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-457/22,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 258 a čl. 260 odst. 3 SFEU, podaná dne 8. července 2022,

Evropská komise, zástupci: M. Kocjan, U. Małecka, L. Malferrari a E. Manhaeve, jako zmocněnci,

žalobkyně,

proti

Slovinské republice, zástupci: T. Mihelič Žitko, 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,

za soudní kancelář: A. Calot Escobar, vedoucí,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

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

vydává tento

* Jednací jazyk: slovinština.

Rozsudek

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

– určil, že Slovinská republika tím, že 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 čl. 124 odst. 1 z uvedené směrnice,

– na základě čl. 260 odst. 3 SFEU uložil Slovinské republice penále ve výši 6 256,17 eur za každý den od vyhlášení rozsudku v projednávané věci za to, že uvedený členský stát nesplnil svou povinnost sdělit opatření provádějící tuto směrnici,

– na základě čl. 260 odst. 3 SFEU uložit Slovinské republice, aby zaplatila paušální částku 1 390,77 eur za každý den neplnění povinnosti popsané v první odrážce, minimálně však 383 000 eur, a

– uložil Slovinské 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 u]nii.

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 Vzhledem k tomu, že Slovinská republika neposkytla Komisi žádné informace týkající se přijetí předpisů nezbytných k provedení směrnice 2018/1972 do slovinského práva, k čemuž byla povinna podle jejího článku 124, zaslala Komise dne 4. února 2021 tomuto členskému státu výzvu.

6 Poté, co slovinské orgány požádaly o prodloužení lhůty pro odpověď na tuto výzvu a bylo jim v tomto ohledu vyhověno, odpověděly dne 4. června 2021 tak, že zejména uvedly, že směrnice 2018/1972 měla být provedena zákonem, který měl být vyhlášen a sdělen Komisi nejpozději v prosinci 2021 (dále jen „prováděcí zákon“).

7 Dne 23. září 2021 zaslala Komise Slovinské republice odůvodněné stanovisko. Dne 5. listopadu 2021 požádaly slovinské orgány o prodloužení lhůty pro odpověď na toto stanovisko a informovaly Komisi, že během vnitrostátního legislativního procesu došlo k události, která zapříčinila prodlení s přijetím dotčeného zákona, který měl být nyní vyhlášen a sdělen v březnu 2022.

8 Komise této žádosti vyhověla a lhůtu prodloužila do 23. února 2022.

9 V odpovědi na odůvodněné stanovisko ze dne 18. února 2022 slovinské orgány tvrdily, že nepředvídané okolnosti způsobily další prodlení s provedením směrnice 2018/1972. Zejména uvedly, že návrh zákona k provedení směrnice do vnitrostátního práva by měl být přijat v dubnu 2022 a poté bude tento zákon vyhlášen a sdělen Komisi. Kromě toho tyto orgány dne

18. března 2022 předaly tabulku srovnávající ustanovení tohoto návrhu zákona s určitými ustanoveními uvedené směrnice. Dne 25. března 2022 vznesla Komise připomínky k uvedenému návrhu zákona.

10 Komise, která měla za to, že Slovinská republika nepřijala opatření nezbytná pro dosažení souladu s uvedenou směrnicí, se dne 6. dubna 2022 rozhodla podat k Soudnímu dvoru projednávanou žalobu.

11 Dne 12. dubna 2022 slovinské orgány informovaly Komisi o tom, že hlasování o návrhu zákona k provedení směrnice bylo z důvodu, že skupina poslanců požádala o uspořádání poradního referenda o tomto návrhu, odloženo.

12 Dne 14. června 2022 informovaly slovinské orgány Komisi o pokroku dosaženém při provádění směrnice 2018/1972. Zejména uvedly, že po parlamentních volbách došlo k ukončení všech legislativních postupů zahájených v předchozím volebním období, včetně toho týkajícího se návrhu zákona k provedení směrnice, že byl předložen nový návrh tohoto zákona a žádné referendum o něm nebylo ani nebude uspořádáno. Tyto orgány nepředaly žádný harmonogram přijímání tohoto nového návrhu.

13 Dne 8. července 2022 podala Komise projednávanou žalobu.

14 Slovinská republika navrhuje, aby Soudní dvůr snížil výši peněžitých sankcí požadovaných Komisí a, podpůrně, nároky Komise v plném rozsahu zamítl.

