Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (devátého senátu)

14. března 2024*

„Nesplnění povinnosti státem – Článek 258 SFEU – Směrnice (EU) 2018/1972 – Evropský kodex pro elektronické komunikace – Neprovedení a nesdělení opatření k jeho provedení – Článek 260 odst. 3 SFEU – Návrh na uložení povinnosti zaplatit paušální částku a penále – Kritéria pro stanovení výše sankce – Částečné zpětvzetí žaloby“

Ve věci C-449/22,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 258 SFEU a čl. 260 odst. 3 SFEU, podaná dne 7. července 2022,

Evropská komise, zástupci: P. Caro de Sousa, U. Małecka, L. Malferrari a E. Manhaeve, jako zmocněnci,

žalobkyně,

proti

Portugalské republice, zástupci: P. Barros da Costa a A. Pimenta, jako zmocněnkyně,

žalované,

SOUDNÍ DVŮR (devátý senát),

ve složení: J.-C. Bonichot, vykonávající funkci předsedy senátu, S. Rodin a L. S. Rossi (zpravodajka), soudci,

generální advokátka: T. Ćapeta,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar, vedoucí,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

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

vydává tento

* Jednací jazyk: portugalština.

Rozsudek

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

– určil, že Portugalská republika tím, že do 21. prosince 2020 nepřijala všechny právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1972 ze dne 11. prosince 2018, kterou se stanoví evropský kodex pro elektronické komunikace (Úř. věst. 2018, L 321, s. 36), nebo v každém případě tím, že tyto předpisy Komisi nesdělila, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 124 odst. 1 této směrnice;

– uložil Portugalské republice povinnost zaplatit paušální částku ve výši 5 181,3 eura za každý den počínaje dnem 22. prosince 2020 až do splnění její oznamovací povinnosti nebo do dne vyhlášení rozsudku v projednávané věci, a to ve výši alespoň 1 286 000 eur;

– uložil Portugalské republice povinnost zaplatit denní penále ve výši 23 307,3 eura ode dne tohoto vyhlášení do dne, kdy tento členský stát splní tuto povinnost, a

– uložil Portugalské republice náhradu nákladů řízení.

Právní rámec

2 V bodech 2 a 3 odůvodnění směrnice 2018/1972 je uvedeno:

„(2) Fungování pěti směrnic, jež jsou součástí platného předpisového rámce pro sítě a služby elektronických komunikací […] je Komisí pravidelně přezkoumáváno, zejména za účelem zjištění, zda je třeba směrnice změnit s ohledem na vývoj technologií a trhu.

(3) Ve svém sdělení ze dne 6. května 2015 o strategii pro jednotný digitální trh pro Evropu Komise uvedla, že se její přezkum telekomunikačního rámce zaměří na opatření, jejichž cílem je stimulace investic do vysokorychlostních širokopásmových sítí, konzistentnější přístup k politice a správě rádiového spektra založený na vnitřním trhu, zajištění podmínek pro skutečný vnitřní trh tím, že se odstraní roztříštěnost předpisů, zabezpečení účinné ochrany spotřebitelů, nastolení rovných podmínek pro všechny účastníky trhu, jednotné uplatňování pravidel a zavedení účinnějšího regulačního institucionálního rámce.“

3 V článku 1 této směrnice, nadepsaném „Předmět, oblast působnosti a účel“, je stanoveno:

„1. Tato směrnice vytváří harmonizovaný rámec pro regulaci sítí elektronických komunikací, služeb elektronických komunikací, přiřazených zařízení a přiřazených služeb a určitých aspektů koncových zařízení. Stanoví úkoly vnitrostátních regulačních orgánů a případně jiných příslušných orgánů a zavádí soubor postupů s cílem zajistit harmonizované uplatňování předpisového rámce v celé [Evropské unii].

2. Tato směrnice má tyto cíle:

a) zavést vnitřní trh v oblasti sítí a služeb elektronických komunikací, který vede k zavedení a využívání sítí s velmi vysokou kapacitou, dosažení udržitelné hospodářské soutěže, interoperability služeb elektronických komunikací, přístupnosti a bezpečnosti sítí a služeb a k výhodám pro koncové uživatele; a

b) zajistit poskytování cenově dostupných, veřejně dostupných služeb v dobré kvalitě v celé Unii prostřednictvím účinné hospodářské soutěže a možnosti výběru, řešit okolnosti, za nichž trh nenaplňuje uspokojivě potřeby koncových uživatelů, včetně osob se zdravotním postižením, aby měly přístup ke službám za stejných podmínek jako ostatní, a stanovit nezbytná práva koncových uživatelů.

[…]“

4 V článku 124 uvedené směrnice, nadepsaném „Provedení“, je v odstavci 1 stanoveno:

„Členské státy přijmou a zveřejní do 21. prosince 2020 právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí. Znění těchto předpisů neprodleně sdělí Komisi.

Členské státy budou tyto předpisy používat od 21. prosince 2020.

Tyto předpisy přijaté členskými státy musí obsahovat odkaz na tuto směrnici nebo musí být takový odkaz učiněn při jejich úředním vyhlášení. Musí rovněž obsahovat prohlášení, že odkazy ve stávajících právních a správních předpisech na směrnice zrušené touto směrnicí se považují za odkazy na tuto směrnici. Způsob odkazu a znění prohlášení si stanoví členské státy.“

Postup před zahájením soudního řízení a řízení před Soudním dvorem

5 Komise, jež měla za to, že Portugalská republika nepřijala podle článku 124 směrnice 2018/1972 právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se uvedenou směrnicí, zaslala tomuto členskému státu dne 3. února 2021 výzvu dopisem a vyzvala jej, aby předložil své vyjádření.

6 Dne 12. dubna 2021 odpověděly portugalské orgány na tento dopis a vysvětlily jednotlivé etapy postupu, jenž byl zahájen za účelem provedení směrnice 2018/1972 do portugalského práva. Portugalské orgány konkrétně uvedly, že rada ministrů schválila dne 1. dubna 2021 návrh zákona, jenž má být předložen Portugalskému parlamentu, a že tento návrh bude přijat ve druhém čtvrtletí roku 2021.

7 Vzhledem k tomu, že nebyly k dispozici další informace o provedení směrnice 2018/1972, zaslala Komise dne 23. září 2021 Portugalské republice odůvodněné stanovisko, v němž ji požádala, aby tomuto stanovisku vyhověla do 23. listopadu 2021.

8 Na toto odůvodněné stanovisko odpověděly portugalské orgány dne 25. listopadu 2021, kdy Komisi poskytly informace o stavu provádění směrnice 2018/1972, které bylo opožděno kvůli změnám, k nimž došlo v Portugalsku, avšak neposkytly jakékoli informace o případných datech provedení této směrnice.

9 Komise, která měla za to, že Portugalská republika nepřijala opatření nezbytná pro dosažení souladu s uvedenou směrnicí, rozhodla dne 6. dubna 2022 o tom, že podá Soudnímu dvoru projednávanou žalobu.

10 Dne 22. dubna 2022 zaslaly portugalské orgány Komisi dopis, v němž ji vyrozuměly o tom, že rada ministrů přijala návrh zákona za účelem provedení směrnice 2018/1972, a zavázaly se, že budou Komisi informovat o průběhu legislativního postupu.

11 Dne 31. května 2022 zaslaly portugalské orgány Komisi nový dopis, kterým ji vyrozuměly, že tento návrh zákona jako celek byl předložen k posouzení portugalskému parlamentu.

