika Poljska naime tvrdi, što pritom nije osporeno, da su te okolnosti, koje nije bilo moguće predvidjeti i nisu ovisile o njezinoj volji, usporile zakonodavnu proceduru propisanu za prenošenje Direktive 2018/1972 i samim time produljile razdoblje tijekom kojeg je postojala povreda obveze utvrđena u točki 32. ove presude.

92 Kao treće, kada je riječ o sposobnosti plaćanja predmetne države članice, iz sudske prakse Suda proizlazi da je potrebno uzeti u obzir BDP te države članice, prema stanju u trenutku kad Sud ispituje činjenice (vidjeti u tom smislu presude od 16. srpnja 2020., Komisija/Rumunjska (Suzbijanje pranja novca), C-549/18, EU:C:2020:563, t. 85. i od 16. srpnja 2020., Komisija/Irska (Suzbijanje pranja novca), C-550/18, EU:C:2020:564, t. 97.).

93 Komisija predlaže da se uz BDP Republike Poljske uzme u obzir i njezina institucionalna težina u Uniji izražena brojem mjesta koje ta država članica ima u Parlamentu. Komisija također smatra da treba primijeniti koeficijent prilagodbe 4,5 kako bi se osigurala proporcionalnost i odvraćajući učinak onih sankcija za koje je zatražila da ih Sud izrekne navedenoj državi članici.

94 Međutim, kao što to Republika Poljska s pravom tvrdi, Sud je nedavno vrlo jasno precizirao, s jedne strane, da uzimanje u obzir institucionalne težine dotične države članice po svemu sudeći nije neophodno da bi se osiguralo dostatno odvraćanje i da se tu državu članicu navede na to da promijeni svoje trenutno ili buduće ponašanje i, s druge strane, da Komisija nije dokazala postojanje objektivnih kriterija na temelju kojih je odredila da vrijednost tog koeficijenta prilagodbe iznosi 4,5 (vidjeti u tom smislu presudu od 20. siječnja 2022., Komisija/Grčka (Povrat državnih potpora – Ferronickel), C-51/20, EU:C:2022:36, t. 115. i 117.).

95 Imajući u vidu navedeno te s obzirom na diskrecijsku ovlast koja se Sudu priznaje u članku 260. stavku 3. UFEU-a – u kojem se određuje da potonji sud ne može, kada je riječ o novčanoj kazni koju izriče, odrediti viši iznos od onoga koji je navela Komisija – u slučaju da povreda obveze koja je utvrđena u točki 32. ove presude i dalje postoji u trenutku donošenja predmetne presude, valja naložiti Republici Poljskoj da Komisiji plati dnevnu novčanu kaznu, od tog dana do trenutka kad navedena država članica okonča tu povredu obveze, u iznosu od 50 000 eura.

– *Zahtjev za nalaganje plaćanja paušalnog iznosa*

96 Kada je riječ o svrsishodnosti nalaganja plaćanja paušalnog iznosa u konkretnom slučaju, treba podsjetiti na to da Sud mora u svakom predmetu odrediti, uzimajući u obzir okolnosti konkretnog slučaja o kojem odlučuje te razinu uvjeravanja i odvraćanja koja mu se čini nužnom, odgovarajuće novčane sankcije, osobito kako bi se spriječilo ponavljanje sličnih povreda prava Unije (presuda od 25. veljače 2021., Komisija/Španjolska (Direktiva o osobnim podacima – Kazneno područje), C-658/19, EU:C:2021:138, t. 69. i navedena sudska praksa).

97 U ovom predmetu valja zaključiti da, bez obzira na činjenicu da je Republika Poljska surađivala s Komisijinim službama tijekom cijelog predsudskog postupka i da ih je obavještavala o razlozima zbog kojih je bila spriječena osigurati prenošenje Direktive 2018/1972 u poljsko pravo, sve pravne i činjenične okolnosti utvrđene povrede obveze, odnosno potpuno nepriopćavanje mjera potrebnih za to prenošenje u trenutku isteka roka utvrđenog u obrazloženom mišljenju, pa čak i u trenutku podnošenja predmetne tužbe ili u trenutku kad Sud ocjenjuje činjenice, ukazuju na to da učinkovito sprečavanje budućeg ponavljanja sličnih povreda prava Unije može zahtijevati donošenje odvraćajuće mjere kao što je nalaganje plaćanja paušalnog iznosa (vidjeti po analogiji presudu od 25. veljače 2021., Komisija/Španjolska (Direktiva o osobnim podacima – Kazneno područje), C-658/19, EU:C:2021:138, t. 70. i navedenu sudsku praksu).