15 Ve své duplice ze dne 19. prosince 2022 informovala Slovinská republika Soudní dvůr, že zákon k provedení směrnice byl dne 28. září 2022 přijat, že téhož dne o tom informovala Komisi a že tento zákon nabyl účinnosti dne 10. listopadu 2022.

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

17 Podáním ze dne 20. června 2023 vyrozuměla Komise Soudní dvůr, že provedení směrnice 2018/1972 Slovinskou republikou lze považovat za dokončené k 10. listopadu 2022 a vzala svou žalobu částečně zpět, když ustoupila od svého návrhu na stanovení penále, přičemž pozměnila svá návrhová žádání, jimiž se nadále domáhala, aby byla tomuto členskému státu uložena povinnost zaplatit paušální částku ve výši 958 240,53 eur.

18 Dne 31. července 2023 předložila Slovinská republika své vyjádření k částečnému zpětvzetí žaloby Komisí a ke změně jejích návrhových žádání.

K žalobě

K nesplnění povinnosti podle článku 258 SFEU

Argumentace účastnic řízení

19 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.

20 Komise upřesňuje, 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.

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

22 Podle Komise Slovinská republika ve skutečnosti nezpochybňuje nesplnění povinnosti, které je jí vytýkáno, neboť se dovolává pouze praktických a vnitrostátních okolností, aby toto nesplnění odůvodnila. Podle Komise přitom neprovedení směrnice ve lhůtě, jež je v ní stanovena, nelze odůvodňovat takovými okolnostmi.

23 Slovinská republika skutečně nesplnění povinnosti fakticky nezpochybňuje a omezuje se na popis průběhu prací, které nakonec vedly k přijetí prováděcího zákona, který nabyl účinnosti dne 10. listopadu 2022. Zdůrazňuje však, že po celou tuto dobu vždy loajálně spolupracovala s Komisí a informovala ji o postupu tohoto přijímání, jehož opoždění bylo způsobeno nepředvídanými okolnostmi, které tento členský stát vysvětlil Komisi ve své odpovědi na odůvodněné stanovisko.

Závěry Soudního dvora

24 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].

25 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 k provedení předmětné směrnice zvláštní akt [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].

26 V projednávané věci uplynula Komisí prodloužená lhůta pro odpověď na odůvodněné stanovisko dne 23. února 2022. Skutečnost, zda došlo k tvrzenému nesplnění povinnosti, je tedy třeba posuzovat s ohledem na stav vnitrostátních právních předpisů účinných 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].

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

28 Za účelem odůvodnění nesplnění své povinnosti se Slovinská republika dovolává jisté události, ke které došlo během legislativního procesu, povolebních změn, jakož i návrhu na uspořádání poradního referenda a dále zdůrazňuje duch součinnosti a loajální spolupráce, který vždy projevovala ve vztahu ke Komisi.

29 Takové argumenty přitom nemohou Komisí vytýkané nesplnění povinnosti odůvodnit.

30 Okolnosti vnitrostátní ústavní povahy, kterých se Slovinská republika dovolává, totiž nemohou být relevantní, jelikož podle ustálené judikatury praxe nebo situace ve vnitrostátním právním řádu členského státu nemohou odůvodnit nedodržení povinností a lhůt vyplývajících z unijních směrnic, a tudíž ani jejich opožděné nebo neúplné provedení [rozsudek ze dne 13. ledna 2021, Komise v. Slovinsko (MiFID II), C-628/18, EU:C:2021:1, bod 79 a citovaná judikatura].

31 A dále, okolnost, že Slovinská republika s Komisí údajně spolupracovala, rovněž není pro posouzení existence nesplnění povinnosti vytýkaného uvedenému státu relevantní, 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.

32 Je proto třeba konstatovat, že Slovinská 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 ani tyto předpisy nesdělila Komisi, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 124 odst. 1 této směrnice.

K návrhům předloženým na základě čl. 260 odst. 3 SFEU

K návrhu na uložení penále

33 Jak bylo uvedeno v bodě 17 tohoto rozsudku, Komise aktem ze dne 20. června 2023 uznala, že provedení směrnice 2018/1972 Slovinskou republikou lze považovat za dokončené k 10. listopadu 2022, a vzala tedy svůj návrh na uložení penále zpět.