12 Dopisy ze dne 29. června a 30. června 2022 informovaly portugalské orgány Komisi o jednotlivých etapách postupu a legislativním harmonogramu týkajících se provedení směrnice 2018/1972.

13 Dne 7. července 2022 podala Komise projednávanou žalobu.

14 Portugalská republika navrhuje, aby Soudní dvůr tuto žalobu zamítl a uložil Komisi náhradu nákladů řízení, podpůrně navrhuje, aby Soudní dvůr neuložil žádnou sankci, a ještě podpůrněji navrhuje, aby neuložil žádné penále a snížil výši paušální částky, kterou navrhuje Komise.

15 Dne 25. července 2022 zaslala Portugalská republika Komisi informace o tom, že byl dodržen harmonogram provádění, který Komisi předala, a že byl schválen návrh zákona zmíněný v bodě 10 tohoto rozsudku, a dále ji zpravila o výsledku parlamentního hlasování ze dne 21. července 2022. K tomuto sdělení bylo mimo jiné přiloženo znění schváleného návrhu zákona.

16 Dne 16. srpna 2022 vyrozuměla Portugalská republika Komisi o tom, že zákon č. 16 ze dne 16. srpna 2022 (dále jen „zákon č. 16/2022“), jímž se podle tohoto členského státu provádí směrnice 2018/1972 do portugalského právního řádu, byl vyhlášen v *Diário da República* (Sbírka zákonů).

17 Dne 8. září 2022 předala Portugalská republika Komisi srovnávací tabulku ustanovení směrnice 2018/1972 s ustanoveními zákona č. 16/2022 (dále jen „srovnávací tabulka“).

18 Ve dnech 18. a 24. října 2022 tento členský stát oznámil Komisi šest doplňujících vnitrostátních opatření provádějících směrnici 2018/1972.

19 Dne 25. října 2022 oznámil uvedený členský stát Komisi aktualizovanou verzi srovnávací tabulky.

20 Dne 19. prosince 2022 byla ukončena písemná část řízení v projednávané věci.

21 Podáním ze dne 22. března 2023 vyrozuměla Komise Soudní dvůr, že provedení směrnice 2018/1972 Portugalskou republikou lze považovat za dokončené ke dni 25. října 2022 a vzala částečně zpět svou žalobu, přičemž upřesnila svá návrhová žádání, jimiž se domáhala, aby byla tomuto členskému státu uložena povinnost zaplatit paušální částku ve výši 3 481 833,6 eura.

22 Dne 17. dubna 2023 předložila Portugalská republika své vyjádření k částečnému zpětvzetí žaloby Komisí.

K žalobě

K nesplnění povinnosti podle článku 258 SFEU

Argumentace účastnic řízení

23 Komise připomíná, že podle čl. 288 třetího pododstavce SFEU jsou členské státy povinny přijmout opatření nezbytná k zajištění provedení směrnic do svého vnitrostátního právního řádu ve lhůtách stanovených těmito směrnicemi a neprodleně sdělit tato opatření Komisi.

24 Komise konkrétně uvádí, že podle ustálené judikatury se existence nesplnění povinnosti musí posuzovat vzhledem ke stavu, v němž se členský stát nacházel v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku.

25 V projednávané věci přitom Portugalská republika ke dni uplynutí této lhůty, či dokonce ani ke dni podání projednávané žaloby ještě nepřijala opatření nezbytná k provedení směrnice 2018/1972 do svého vnitrostátního práva a každopádně je nesdělila Komisi.

26 Podle Komise Portugalská republika ve skutečnosti nezpochybňuje nesplnění povinnosti, které je jí vytýkáno, neboť se pouze dovolává praktických a vnitrostátních okolností, aby toto nesplnění povinností odůvodnila. Takovými okolnostmi však podle Komise nelze neprovedení této směrnice ve lhůtě, jež je v ní stanovena, odůvodňovat.

27 Portugalská republika k tomu předně uvádí, že zákonem č. 16/2022, sděleným Komisi v den jeho vyhlášení v *Diário da República*, plně splnila povinnosti, které pro ni vyplývají ze směrnice 2018/1972.

28 Dále má tento členský stát za to, že každé případné nesplnění povinnosti musí být posuzováno s ohledem na složitost této směrnice, kterou potvrzuje značný počet řízení pro nesplnění povinnosti zahájených proti jiným členským státům, jakož i s ohledem na vnitrostátní proces jejího provedení do vnitrostátního právního řádu.

29 Každopádně harmonogram provedení směrnice 2018/1972 do portugalského právního řádu neovlivnil fungování vnitřního trhu elektronických komunikací, neboť tato směrnice pouze přepracovává pravidla na trhu, jenž je již regulován. Tato pravidla však podle Portugalské republiky byla již do jejího právního řádu provedena.

30 A konečně Portugalská republika vždy jednala v duchu součinnosti a loajální spolupráce s Komisí, na rozdíl od Komise, která podala projednávanou žalobu pouhý měsíc před vyhlášením zákona č. 16/2022 v *Diário da República*. Komise tak podle Portugalské republiky nezohlednila informace, které jí tento členský stát sdělil o průběhu legislativního procesu provádění směrnice 2018/1972, zejména o dodržení legislativního harmonogramu, jakož ani úsilí, které portugalské orgány tomuto složitému procesu věnovaly.

31 Komise v replice tvrdí, že argumenty uplatněné Portugalskou republikou nestačí k tomu, aby bylo vyloučeno nesplnění povinnosti.

32 Především okolnost, že zákon č. 16/2022 byl oznámen Komisi v den jeho vyhlášení, nemůže podle Komise vytýkané nesplnění povinnosti napravit. Srovnávací tabulka byla totiž předně Komisi sdělena až 8. září 2022, takže toto datum je prvním okamžikem, od něhož by bylo možné mít případně za to, že Portugalská republika začala plnit své povinnosti, a dále, tento členský stát oznámil další prováděcí opatření i v průběhu října 2022. Každopádně datem rozhodným pro posouzení existence nesplnění povinnosti je okamžik uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku, jímž je v projednávané věci 23. listopad 2021.

33 Dále podle Komise nemůže být údajná složitost směrnice 2018/1972 důvodem, který by mohl vyloučit předmětné nesplnění povinnosti.

34 Mimoto argumenty Portugalské republiky týkající se údajné neexistence dopadu tvrzeného nesplnění povinnosti na vnitřní trh nejsou relevantní a každopádně nejsou podložené, neboť neprovedení směrnice 2018/1972 vedlo v projednávané věci k nedostatečné harmonizaci právní úpravy v oblasti telekomunikací na evropské úrovni, kterou provázely negativní dopady na trh a jeho operátory, jakož i na řízení systému elektronických komunikací, oprávnění spojená se spektrem a na pravidla přístupu na trh v neprospěch podniků i spotřebitelů.

35 Konečně okolnost, že Portugalská republika údajně s Komisí spolupracovala, není relevantní pro posouzení existence porušení unijního práva.

36 Portugalská republika v duplice nejprve dodává, že všechna opatření oznámená po dni vyhlášení zákona č. 16/2022, jímž byl 16. srpen 2022, byla přijata před tímto datem a oznámena na žádost Komise. Dále podle Portugalské republiky se oznamovací povinnost týká opatření k provedení směrnice 2018/1972, a nikoli srovnávací tabulky. Konečně předmětem žaloby podané na základě čl. 260 odst. 3 SFEU není ověřit správné provedení dotčené směrnice, neboť případy nesdělení a neprovedení musí být odlišeny od případů nesprávného provedení, takže v posledně uvedených případech může být peněžitá sankce uložena až ve výroku o žalobě pro nesplnění povinnosti podané na základě čl. 260 odst. 2 SFEU.