98 Iz navedenog slijedi da je je Republici Poljskoj svrsishodno naložiti plaćanje paušalnog iznosa.

99 Kada je riječ o izračunu visine tog paušalnog iznosa, treba podsjetiti na to da Sud u izvršavanju svoje diskrecijske ovlasti u tom području, kako je ograničena prijedlozima Komisije, mora utvrditi visinu paušalnog iznosa čije se plaćanje državi članici može naložiti na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a, i to tako da taj iznos bude, s jedne strane, prilagođen okolnostima i, s druge strane, proporcionalan počinjenoj povredi. U čimbenike koji su u tom smislu relevantni spadaju i okolnosti poput težine utvrđene povrede obveze, razdoblja u kojem je ona postojala te

sposobnosti plaćanja predmetne države članice (presuda od 25. veljače 2021., Komisija/Španjolska (Direktiva o osobnim podacima – Kazneno područje), C-658/19, EU:C:2021:138, t. 73. i navedena sudska praksa).

100 Kao što se na to podsjeća u točki 86. ove presude, trajanje povrede u načelu treba procjenjivati uzimajući u obzir trenutak kad Sud ocjenjuje činjenice, pri čemu treba smatrati da se ta ocjena činjenica provodi u trenutku zaključenja postupka.

101 Kada je riječ, s jedne strane, o početku razdoblja koje treba uzeti u obzir prilikom utvrđivanja visine paušalnog iznosa koji se izriče na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a, Sud je ocijenio da, za razliku od dnevne novčane kazne, dan koji treba uzeti u obzir prilikom ocjenjivanja trajanja predmetne povrede obveze nije dan isteka roka utvrđenog u obrazloženom mišljenju, nego dan kad istječe rok za prenošenje predviđen predmetnom direktivom (presude od 16. srpnja 2020., Komisija/Rumunjska (Suzbijanje pranja novca), C-549/18, EU:C:2020:563, t. 79. i od 16. srpnja 2020., Komisija/Irska (Suzbijanje pranja novca), C-550/18, EU:C:2020:564, t. 90.).

102 U konkretnom slučaju nije na odgovarajući način osporeno da do dana isteka roka za prenošenje predviđenog u članku 124. Direktive 2018/1972, odnosno 21. prosinca 2020., Republika Poljska nije donijela zakonske i podzakonske odredbe potrebne radi osiguravanja prenošenja te direktive, a samim time ni priopćila Komisiji te odredbe.

103 S druge strane, kao što je već istaknuto u točki 89. ove presude, u trenutku zaključenja postupka, odnosno 19. prosinca 2022., povreda obveze koja je utvrđena u točki 32. ove presude još nije bila okončana, tako da je u tom trenutku navedena povreda obveze trajala 728 dana.

104 Međutim, treba uzeti u obzir da je trajanje te povrede obveze jednim dijelom moglo biti posljedica izvanrednih okolnosti spomenutih u točki 91. ove presude.

105 Prema tome, imajući također u vidu utvrđenja vezana uz težinu povrede, navedena u točkama 77. do 85. ove presude, te uz sposobnost plaćanja Republike Poljske, navedena u točkama 92. do 94. ove presude, te s obzirom na diskrecijsku ovlast koja se Sudu priznaje u članku 260. stavku 3. UFEU-a – u kojem se određuje da potonji sud ne može, kada je riječ o paušalnom iznosu čije plaćanje nalaže, odrediti viši iznos od onoga koji je navela Komisija – valja zaključiti da učinkovito sprečavanje budućeg ponavljanja povreda sličnih onoj koja proizlazi iz kršenja članka 124. Direktive 2018/1972 i utječe na punu primjenu prava Unije može zahtijevati nalaganje plaćanja paušalnog iznosa čiju visinu valja utvrditi na 4 milijuna eura.

106 Slijedom navedenog, Republici Poljskoj valja naložiti da Komisiji plati paušalni iznos u visini od 4 milijuna eura.

Troškovi

107 U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika Suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da Republika Poljska nije uspjela u postupku i s obzirom na to da je Komisija zatražila da ona snosi troškove, valja joj naložiti da uz vlastite snosi i Komisijine troškove.

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

1. **Time što do isteka roka utvrđenog u obrazloženom mišljenju nije donijela zakonske i podzakonske odredbe potrebne radi usklađivanja s Direktivom (EU) 2018/1972 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o Europskom zakoniku elektroničkih komunikacija, a samim time ni priopćila Europskoj komisiji te odredbe, Republika Poljska nije ispunila obveze koje ima na temelju članka 124. stavka 1. te direktive.**

2. **Time što, u trenutku kad Sud razmatra činjenice, nije donijela mjere potrebne radi prenošenja odredbi Direktive 2018/1972 u svoje nacionalno pravo, a samim time ni priopćila Europskoj komisiji te mjere, Republika Poljska ustrajala je u svojoj povredi obveze.**

3. **U slučaju da povreda obveze koja je utvrđena u točki 1. bude i dalje postojala u trenutku donošenja ove presude, nalaže se Republici Poljskoj da Europskoj komisiji plati dnevnu novčanu kaznu, od tog dana do trenutka kad navedena država članica okonča tu povredu obveze, u iznosu od 50 000 eura.**

4. **Nalaže se Republici Poljskoj da Europskoj komisiji plati paušalni iznos u visini od 4 milijuna eura.**

5. **Nalaže se Republici Poljskoj da uz vlastite troškove snosi i troškove Europske komisije.**

Potpisi