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

K návrhu na uložení povinnosti zaplatit paušální částku

– *Argumentace účastnic řízení*

35 Komise tvrdí, že směrnice 2018/1972 byla přijata řádným legislativním postupem, a spadá tedy do působnosti čl. 260 odst. 3 SFEU, a dále že nesplnění povinností stanovených v čl. 124 odst. 1 této směrnice Slovinskou republikou zjevně představuje nesdělení opatření provádějících uvedenou směrnici ve smyslu čl. 260 odst. 3 SFEU.

36 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 jejího sdělení SEC(2005) 1658, nazvaného „Provádění článku [260 SFEU] (dále jen „sdělení z roku 2005“).

37 Proto musí být stanovení sankce založeno zaprvé na závažnosti porušení práva, zadruhé na době jeho trvání a zatřetí na nutnosti zajistit odrazující účinek samotné sankce k tomu, aby se zabránilo opakování protiprávního jednání.

38 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 zaprvé k významu unijních pravidel, která byla porušena, a zadruhé k důsledkům porušení pro dotčené obecné a zvláštní zájmy.

39 Komise tak uvádí, že směrnice 2018/1972 je stěžejním legislativním aktem v oblasti elektronických komunikací. Evropský kodex pro elektronické komunikace (dále jen „kodex“) podle Komise předně modernizuje unijní právní úpravu elektronických komunikací posílením možností výběru a práv na straně spotřebitelů, zajištěním vyšších standardů komunikačních služeb, napomáháním investic do sítí s velmi vysokou kapacitou a podporou bezdrátového přístupu k připojení s velmi vysokou kapacitou v celé Unii. Dále uvedený kodex podle Komise stanoví pravidla pro organizaci odvětví elektronických komunikací, včetně jeho institucionální struktury a řízení. Jeho ustanovení posilují úlohu vnitrostátních regulačních orgánů, neboť stanovuje minimální soubor jejich pravomocí, posiluje jejich nezávislost stanovením kritérií pro jmenování, jakož i rozšiřuje jejich povinnosti v oblasti podávání informací. Mimoto kodex zajišťuje rovněž účinnou a efektivní správu rádiového spektra (dále jen „spektrum“). Jeho ustanovení posilují soudržnost postupů členských států, pokud jde o klíčové aspekty udělování oprávnění souvisejících se spektrem. Rovněž podporují hospodářskou soutěž mezi infrastrukturami a zavádění sítí s velmi vysokou kapacitou v celé Unii. A konečně, kodex 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.

40 Dále, neprovedení směrnice 2018/1972 do slovinského práva zaprvé narušuje regulační postupy v celé Unii, pokud jde o řízení systému elektronických komunikací, oprávnění související se spektrem a pravidla přístupu na trh. Proto nemohou podle Komise podniky využívat soudržnější ani předvídatelnější postupy pro udělování či obnovování práv na užívání stávajícího spektra ani těžit z předvídatelností právní úpravy, jež vyplývá ze stanovení minimální doby platnosti licencí na užívání spektra v délce 20 let. Takové nedostatky mají přímý vliv na 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 poskytovatele sítí s cílem podpořit dostupnější maloobchodní ceny a povinnost operátorů poskytnout koncovým uživatelům se zdravotním postižením rovnocenný přístup ke komunikačním službám.

41 Vzhledem k tomu, že Slovinská republika sdělila Komisi opatření provádějící velmi omezený počet článků směrnice 2018/1972, navrhuje tento orgán koeficient závažnosti 9.

42 Ve druhé řadě, pokud jde o trvání neplnění povinnosti, Komise tvrdí, že ta odpovídá období ode dne následujícího po dni uplynutí lhůty pro provedení směrnice 2018/1972, tj. od 22. prosince 2020, do dne, kdy bylo neplnění povinnosti konstatované v bodě 32 tohoto rozsudku ukončeno, tedy dne, který předchází dni, v němž Slovinská republika danou povinnost splnila, k čemuž došlo dne 10. listopadu 2022, tj. dne, k němuž prováděcí zákon nabyl účinnosti, jak bylo uvedeno v bodě 15 tohoto rozsudku. Z toho vyplývá, že neplnění povinnosti trvalo 688 dní.

43 Ve třetí řadě, co se platební schopnosti Slovinské republiky týče, Komise použila faktor „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 faktor 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.

44 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 tohoto druhého prvku i korekčního koeficientu ve výši 4,5, jenž je stanoven v uvedeném sdělení, Komise se nicméně rozhodla uplatnit v projednávaném případě kritéria stanovená tímto sdělením, jelikož nové sdělení, jež zohlední tuto čerstvou judikaturu Soudního dvora, ještě nebylo přijato.