Závěry Soudního dvora

37 Podle ustálené judikatury se existence nesplnění povinnosti musí posuzovat podle stavu, v němž se dotčený členský stát nacházel v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku, a změny, ke kterým došlo následně, nemůže brát Soudní dvůr v úvahu [rozsudek ze dne 25. února 2021, Komise v. Španělsko (Směrnice o osobních údajích – Trestní oblast), C-658/19, EU:C:2021:138, bod 15 a citovaná judikatura].

38 Soudní dvůr mimoto opakovaně judikoval, že pokud směrnice výslovně stanoví povinnost členských států zajistit, aby opatření nezbytná k jejímu provedení obsahovala odkaz na tuto směrnici nebo byl takový odkaz učiněn při jejich úředním vyhlášení, je v každém případě nezbytné, aby členské státy přijaly zvláštní akt k provedení předmětné směrnice [rozsudek ze dne 25. února 2021, Komise v. Španělsko (Směrnice o osobních údajích – Trestní oblast), C-658/19, EU:C:2021:138, bod 16 a citovaná judikatura].

39 V projednávané věci uplynula lhůta pro odpověď na odůvodněné stanovisko dne 23. listopadu 2021. Skutečnost, zda došlo, či nedošlo k tvrzenému nesplnění povinnosti, je tedy třeba posuzovat s ohledem na stav vnitrostátních právních předpisů platných k tomuto dni [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. února 2021, Komise v. Španělsko (Směrnice o osobních údajích – Trestní oblast), C-658/19, EU:C:2021:138, bod 17 a citovaná judikatura].

40 V tomto ohledu je nesporné, že Portugalská republika k uvedenému dni nepřijala opatření nezbytná k zajištění provedení směrnice 2018/1972, a tudíž taková opatření Komisi ani nesdělila.

41 K odůvodnění údajného nesplnění povinnosti uplatňuje Portugalská republika několik argumentů, jež vycházejí zaprvé z přijetí zákona č. 16/2022, který byl oznámen Komisi v den jeho vyhlášení v *Diário da República*, zadruhé ze složitosti směrnice 2018/1972, zatřetí z neexistence dopadu opožděného provedení této směrnice do portugalského práva na fungování vnitřního trhu elektronických komunikací, jakož i začtvrté z ducha součinnosti a loajální spolupráce s Komisí, jenž tento členský stát vždy projevoval.

42 Takové argumenty nicméně nemohou odůvodnit nesplnění povinnosti vytýkané Komisí.

43 Zaprvé totiž platí, jak vyplývá z bodů 37 a 39 tohoto rozsudku, že datem rozhodným pro posouzení existence nesplnění povinnosti vytýkaného Komisí je 23. listopad 2021. Zákon č. 16/2022 byl přitom přijat po tomto datu.

44 Zadruhé údajná složitost směrnice 2018/1972 nemůže dotčené nesplnění povinnosti vyloučit. Platí totiž, že když unijní normotvůrce stanovil lhůtu pro provedení této směrnice, byla mu známa míra její složitosti, a každopádně pouze tento normotvůrce byl oprávněn, aby tuto lhůtu prodloužil, přičemž členským státům nepříslušelo, aby se od ní odchylovaly, a nepříslušelo ani Komisi, aby takové odchylky tolerovala. Portugalská republika v této souvislosti netvrdí, že by podnikla kroky nezbytné k tomu, aby se pokusila dosáhnout takového prodloužení.

45 Zatřetí údajná neexistence dopadu nesplnění povinnosti vytýkaného Portugalské republice na vnitřní trh není relevantní pro prokázání existence tohoto nesplnění povinnosti, které má objektivní povahu.

46 Začtvrté okolnost, že Portugalská republika údajně spolupracovala s Komisí, rovněž není relevantní pro posouzení existence uvedeného nesplnění povinnosti, neboť členské státy a unijní orgány mají v souladu s čl. 4 odst. 3 SEU povinnost vzájemně spolupracovat, a tato povinnost zahrnuje rovněž správné a úplné provedení směrnic ve lhůtách, jež jsou v nich stanoveny.

47 Je proto třeba určit, že Portugalská republika tím, že ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku nepřijala právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí 2018/1972, a tudíž tím, že tyto předpisy Komisi nesdělila, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 124 odst. 1 této směrnice.

K návrhům podaným podle čl. 260 odst. 3 SFEU

K návrhu na uložení povinnosti platit denní penále

48 Jak bylo uvedeno v bodě 21 tohoto rozsudku, Komise aktem ze dne 22. března 2023 uznala, že provedení směrnice 2018/1972 lze považovat za dokončené ke dni 25. října 2022, a vzala tedy svůj návrh na uložení penále zpět.

49 Za těchto okolností již není namístě o tomto návrhu rozhodovat.

K návrhu na uložení povinnosti zaplatit paušální částku

– *Argumentace účastnic řízení*

50 Komise předně tvrdí, že směrnice 2018/1972 byla přijata řádným legislativním postupem, a spadá tedy do působnosti čl. 260 odst. 3 SFEU, a dále uvádí, že nesplnění povinností stanovených v článku 124 této směrnice Portugalskou republikou kvůli tomu, že jí tento členský stát nesdělil ustanovení provádějící tuto směrnici, zjevně představuje nesdělení opatření provádějících uvedenou směrnici ve smyslu čl. 260 odst. 3 SFEU.

51 Komise připomíná, že v bodě 23 svého sdělení 2011/C 12/01, nazvaného „Provádění čl. 260 odst. 3 Smlouvy o fungování EU“ (Úř. věst. 2011, C 12, s. 1) (dále jen „sdělení z roku 2011“), upřesnila, že sankce, které navrhne podle čl. 260 odst. 3 SFEU, budou vypočítány postupem používaným pro věci předkládané Soudnímu dvoru podle čl. 260 odst. 2 uvedeným v bodech 14 až 18 sdělení SEC(2005) 1658, nazvaného „Provádění článku [260 SFEU]“ (dále jen „sdělení z roku 2005“).

52 V důsledku toho musí být stanovení sankce založeno v první řadě na závažnosti porušení práva, ve druhé řadě na době jeho trvání a ve třetí řadě na nutnosti zajistit odrazující účinek samotné sankce, aby se zabránilo opakování protiprávního jednání.

53 V první řadě, co se závažnosti porušení týče, Komise v souladu s bodem 16 sdělení z roku 2005 a sdělením z roku 2011 stanovila koeficient závažnosti s přihlédnutím ke dvěma parametrům, a sice jednak k významu unijních pravidel, která byla porušena, a jednak k důsledkům porušení pro dotčené obecné a zvláštní zájmy.

54 Komise předně uvádí, že směrnice 2018/1972 je stěžejním legislativním aktem v oblasti elektronických komunikací. Evropský kodex pro elektronické komunikace (dále jen „kodex“) podle Komise zejména modernizuje unijní právní úpravu elektronických komunikací posílením možností výběru a práv na straně spotřebitelů, neboť zajišťuje vyšší standardy komunikačních služeb, podporuje investice do sítí s velmi vysokou kapacitou a podporuje bezdrátový přístup k připojení s velmi vysokou kapacitou v celé Unii. Uvedený kodex podle Komise dále stanoví pravidla pro organizaci odvětví elektronických komunikací, včetně jeho institucionální struktury a řízení. Posiluje úlohu vnitrostátních regulačních orgánů, neboť stanovuje minimální soubor pravomocí pro tyto orgány a posiluje jejich nezávislost stanovením kritérií pro jmenování a povinností v oblasti podávání informací. Mimoto uvedený kodex zajišťuje účinnou a efektivní správu rádiového spektra (dále jen „spektrum“). Posiluje soudržnost postupů členských států, pokud jde o klíčové aspekty udělování oprávnění souvisejících se spektrem. Změny zavedené kodexem podporují hospodářskou soutěž mezi infrastrukturami a zavádění sítí s velmi vysokou kapacitou v celé Unii. Konečně kodex podle Komise upravuje různé aspekty poskytování služeb elektronických komunikací, včetně povinností univerzální služby, číslovacích zdrojů a práv koncových uživatelů. Posílení těchto pravidel má za cíl zvýšit bezpečnost a ochranu spotřebitelů, zejména pokud jde o přístup k těmto službám za dostupnou cenu.

55 Dále má Komise za to, že neprovedení směrnice 2018/1972 do portugalského práva zaprvé narušuje regulační postupy v celé Unii, pokud jde o řízení systému elektronických komunikací, oprávnění související se spektrem a pravidla přístupu na trh. V důsledku toho nemohou podniky využívat soudržnější ani předvídatelnější postupy pro udělování či obnovování práv na užívání stávajícího spektra, ani těžit z předvídatelnosti právní úpravy, jež vyplývá ze stanovení minimální doby platnosti licencí na užívání spektra na 20 let. Takové nedostatky přímo ovlivňují dostupnost a zavádění sítí s velmi vysokou kapacitou v rámci Unie. Zadruhé spotřebitelé nemohou využívat

řadu hmatatelných výhod, které jim skýtá tato směrnice, jako jsou řešení týkající se přístupu k poskytování dostupných komunikačních služeb, požadavek na poskytnutí jasných informací o smlouvách, povinnost uplatňovat transparentní sazby, zjednodušení změny poskytovatelů sítí s cílem podpořit dostupnější maloobchodní ceny a povinnost operátorů poskytnout koncovým uživatelům se zdravotním postižením rovnocenný přístup ke komunikačním službám.

56 Vzhledem k tomu, že Komise nezjistila přitěžující ani polehčující okolnosti, navrhuje v projednávané věci koeficient závažnosti 10.

57 Ve druhé řadě, pokud jde o trvání nesplnění povinnosti, Komise tvrdí, že odpovídá období, jež začíná dnem následujícím po dni uplynutí lhůty pro provedení směrnice 2018/1972, tj. od 22. prosince 2020, a končí dnem, kdy bylo dotčené nesplnění povinnosti ukončeno, tedy dnem, který předchází dni, v němž Portugalská republika danou povinnost splnila, k čemuž došlo dne 25. října 2022, tj. ode dne, kdy jí tento členský stát sdělil aktualizovanou verzi srovnávací tabulky, jak je uvedeno v bodě 19 tohoto rozsudku. Z toho vyplývá, že nesplnění povinnosti trvalo 672 dní.

58 Ve třetí řadě, co se platební schopnosti Portugalské republiky týče, Komise použila koeficient „n“ stanovený v jejím sdělení 2019/C 70/01, nazvaném „Změna metody pro výpočet paušální částky a denní sazby penále, které Komise navrhuje v rámci řízení o nesplnění povinnosti u Soudního dvora Evropské unie“ (Úř. věst. 2019, C 70, s. 1). Tento koeficient zohledňuje dva prvky, a sice hrubý domácí produkt (HDP) a institucionální váhu dotčeného členského státu, představovanou počtem křesel zástupců přidělených tomuto členskému státu v Evropském parlamentu.

59 I když Soudní dvůr ve svém rozsudku ze dne 20. ledna 2022, Komise v. Řecko (Navrácení státních podpor – Ferronickel) (C-51/20, EU:C:2022:36) již zpochybnil relevanci jak tohoto druhého prvku, tak korekčního koeficientu ve výši 4,5, jenž je stanoven v uvedeném sdělení, Komise se nicméně rozhodla uplatnit v projednávaném případě kritéria stanovená tímto sdělením, než bude přijato nové sdělení, jež zohlední tuto aktuální judikaturu Soudního dvora.

60 Podle sdělení 2022/C 74/02, nazvaného „Aktualizace údajů pro výpočet paušálních částek a penále, které Komise navrhuje Soudnímu dvoru Evropské unie v rámci řízení o nesplnění povinnosti“ (Úř. věst. 2022, C 74, s. 2) (dále jen „sdělení z roku 2022“), činí faktor „n“ pro Portugalsko 0,57.

61 Pokud jde o stanovení výše paušální částky, z bodu 20 sdělení z roku 2005 vyplývá, že tato částka musí mít alespoň pevný minimální základ, který je odrazem zásady, že jakékoli trvající neplnění unijního práva již samo o sobě, nezávisle na jakýchkoli přitěžujících okolnostech, představuje ve společenství práva porušení zásady legality, za něž musí být uložena skutečně účinná sankce. Podle sdělení z roku 2022 činí minimální paušální částka pro Portugalskou republiku 1 286 000 eur.

62 Na základě metody stanovené ve sděleních z roku 2005 a 2011 navrhne Komise Soudnímu dvoru v případě, že by výsledek výpočtu paušální částky překročil tuto minimální paušální částku, aby určil tuto paušální částku vynásobením denní sazby počtem dní trvání porušování práva, jež v projednávaném případě činí 672 dnů.

63 Denní sazba paušální částky je tak podle Komise vypočtena vynásobením jednotné základní paušální sazby, použitelné na výpočet denní sazby paušální částky, koeficientem závažnosti a faktorem „n“. Tato jednotná základní paušální sazba přitom v souladu se sdělením z roku 2022 činí 909 eur. V projednávané věci je koeficient závažnosti 10. Faktor „n“ pro Portugalsko činí 0,57. Z toho vyplývá, že výše paušální částky činí 5 181,3 eura za den.

64 Paušální částka by tedy měla být podle Komise stanovena ve výši 3 481 833,6 eura.

65 Portugalská republika v první řadě namítá, že návrh Komise na uložení paušální částky musí zohlednit účel sledovaný povahou této sankce, jak vyplývá z čl. 260 odst. 3 SFEU. V tomto ohledu je metoda použitá ve sděleních Komise sporná a pouze Soudnímu dvoru přísluší přijmout rozhodnutí, kterým se ukládá sankce podle tohoto ustanovení, a to na základě volného posouzení okolností projednávané věci.

66 V této souvislosti Portugalská republika nejprve připomíná, že směrnice 2018/1972 byla prováděna v době, kdy byl předčasně rozpuštěn Assembleia da República (Portugalský parlament), dále uvádí, že v tomto členském státě byl hrubý domácí produkt na obyvatele, vyjádřený ekvivalentem kupní síly, v roce 2021 sedmý nejnižší v Unii, což je podle údajů Statistického úřadu Evropské unie (Eurostat) HDP na obyvatele o 26 % nižší, než je unijní průměr, a konečně že vlastní složitost této směrnice zapříčinila její opožděné provedení ve většině členských států. K tomu je podle Portugalské republiky třeba přičíst dopady pandemie covidu-19, jež jsou dále prohlubovány dopady konfliktu Ruska s Ukrajinou na inflaci a HDP.

67 Dále vzhledem k tomu, že směrnice 2018/1972 již byla do portugalského práva provedena, postrádá uložení sankce v projednávané věci podle Portugalské republiky svůj smysl a její uplatnění je zjevně nepřiměřené a opožděné.