45 Podle sdělení Komise 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 Slovinskou republiku 0,17.

46 Pokud jde o stanovení výše paušální částky, z bodu 20 sdělení z roku 2005 vyplývá, že ta 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 v právní společnosti porušení zásady legality, za něž musí být uložena skutečně účinná sankce. Podle sdělení z roku 2022 činí minimální paušální částka pro Slovinskou republiku 383 000 eur.

47 Na základě metody stanovené ve sděleních z roku 2005 a 2011 Komise v případě, že by výsledek výpočtu paušální částky překročil tuto minimální paušální částku, navrhne Soudnímu dvoru, aby určil tuto paušální částku vynásobením denní sazby počtem dní trvání dotčeného porušování práva, v projednávaném případě tedy číslem 688.

48 Denní sazba paušální částky by tak měla být vypočtena vynásobením jednotné základní paušální sazby použitelné na výpočet denní sazby paušální částky koeficientem závažnosti a faktorem „n“. Jednotná základní paušální sazba přitom podle sdělení z roku 2022 činí 909 eur. V projednávaném případě koeficient závažnosti dosahuje čísla 9. Faktor „n“ činí 0,17. Z toho vyplývá, že paušální částka činí 1 390,77 eur za den.

49 Celková paušální částka by tedy měla být stanovena ve výši 958 240,53 eur.

50 Slovinská republika má za to, že taková částka je přemrštěná.

51 Předně, pokud jde o koeficient závažnosti, účinky neprovedení směrnice 2018/1972 do slovinského práva na obecné a individuální zájmy nejsou tak významné, jak tvrdí Komise.

52 Slovinská republika totiž tvrdí, že dne 18. března 2022 zaslala Komisi srovnávací tabulku, ve které uvedla ustanovení slovinského práva, která zajišťovala částečné provedení této směrnice. Na základě provádění těchto ustanovení byly přitom účinky neprovedení uvedené směrnice menší, než odhadovala Komise.

53 Kromě toho trvalé úsilí Slovinské republiky o co nejrychlejší dosažení cílů směrnice 2018/1972 se odráží rovněž v konstantním pokroku tohoto členského státu, pokud jde o jeho klasifikaci v referenčním indexu DESI (*Digital Economy and Society Index*) (index digitální ekonomiky a společnosti) vypracovaného Komisí, který sleduje celkový stav digitalizace v Unii a pokrok jednotlivých členských států v oblasti digitální konkurenceschopnosti.

54 Pokud jde dále o koeficient doby trvání porušování, Slovinská republika tvrdí, že na rozdíl od metody použité Komisí je obdobím, které má být zohledněno pro určení této doby, nikoliv období počínající dnem následujícím po dni uplynutí lhůty k provedení stanovené dotčenou směrnicí, ale v souladu s judikaturou období, které začíná běžet okamžikem uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku.

55 A konečně, pokud jde o faktor „n“, Slovinská republika se opírá zejména o body 111 až 117 rozsudku ze dne 20. ledna 2022, Komise v. Řecko (Navrácení státních podpor – Ferronickel) (C-51/20, EU:C:2022:36), a tvrdí, že Komise nesprávně zohlednila její institucionální váhu v Unii a použila korekční koeficient 4,5 stanovený sdělením 2019/C 70/01, uvedeným v bodě 43 tohoto rozsudku.

56 Komise předně namítá, že pokud jde o závažnost dotyčného porušování práva, s ohledem na částečné provedení oznámené Slovinskou republikou navrhla použít koeficient 9. Provedení šesti článků směrnice 2018/1972 ze 127 totiž neodůvodňuje použití nižšího koeficientu závažnosti, a to tím méně, že články, na které Slovinská republika odkazuje ve své žalobní odpovědi, nelze všechny považovat za zajišťující plné provedení. Kromě toho, posun Slovinské republiky v klasifikaci referenčního indexu DESI není pro určení závažnosti tohoto protiprávního jednání relevantní.

57 A dále, co se týče doby trvání protiprávního jednání, Komise připomíná, že v souladu s bodem 17 sdělení z roku 2005, jakož i s body 27 a 31 sdělení z roku 2011 je obdobím, které má být použito pro určení této doby a pro výpočet koeficientu, skutečně období počínající dnem následujícím po dni uplynutí lhůty pro provedení stanovené dotčenou směrnicí a končící dnem, kdy se Komise rozhodla předložit věc Soudnímu dvoru.