68 Ve druhé řadě Portugalská republika zpochybňuje metodu výpočtu použitou Komisí.

69 Pokud jde nejprve o závažnost údajného nesplnění povinnosti, Portugalská republika, která uznává význam režimu zavedeného směrnicí 2018/1972 pro modernizaci odvětví elektronických komunikací, je nicméně toho názoru, že zájmy spotřebitelů nebyly poškozeny, neboť již existovaly právní předpisy, které umožňovaly fungování vnitřního trhu elektronických komunikací, takže opožděným provedením této směrnice nebyl tento trh ochromen. Vzhledem k všeobecnému opoždění procesu provedení uvedené směrnice do právních řádů členských států se totiž kodex mohl v zásadě začít používat až od 28. července 2022, tedy ode dne, kdy byla Komisi oznámena poslední vnitrostátní opatření provádějící tuto směrnici. V důsledku toho a s ohledem na skutečnost, že zákonem č. 16/2022 byla směrnice 2018/1972 provedena pouze 21 dní od oznámení posledního z těchto opatření, je třeba uplatnění koeficientu „závažnosti“ poměřovat se skutečnými dopady údajného nesplnění povinnosti na faktický stav. Ve skutečnosti s ohledem na všeobecnou situaci jednotného trhu nebyl tento trh opožděným provedením této směrnice do portugalského práva objektivně dotčen.

70 V tomto kontextu Komise podle Portugalské republiky údajně pochybila, když neuznala existenci polehčujících okolností. Tyto okolnosti přitom spočívají v následujícím. Zaprvé skutkové okolnosti, které v uvedené době existovaly v Portugalsku, a sice rozpuštění Portugalského parlamentu a pád vlády, znemožnily schválení a vyhlášení zákona č. 16/2022, i když se nacházel v pokročilém stadiu legislativního procesu již v předchozím volebním období. Tento zákon byl nicméně podle Portugalské republiky jedním z prvních, jež byly schváleny a vyhlášeny ihned poté, co se nová vláda ujala funkce. Zadruhé samotná složitost směrnice 2018/1972 podle

Portugalské republiky zapříčinila opoždění při jejím provádění u většiny členských států, což názorně dokládá objektivní obtížnost tohoto provádění. Zatřetí pandemie covidu-19 měla neočekávaný dopad na legislativní proces provedení této směrnice. Vyhlášení několika stavů nouze totiž vedlo k povinnému omezení pohybu, jež po dlouhou dobu omezovalo a podmiňovalo činnost a fungování řady útvarů portugalského státu. Začtvrté se jedná o první žalobu pro nesplnění povinnosti proti Portugalské republice z důvodu neprovedení směrnice, což vylučuje jakoukoli formu opakování protiprávního jednání. Zapáté postup portugalských orgánů, který se opírá o stálý a transparentní dialog s Komisí, vyjadřuje odhodlání tohoto členského státu tuto situaci vyřešit a svědčí o jeho loajální spolupráci s Komisí.

71 Pokud jde dále o dobu trvání nesplnění povinnosti, Portugalská republika namítá, že sdělení srovnávacích tabulek s ustanoveními směrnice a vnitrostátních opatření provádějících tuto směrnici má ve vztahu k těmto opatřením pouze doplňující povahu, a tedy datem ukončení nesplnění povinnosti nemůže být datum, k němuž byla Komise vyrozuměna o těchto tabulkách. V projednávané věci je tedy datem ukončení nesplnění povinnosti 16. srpen 2022, kdy byl vyhlášen v *Diário da República* zákon č. 16/2022, kterým byla plně provedena směrnice 2018/1972, a kdy byl uvedený zákon oznámen Komisi, zatímco všechna sdělení, jež byla učiněna po tomto datu a o které někdy požádala sama Komise, se týkala pouze informací administrativní povahy.

72 Každopádně pokud by měl Soudní dvůr za to, že srovnávací tabulka je relevantní pro účely určení data ukončení údajného nesplnění povinnosti, bylo by datem, které je třeba zohlednit, 8. září 2022, tj. datum, kdy portugalská vláda oznámila Komisi tuto tabulku spolu s podrobnějšími informacemi.

73 Konečně, pokud jde o platební schopnost Portugalska, Portugalská republika tvrdí, že metoda použitá Komisí v jejím sdělení 2019/C 70/01, uvedená v bodě 58 tohoto rozsudku, musí být přehodnocena a Soudní dvůr by měl využít širokou diskreční pravomoc, jíž je v tomto ohledu nadán. Zejména je třeba vzít v úvahu inflaci a důsledky konfliktu Ruska s Ukrajinou. Soudní dvůr již ostatně uznal význam inflace a HDP členských států při posuzování jejich platební schopnosti.

74 Ve třetí řadě zpochybňuje Portugalská republika výpočty Komise. Uvádí, že případné uložení zaplacení paušální částky a případné stanovení výše této částky se musí odvíjet od všech relevantních skutečností, jež souvisejí s charakteristikami zjištěného nesplnění povinnosti a s přístupem dotčeného členského státu. V tomto ohledu by mělo mít uplatnění paušální částky především odrazující účinek, který musí zohledňovat uvedený přístup a zásadu proporcionality.

75 Podle Portugalské republiky přitom předně neexistuje objektivní potřeba napravit jakékoli jednání portugalských orgánů, neboť situace, kterou Komise předložila Soudnímu dvoru k posouzení, vyplývá ze souboru objektivních okolností a proti tomuto členskému státu dosud nikdy nebyla podána žaloba pro nesplnění povinnosti podle čl. 260 odst. 3 SFEU. K opožděnému provedení směrnice 2018/1972 ve skutečnosti došlo vlivem zásahu vyšší mocí. Uvedený členský stát totiž objektivně nemohl provést tuto směrnici ve lhůtě, jež je v ní stanovena.

76 Dále, pokud jde o dopad tohoto opožděného provedení na vnitřní trh, podle Portugalské republiky neexistuje žádný reparační účel, jímž by mohlo být odůvodněno uložení povinnosti zaplatit paušální částku. Provedení směrnice 2018/1972 bylo ve všech členských státech opožděno, takže portugalská situace nenarušila harmonické a soudržné fungování evropského rámce elektronických komunikací.

77 Konečně i kdyby měl Soudní dvůr za to, že by měla být uložena sankce, bylo by nezbytné zkoumat všechny důvody uvedené za účelem snížení výše paušální částky, kterou navrhla Komise.

– *Závěry Soudního dvora*

78 Vzhledem k tomu, že – jak vyplývá z bodu 47 tohoto rozsudku – je prokázáno, že Portugalská republika ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku nesdělila Komisi žádné opatření provádějící směrnici 2018/1972 ve smyslu čl. 260 odst. 3 SFEU, spadá takto zjištěné nesplnění povinnosti do působnosti tohoto ustanovení.

79 Podle ustálené judikatury vychází důvod pro uložení povinnosti zaplatit paušální částku podle uvedeného ustanovení z posouzení dopadů nesplnění povinností dotčeného členského státu na soukromé a veřejné zájmy, zejména pokud neplnění povinností trvalo po dlouhou dobu [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. února 2021, Komise v. Španělsko (Směrnice o osobních údajích – Trestní oblast), C-658/19, EU:C:2021:138, bod 54 a citovaná judikatura].

80 Pokud jde o účelnost uložení paušální částky v projednávané věci, je třeba připomenout, že Soudnímu dvoru přísluší v každé věci a v závislosti na okolnostech případu, který mu byl předložen, jakož i na stupni přesvědčování a odrazování, který se mu jeví jako potřebný, rozhodnout o peněžitých sankcích vhodných zejména k předejití tomu, aby se obdobná porušení unijního práva opakovala [rozsudek ze dne 25. února 2021, Komise v. Španělsko (Směrnice o osobních údajích – Trestní oblast), C-658/19, EU:C:2021:138, bod 69 a citovaná judikatura].

81 V projednávané věci je třeba mít za to, že ač Portugalská republika spolupracovala s útvary Komise během celého postupu před zahájením soudního řízení a informovala je o důvodech, které jí zabránily v zajištění provedení směrnice 2018/1972 do portugalského práva, všechny právní a skutkové okolnosti, jimiž se vyznačuje konstatované nesplnění povinnosti, a sice skutečnost, že ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku, a dokonce ani ke dni podání projednávané žaloby, vůbec nebyla sdělena opatření nezbytná k uvedenému provedení, jsou ukazatelem toho, že účinné předcházení opakování obdobných porušení unijního práva v budoucnu může vyžadovat přijetí takového odrazujícího opatření, jako je uložení povinnosti zaplatit paušální částku [obdobně viz rozsudek ze dne 25. února 2021, Komise v. Španělsko (Směrnice o osobních údajích – Trestní oblast), C-658/19, EU:C:2021:138, bod 70 a citovaná judikatura].

82 Toto posouzení není zpochybněno argumentací Portugalské republiky uvedenou v bodech 66 a 67 tohoto rozsudku.

83 Zaprvé totiž platí, že k odůvodnění nesplnění povinností vyplývajících z unijního práva se nelze dovolávat okolnosti, že k provedení směrnice 2018/1972 docházelo v okamžiku předčasného rozpuštění Portugalského parlamentu [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. února 2021, Komise v. Španělsko (Směrnice o osobních údajích – Trestní oblast), C-658/19, EU:C:2021:138, body 72 a 78, jakož i citovaná judikatura].

84 Zadruhé HDP na obyvatele dotčeného členského státu, i když je prvkem, který lze zohlednit pro účely výpočtu výše peněžité sankce, nemůže být relevantní pro posouzení vhodnosti jejího uplatnění.

85 Zatřetí totéž platí i pro složitost směrnice 2018/1972 a okolnost, že jiné členské státy tuto směrnici provedly opožděně. Portugalská republika mimoto nepožádala unijního normotvůrce, aby prodloužil lhůtu pro provedení uvedené směrnice, a uvedený normotvůrce měl za to, že tato směrnice nevyvolává obtíže, které by bránily členským státům v jejím provedení ve lhůtě stanovené v jejím článku 124. Postoj ostatních členských států v tomto ohledu není relevantní pro posouzení existence tvrzeného nesplnění povinnosti.

86 Začtvrté, pokud jde o účinky pandemie covidu-19, která se rozšířila na začátku roku 2020, není prokázáno, a dokonce ani tvrzeno, že by byla příčinou vysvětlující v plném rozsahu zpoždění Portugalské republiky v provádění směrnice 2018/1972.

87 Zapáté, pokud jde o konflikt Ruska s Ukrajinou, který byl zahájen v únoru 2022, a jeho důsledky pro inflaci a HDP, stačí uvést, že tyto okolnosti, i kdyby mohly ovlivnit schopnost členského státu plnit povinnosti, které pro něj vyplývají z unijního práva, nastaly až po uplynutí lhůty k provedení směrnice 2018/1972, jež byla podle článku 124 této směrnice stanovena na 21. prosince 2020.

88 Zašesté, i když provedení směrnice 2018/1972 do portugalského právního řádu po uplynutí této lhůty může být důvodem k tomu, aby, jak ostatně uvedla sama Komise ve svém aktu ze dne 22. března 2023, kterým vzala částečně zpět svou žalobu, bylo upuštěno od uložení penále, není v rozporu s důvodem pro uložení paušální částky, připomenutým v bodě 79 tohoto rozsudku. Opoždění při provádění směrnice 2018/1972 totiž může mít dopad na soukromé a veřejné zájmy, a to zejména tehdy, trvalo-li takové nesplnění povinnosti po dlouhou dobu.

89 S ohledem na výše uvedené je vhodné uložit Portugalské republice povinnost zaplatit paušální částku.

90 Pokud jde o výpočet výše této paušální částky, je třeba připomenout, že Soudnímu dvoru přísluší, aby při výkonu své posuzovací pravomoci v této oblasti, jak je vymezena návrhy Komise, stanovil výši paušální částky, jejíž zaplacení může být členskému státu uloženo na základě čl. 260 odst. 3 SFEU, tak aby odpovídala okolnostem a byla přiměřená porušení, jehož se členský stát dopustil. Mezi faktory, které jsou v tomto ohledu relevantní, patří zejména takové skutečnosti, jako je závažnost zjištěného nesplnění povinnosti, doba, po kterou trvalo, a platební schopnost dotčeného členského státu [rozsudek ze dne 25. února 2021, Komise v. Španělsko (Směrnice o osobních údajích – Trestní oblast), C-658/19, EU:C:2021:138, bod 73 a citovaná judikatura].

91 Co se v první řadě závažnosti porušení práva týče, je třeba připomenout, že povinnost přijmout vnitrostátní opatření, která zajistí úplné provedení směrnice, a povinnost sdělit tato opatření Komisi jsou základními povinnostmi členských států, které mají zaručit plnou účinnost unijního práva, a je tudíž nutno mít za to, že neplnění těchto povinností je nepochybně závažné [rozsudek ze dne 25. února 2021, Komise v. Španělsko (Směrnice o osobních údajích – Trestní oblast), C-658/19, EU:C:2021:138, bod 74 a citovaná judikatura].

92 V projednávané věci je třeba konstatovat, jak vyplývá z bodu 47 tohoto rozsudku, že Portugalská republika ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku, tedy ke dni 23. listopadu 2021, nesplnila své povinnosti spočívající v provedení směrnice 2018/1972, takže nebyla zajištěna plná účinnost unijního práva. Závažnost tohoto nesplnění povinností je umocněna okolností, že Portugalská republika k posledně uvedenému dni ještě nesdělila žádné opatření k provedení této směrnice.

93 Mimoto, jak zdůrazňuje Komise, směrnice 2018/1972 je stěžejním legislativním aktem v oblasti elektronických komunikací.

94 Konkrétně podle čl. 1 odst. 1 směrnice 2018/1972 tato směrnice předně „vytváří harmonizovaný rámec pro regulaci sítí elektronických komunikací, služeb elektronických komunikací, přiřazených zařízení a přiřazených služeb a určitých aspektů koncových zařízení. Stanoví úkoly vnitrostátních regulačních orgánů a případně jiných příslušných orgánů a zavádí soubor postupů s cílem zajistit harmonizované uplatňování předpisového rámce v celé Unii.“

95 Dále podle čl. 1 odst. 2 této směrnice je jejím cílem jednak zavést vnitřní trh v oblasti sítí a služeb elektronických komunikací, který vede k zavedení a využívání sítí s velmi vysokou kapacitou, dosažení udržitelné hospodářské soutěže, interoperability služeb elektronických komunikací, přístupnosti a bezpečnosti sítí a služeb a k výhodám pro koncové uživatele, a jednak zajistit poskytování cenově dostupných, veřejně dostupných služeb v dobré kvalitě v celé Unii prostřednictvím účinné hospodářské soutěže a možnosti výběru, řešit okolnosti, za nichž trh nenaplňuje uspokojivě potřeby koncových uživatelů, včetně osob se zdravotním postižením, aby měly přístup ke službám za stejných podmínek jako ostatní, a stanovit nezbytná práva koncových uživatelů.