58 To Soudnímu dvoru nebrání v tom, aby zohlednil jiné období, a právě on skutečně určuje délku trvání neplnění povinnosti tak, že za okamžik jeho ukončení považuje den, k němuž posuzuje skutkový stav, a nikoliv den, kdy mu Komise věc předloží. Vzhledem k tomu, že Komise nemůže z okamžiku provedení posouzení Soudním dvorem vycházet, měla pro stanovení doby trvání a výpočet koeficientu použít jiný začátek a konec.

59 Komise má za to, že výpočet tohoto koeficientu musí zohledňovat celou dobu od uplynutí lhůty k provedení dotyčné směrnice. V rámci řízení o nesplnění povinnosti sleduje zohlednění okamžiku uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku cíl spočívající v určení existence tohoto nesplnění k tomuto konkrétnímu okamžiku za účelem prokázání nesplnění povinnosti ve smyslu čl. 260 odst. 1 SFEU. Doba trvání neplnění se přitom z podstaty věci neomezuje na uvedený okamžik, ale vztahuje se k celému období porušování práva, které začalo nikoliv až v den uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku, ale v den uplynutí lhůty pro provedení dotyčné směrnice. Proto nelze mít za to, že neplnění povinnosti začíná až okamžikem uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku.

60 Takový přístup je podle Komise v souladu se zásadou rovného zacházení. Pokud by počátkem neplnění povinnosti, který je třeba zohlednit při výpočtu koeficientu doby jeho trvání a pro účely uložení sankce, byl okamžik uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku, doba trvání tohoto neplnění by závisela na délce postupu před zahájením soudního řízení. To by mohlo vést k nerovnému zacházení s členskými státy, kterým byla stanovena táž lhůta pro provedení směrnice.

61 Komise rovněž zdůrazňuje, že okamžik rozhodný pro určení doby trvání porušování práva závisí na předmětu tohoto porušování. V rámci řízení upraveného v čl. 260 odst. 2 SFEU se jedná o nesplnění povinností vyplývajících z rozsudku Soudního dvora, takže relevantním referenčním časovým bodem je den vyhlášení daného rozsudku. Naopak v případě řízení uvedeného v čl. 260 odst. 3 spočívá porušení v tom, že členský stát opatření provádějící směrnici neoznámil, takže relevantním referenčním časovým bodem je den, od kterého tento členský stát povinnost sdělit tato prováděcí opatření neplnil.

62 Slovinská republika v duplice tvrdí, že uložení peněžité sankce již není důvodné, jelikož směrnice 2018/1972 byla dne 10. listopadu 2022 plně provedena do slovinského práva.

– *Závěry Soudního dvora*

63 Vzhledem k tomu, že – jak vyplývá z bodu 32 tohoto rozsudku – je prokázáno, že Slovinská republika ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku, která byla Komisí prodloužena, nesdělila tomuto orgánu opatření zajišťující úplné provedení směrnice 2018/1972 ve smyslu čl. 260 odst. 3 SFEU, spadá takto konstatované nesplnění povinnosti do působnosti tohoto ustanovení.

64 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].

65 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].

66 V projednávané věci je třeba mít za to, že ač Slovinská republika spolupracovala s útvary Komise během celého postupu před zahájením soudního řízení a informovala je o důvodech, které jí bránily v zajištění provedení směrnice 2018/1972 do slovinského 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 k okamžiku podání projednávané žaloby nebyla sdělena opatření nezbytná k úplnému provedení, jsou ukazatelem toho, že účinné předcházení opakovaní 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].

67 Je tedy vhodné uložit Slovinské republice povinnost zaplatit paušální částku.

68 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].

69 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].

70 V projednávané věci je třeba konstatovat, že jak vyplývá z bodu 32 tohoto rozsudku, Slovinská republika ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku, tak jak byla Komisí prodloužena, tedy k 23. únoru 2022, nesplnila své povinnosti, které pro ni plynuly ze směrnice 2018/1972, spočívající v jejím provedení, takže nebyla zajištěna plná účinnost unijního práva. Závažnost tohoto nesplnění povinnosti je umocněna okolností, že Slovinská republika k posledně uvedenému dni ještě nesdělila žádné opatření k provedení této směrnice.