96 Konečně, jak vyplývá z bodů 2 a 3 odůvodnění uvedené směrnice, tato směrnice přináší změny právního rámce platného před jejím přijetím, aby se zohlednil vývoj technologií a trhu.

97 Je pravda, jak uvádí Portugalská republika, že dotčená oblast je již upravena jinými akty unijního práva, jež tato směrnice mění nebo nahrazuje.

98 Uvedená směrnice se však neomezuje pouze na kodifikaci těchto aktů. Jak totiž zdůrazňuje Komise, aniž jí Portugalská republika oponuje, kodex posiluje zejména možnosti výběru a práva spotřebitelů, neboť zajišťuje vyšší standardy komunikačních služeb, jakož i úlohu vnitrostátních regulačních orgánů, jelikož stanovuje minimální soubor pravomocí těchto orgánů a posiluje jejich nezávislost stanovením kritérií pro jmenování a dále stanovuje povinnosti v oblasti sdělování informací. Mimoto kodex upravuje různé aspekty poskytování služeb elektronických komunikací, včetně povinností univerzální služby, číslovacích zdrojů a práv koncových uživatelů. Posílení pravidel organizace odvětví elektronických komunikací, jež je stanoveno kodexem, má za cíl zvýšit bezpečnost a ochranu spotřebitelů, zejména pokud jde o přístup k těmto službám za dostupnou cenu.

99 Jak přitom správně tvrdí Komise, neprovedení směrnice 2018/1972 Portugalskou republikou zaprvé narušuje regulační postupy v celé Unii, pokud jde o řízení systému elektronických komunikací, oprávnění související se spektrem a pravidla přístupu na trh. V důsledku toho nemohou podniky využívat soudržnější ani předvídatelnější postupy pro udělování či obnovování práv na užívání stávajícího spektra, ani těžit z předvídatelností právní úpravy, jež vyplývá se stanovení minimální doby platnosti licencí na užívání spektra na 20 let. Takové nedostatky přímo ovlivňují dostupnost a zavádění sítí s velmi vysokou kapacitou v rámci Unie. Zadruhé spotřebitelé nemohou využívat řadu hmatatelných výhod, které jim skýtá tato směrnice, jako jsou řešení týkající se přístupu k poskytování dostupných komunikačních služeb, požadavek na poskytnutí jasných informací o smlouvách, povinnost uplatňovat transparentní sazby, zjednodušení změny poskytovatelů sítí s cílem podpořit dostupnější maloobchodní ceny a povinnost operátorů poskytnout koncovým uživatelům se zdravotním postižením rovnocenný přístup ke komunikačním službám.

100 Ve druhé řadě, co se doby trvání porušení týče, je třeba připomenout, že v zásadě je ji nutno posuzovat s ohledem na okamžik, ke kterému Soudní dvůr posuzuje skutkové okolnosti, přičemž se má za to, že k tomuto posouzení skutkových okolností dochází ke dni ukončení řízení [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. února 2021, Komise v. Španělsko (Směrnice o osobních údajích – Trestní oblast), C-658/19, EU:C:2021:138, bod 79 a citovaná judikatura].

101 Pokud jde předně o počátek doby, jejž je třeba vzít v potaz pro účely stanovení výše paušální částky, jež má být uložena na základě čl. 260 odst. 3 SFEU, Soudní dvůr uvedl, že na rozdíl od denního penále není relevantním datem k určení doby trvání předmětného nesplnění povinnosti datum uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku, nýbrž datum, k němuž uplyne lhůta pro provedení stanovená předmětnou směrnicí [v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 16. července 2020, Komise v. Rumunsko (Boj proti praní peněz), C-549/18, EU:C:2020:563, bod 79, a ze dne 16. července 2020, Komise v. Irsko (Boj proti praní peněz), C-550/18, EU:C:2020:564, bod 90].

102 V projednávané věci není platně zpochybňováno, že ke dni uplynutí lhůty pro provedení stanovené v článku 124 směrnice 2018/1972, tedy k 21. prosinci 2020, Portugalská republika nepřijala právní a správní předpisy nezbytné k zajištění provedení této směrnice, a tudíž Komisi ani nesdělila opatření provádějící tuto směrnici.

103 Dále je nesporné, že nesplnění povinnosti konstatované v bodě 47 tohoto rozsudku bylo ukončeno.

104 Účastnice řízení se však neshodují v otázce, k jakému datu toto ukončení nastalo. Podle Komise bylo toto nesplnění povinnosti ukončeno ke dni sdělení aktualizované verze srovnávací tabulky Portugalskou republikou, tedy dne 25. října 2022. Naproti tomu podle Portugalské republiky bylo uvedené nesplnění povinnosti ukončeno ke dni, kdy sdělila Komisi zákon č. 16/2022, tedy dne 16. srpna 2022.

105 V tomto ohledu je přitom třeba připomenout, že účelem čl. 260 odst. 3 SFEU je nejen přimět členské státy, aby co nejrychleji ustaly v neplnění povinností, které by, nebýt takového opatření, mělo tendenci přetrvávat, ale také zjednodušit a urychlit postup ukládání peněžitých sankcí za nesplnění povinnosti sdělit vnitrostátní opatření provádějící směrnici přijatou legislativním postupem, aby bylo zajištěno, že členské státy dosáhnou souladu s povinnostmi, které jim ukládá unijní právo, a přijmou veškeré právní a správní předpisy nezbytné pro provedení směrnice v jejich vnitrostátních právních řádech [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. července 2019, Komise v. Belgie (Článek 260 odst. 3 SFEU – Vysokorychlostní sítě), C-543/17, EU:C:2019:573, bod 52 a citovaná judikatura].

106 Cílem sdělení, které musí členské státy v souladu s čl. 260 odst. 3 učinit, vykládaným ve světle zásady loajální spolupráce zakotvené v čl. 4 odst. 3 SEU, je napomáhat Komisi v jejím poslání, kterým je podle článku 17 SEU zejména bdít nad uplatňováním ustanovení Smluv a ustanovení, která přijaly orgány na jejich základě. Toto sdělení tedy musí obsahovat dostatečně jasné a přesné informace o obsahu vnitrostátních norem, kterými se směrnice provádí. V tomto sdělení, k němuž může být přiložena srovnávací tabulka ustanovení této směrnice s ustanoveními vnitrostátních norem, tedy musí být jednoznačně uvedeno, jakými právními a správními předpisy členský stát podle svého názoru splnil jednotlivé povinnosti, které mu ukládá uvedená směrnice. Pokud taková informace chybí, nemůže Komise ověřit, zda dotčený členský stát skutečně a úplně směrnici provedl. Nesplnění této oznamovací povinnosti členským státem, ať už tím, že informace zcela či zčásti chybí, anebo není dostatečně jasná a přesná, může samo o sobě

odůvodnit zahájení řízení podle čl. 260 odst. 3 SFEU směřujícího k určení tohoto nesplnění povinnosti [obdobně s článkem 258 SFEU viz rozsudek ze dne 8. července 2019, Komise v. Belgie (Článek 260 odst. 3 SFEU – Vysokorychlostní sítě), C-543/17, EU:C:2019:573, bod 51 a citovaná judikatura].

107 Z toho vyplývá, že i když je pravda, že sdělení uvedené v tomto ustanovení může být doprovázeno takovou srovnávací tabulkou, účel tohoto sdělení se omezuje na poskytnutí informací o právních a správních předpisech, jimiž dotyčný členský stát podle jeho názoru splnil jednotlivé povinnosti, které mu ukládá dotčená směrnice.