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

72 Konkrétně, podle svého čl. 1 odst. 1 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“.

73 Dále, podle čl. 1 odst. 2 směrnice je jejím cílem zaprvé 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 zadruhé 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.

74 A konečně, jak vyplývá z bodů 2 a 3 jejího odůvodnění, směrnice 2018/1972 přináší změny právního rámce platného před jejím přijetím, aby se zohlednil vývoj technologií a trhu.

75 Jak přitom správně tvrdí Komise, neprovedení směrnice 2018/1972 Slovinskou republikou narušuje regulační postupy v celé Unii, pokud jde o řízení systému elektronických komunikací, oprávnění související se spektrem a pravidla přístupu na trh. Proto nemohou podniky využívat soudržnější a předvídatelnější postupy pro udělování či obnovování práv na užívání stávajícího spektra ani těžit z předvídatelnosti 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.

76 Ve druhé řadě, co se doby trvání porušování 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 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].

77 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 je relevantním okamžikem pro určení doby trvání předmětného neplnění povinnosti nikoliv den uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku, nýbrž den, 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].

78 V projednávané věci nebylo platně zpochybněno, že ke dni uplynutí lhůty pro provedení stanovené v článku 124 směrnice 2018/1972, tedy k 21. prosinci 2020, Slovinská republika nepřijala právní a správní předpisy nezbytné k zajištění úplného provedení této směrnice, a tudíž je ani nesdělila Komisi.

79 A dále, Slovinská republika ve svém vyjádření k úpravě návrhových žádání Komise nezpochybňuje, že provedení směrnice 2018/1972 do slovinského práva lze považovat za dokončené k 10. listopadu 2022.

80 Z toho plyne, že neplnění povinnosti konstatované v bodě 32 tohoto rozsudku přetrvávalo v období od 22. prosince 2020 do 11. listopadu 2022, tedy po dobu 688 dnů, což je velmi dlouhá doba.

81 Je však třeba zohlednit, že tato doba mohla být zčásti zapříčiněna mimořádnými okolnostmi, jež souvisely s pandemií covidu-19. Slovinská republika totiž tvrdí, aniž by to bylo zpochybněno, že tyto okolnosti, které byly nepředvídatelné a které nemohla ovlivnit, zapříčinily opoždění legislativního procesu nezbytného k provedení směrnice 2018/1972, a proto prodloužily období, po něž toto neplnění povinnosti trvalo.

82 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].

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

84 Soudní dvůr však nedávno velmi jasně upřesnil, že zohlednění institucionální váhy dotčeného 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 nedoložila objektivní kritéria, na jejichž základě stanovila hodnotu korekčního koeficientu na 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].

85 S přihlédnutím ke všem okolnostem projednávané věci a s ohledem na prostor pro uvážení přiznaný Soudnímu dvoru v čl. 260 odst. 3 SFEU, který stanoví, 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, jako je porušení článku 124 směrnice 2018/1972, které má dopad na plnou účinnost unijního práva, v budoucnu vyžaduje uložení paušální částky, jejíž výše musí být stanovena na 800 000 eur.

86 Proto je třeba uložit Slovinské republice povinnost zaplatit Komisi paušální částku ve výši 800 000 eur.

K nákladům řízení

87 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 odstavce 4 uvedeného článku platí, že není-li náhrada nákladů požadována, nese každý účastník řízení vlastní náklady.

88 V projednávané věci sice Komise požadovala, aby byla Slovinské 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. Kromě toho uvedený členský stát ve svém vyjádření ke zpětvzetí žaloby nenavrhoval, aby byla Komisi uložena náhrada nákladů řízení.

89 Je nicméně třeba uvést, že Komise vzala svou žalobu částečně zpět v důsledku postoje Slovinské republiky, neboť tento členský stát přijal opatření k úplnému provedení směrnice 2018/1972 a Komisi je sdělil 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.

90 Za těchto podmínek a vzhledem k tomu, že nelze dost dobře odlišit náklady řízení týkající se nesplnění povinnosti, jež bylo konstatováno v bodě 32 tohoto rozsudku, od nákladů řízení souvisejících s částečným zpětvzetím žaloby Komisí, je důvodné rozhodnout, že Slovinská republika ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Komisí.

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

1) **Slovinská republika tím, že ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku, která byla Evropskou komisí prodloužena, 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 je ani nesdělila Komisi, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 124 odst. 1 této směrnice.**

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

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

Podpisy