108 V projednávané věci přitom Portugalská republika dne 16. srpna 2022 oznámila Komisi zákon č. 16/2022 s tím, že podle ní tento zákon plně provádí směrnici 2018/1972 do vnitrostátního právního řádu.

109 Tímto sdělením tedy Portugalská republika ukončila nesplnění povinnosti konstatované v bodě 47 tohoto rozsudku.

110 Soudní dvůr totiž již konstatoval, že výraz „povinnost sdělit opatření provádějící směrnici“ uvedený v čl. 260 odst. 3 SFEU odkazuje na povinnost členských států poskytnout o opatřeních provádějících směrnici dostatečně jasné a přesné informace. Aby byl naplněn požadavek právní jistoty a zajištěno provedení všech ustanovení této směrnice na celém dotčeném území, jsou členské státy ve vztahu ke každému ustanovení zmíněné směrnice povinny uvést jedno či více vnitrostátních ustanovení, která zajišťují jeho provedení. Jakmile je toto sdělení, k němuž lze případně připojit srovnávací tabulku, učiněno, je na Komisi, aby pro účely návrhu, kterým se domáhá, aby byla dotyčnému členskému státu uložena peněžitá sankce upravená v tomto ustanovení, prokázala, že některá prováděcí opatření zjevně nebyla přijata vůbec nebo se nevztahují na celé území dotyčného členského státu, přičemž Soudnímu dvoru nepřísluší, aby v rámci soudního řízení zahájeného podle uvedeného ustanovení zkoumal, zda vnitrostátní opatření, která byla Komisi sdělena, zajišťují správné provedení ustanovení předmětné směrnice rozsudek ze dne 8. července 2019, Komise v. Belgie (Článek 260 odst. 3 SFEU – Vysokorychlostní sítě), C-543/17, EU:C:2019:573, bod 59].

111 V projednávaném případě přitom Komise netvrdila, že by navzdory přijetí zákona č. 16/2022 některá opatření provádějící směrnici 2018/1972 stále zjevně chyběla nebo se nevztahovala na celé portugalské území.

112 Z toho vyplývá, že nesplnění povinnosti konstatované v bodě 47 tohoto rozsudku přetrvávalo v období od 22. prosince 2020 do 15. srpna 2022, tedy po dobu 601 dnů, což je velmi dlouhá doba.

113 Je však třeba zohlednit, že tato doba mohla být zčásti zapříčiněna mimořádnými okolnostmi, jež souvisely s pandemií covidu-19. Portugalská republika totiž tvrdí, aniž je to zpochybněno, že tyto okolnosti, které byly nepředvídatelné a které nemohla ovlivnit, zapříčinily opoždění legislativního procesu nezbytného k provedení směrnice 2018/1972, a v důsledku toho prodloužily období, po něž trvalo neplnění povinností Portugalskou republikou.

114 Co se v třetí řadě platební schopnosti dotčeného členského státu týče, z judikatury Soudního dvora vyplývá, že je třeba zohlednit HDP tohoto členského státu, a to ke dni posuzování skutkového stavu Soudním dvorem [v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 16. července 2020, Komise v. Rumunsko (Boj proti praní peněz), C-549/18, EU:C:2020:563, bod 85, a ze dne 16. července 2020, Komise v. Irsko (Boj proti praní peněz), C-550/18, EU:C:2020:564, bod 97].

115 Komise navrhuje zohlednit vedle HDP Portugalské republiky i její institucionální váhu vyjádřenou počtem křesel, které má tento členský stát v Evropském parlamentu. Komise má rovněž za to, že je třeba použít korekční koeficient 4,5, aby byla zaručena přiměřenost a odrazující povaha sankcí, jež navrhuje Soudnímu dvoru, aby je uložil uvedenému členskému státu.

116 Soudní dvůr však nedávno velmi jasně upřesnil, že předně zohlednění institucionální váhy dotyčného členského státu se nejeví jako nezbytné pro zajištění dostatečného odrazení a přimění tohoto členského státu ke změně jeho současného nebo budoucího chování, a dále, že Komise neprokázala objektivní kritéria, na jejichž základě stanovila hodnotu korekčního koeficientu ve výši 4,5 [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 20. ledna 2022, Komise v. Řecko (Navrácení státních podpor – Ferronickel), C-51/20, EU:C:2022:36, body 115 a 117].

117 S přihlédnutím ke všem okolnostem projednávané věci a s ohledem na posuzovací pravomoc přiznanou Soudnímu dvoru v čl. 260 odst. 3 SFEU, v němž je stanoveno, že Soudní dvůr nemůže, pokud jde o paušální částku, jejíž zaplacení ukládá, překročit výši navrženou Komisí, je třeba mít za to, že účinné předcházení obdobnému porušování práva v budoucnu, jako je porušení článku 124 směrnice 2018/1972, které má dopad na plnou účinnost unijního práva, vyžaduje uložení paušální částky, jejíž výše musí být stanovena na 2 800 000 eur.

118 V důsledku toho je třeba uložit Portugalské republice povinnost zaplatit Komisi paušální částku ve výši 2 800 000 eur.

K nákladům řízení

119 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Podle čl. 141 odst. 1 téhož jednacího řádu, vezme-li účastník řízení svůj návrh zpět, uloží se mu náhrada nákladů řízení, jestliže to druhý účastník řízení požadoval ve svém vyjádření ke zpětvzetí. V uvedeném článku 141 je nicméně v jeho odstavci 2 stanoveno, že na návrh účastníka řízení, který vzal žalobu zpět, je náhrada nákladů uložena druhému účastníku řízení, odůvodňuje-li to chování posledně uvedeného. A konečně podle ustanovení čl. 141 odst. 4 platí, že není-li náhrada nákladů požadována, nese každý účastník řízení vlastní náklady.

120 I když v projednávané věci Komise požadovala, aby byla Portugalské republice uložena náhrada nákladů, a přestože bylo konstatováno nesplnění povinnosti, Komise vzala svou žalobu částečně zpět, aniž požadovala, aby tento členský stát nesl náklady řízení související s projednávanou žalobou, zatímco uvedený členský stát ve svém vyjádření ke zpětvzetí žaloby navrhoval, aby byla Komisi uložena náhrada nákladů řízení.

121 Je nicméně třeba uvést, že Komise vzala svou žalobu zpět v důsledku postoje Portugalské republiky, neboť tento členský stát přijal a Komisi oznámil zákon č. 16/2022 až po podání projednávané žaloby, a že právě z důvodu tohoto postoje se návrh tohoto orgánu směřující k tomu, aby bylo uvedenému členskému státu uloženo zaplacení penále, stal bezpředmětným a Komise jej vzala zpět.

122 Za těchto podmínek a vzhledem k tomu, že nelze relevantně odlišit náklady řízení týkající se nesplnění povinnosti, jež bylo konstatováno v bodě 47 tohoto rozsudku, od nákladů řízení souvisejících s částečným zpětvzetím žaloby Komisí, je důvodné rozhodnout, že Portugalská republika ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Komisí.

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

1) **Portugalská republika tím, že ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku nepřijala právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1972 ze dne 11. prosince 2018, kterou se stanoví evropský kodex pro elektronické komunikace, a tudíž tím, že je neoznámila Komisi, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 124 odst. 1 této směrnice.**

2) **Portugalské republice se ukládá povinnost zaplatit Evropské komisi paušální částku ve výši 2 800 000 eur.**

3) **Portugalská republika ponese vlastní náklady řízení a ukládá se jí náhrada nákladů řízení vynaložených Evropskou komisí.**

Podpisy