Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (šestého senátu)

6. března 2025 *

„Nesplnění povinnosti státem – Článek 258 SFEU – Ochrana osob, které oznamují porušení práva Unie – Směrnice (EU) 2019/1937 – Článek 26 odst. 1 a 3 – Neprovedení a nesdělení prováděcích opatření – Článek 260 odst. 3 SFEU – Návrh na uložení povinnosti zaplatit paušální částku – Kritéria pro stanovení výše sankce – Automatické uplatnění koeficientu závažnosti“

Ve věci C-155/23,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti podaná na základě článku 258 a čl. 260 odst. 3 SFEU dne 14. března 2023,

Evropská komise, zástupci: J. Baquero Cruz a A. Tokár, jako zmocněnci,

žalobkyně,

proti

Maďarsku, zástupci: M. Z. Fehér, jako zmocněnec,

žalovanému,

SOUDNÍ DVŮR (šestý senát),

ve složení: T. von Danwitz, místopředseda Soudního dvora vykonávající funkci předsedy šestého senátu, A. Kumin a I. Ziemele (zpravodajka), soudci,

generální advokát: N. Emiliou,

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: maďarština.

Rozsudek

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

– určil, že Maďarsko tím, že nepřijalo právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie (Úř. věst. 2019, L 305, s. 17), a tím, že je nesdělilo Komisi, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z čl. 26 odst. 1 a 3 této směrnice;

– uložil, aby Maďarsko zaplatilo Komisi paušální částku, která odpovídá vyšší z následujících dvou částek:

  – paušální denní sazba ve výši 3 500 eur vynásobená počtem dní mezi dnem následujícím po uplynutí lhůty pro provedení stanovené ve směrnici 2019/1937 a dnem, kdy bylo porušení práva ukončeno, nebo v případě, že nedošlo k nápravě, dnem vyhlášení rozsudku v projednávané věci;

  – minimální paušální částka ve výši 980 000 eur;

– pokud nesplnění povinností uvedené v první odrážce trvalo až do dne vyhlášení rozsudku v projednávané věci, uložil Maďarsku zaplacení penále ve výši 13 650 eur za každý den prodlení ode dne vyhlášení tohoto rozsudku až do dne, kdy Maďarsko splní povinnosti vyplývající ze směrnice 2019/1937;

– uložil Maďarsku náhradu nákladů řízení.

Právní rámec

Směrnice 2019/1937

2 Body 1 a 33 odůvodnění směrnice 2019/1937 uvádějí:

„(1) […] Potenciální oznamovatelé jsou […] často od oznámení svých obav nebo podezření odrazeni kvůli strachu z odvetných opatření. V této souvislosti je na [úrovni Evropské unie] i mezinárodní úrovni stále více uznávána důležitost zajištění vyvážené a účinné ochrany oznamovatelů.

[…]

(33) Oznamující osoby mají zpravidla pocit větší jistoty při interním oznamování, pokud nemají důvody učinit oznámení externě. Z empirických studií vyplývá, že většina oznamovatelů má tendenci činit interní oznámení v rámci organizace, v níž pracují. Interní oznamování je rovněž nejlepším způsobem, jak zajistit, že informace obdrží osoby, které mohou přispět k včasnému a účinnému odstranění rizik pro veřejný zájem. Současně by oznamující osoba měla mít možnost zvolit nejvhodnější kanál podle konkrétních okolností daného případu.

[…]“

3 Článek 1 této směrnice stanoví:

„Účelem této směrnice je zlepšit prosazování práva a politik Unie v konkrétních oblastech stanovením společných minimálních norem, které zajistí vysokou úroveň ochrany osob oznamujících porušení práva Unie.“

4 Článek 8 uvedené směrnice zní následovně:

„1. Členské státy zajistí, aby právní subjekty v soukromém a veřejném sektoru zavedly kanály a postupy pro interní oznamování a pro přijímání následných opatření, a to po konzultaci a po dohodě se sociálními partnery, je-li tak stanoveno ve vnitrostátním právu.

[…]

9. Odstavec 1 se vztahuje na právní subjekty ve veřejném sektoru, včetně veškerých subjektů, které tyto subjekty vlastní nebo ovládají.

[…]“

5 Článek 23 odst. 1 této směrnice stanoví:

„Členské stanoví účinné, přiměřené a odrazující sankce vztahující se na fyzické nebo právnické osoby, které

[…]

c) použijí obtěžující postupy proti osobám uvedeným v článku 4;

[…]“

6 Článek 26 směrnice 2019/1937 stanoví:

„1. Členské státy uvedou v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí do 17. prosince 2021.

[…]

3. Předpisy uvedené v odstavcích 1 a 2 přijaté členskými státy musí obsahovat odkaz na tuto směrnici nebo musí být takový odkaz učiněn při jejich úředním vyhlášení. Způsob odkazu si stanoví členské státy. Znění těchto předpisů neprodleně sdělí Komisi.“

Sdělení z roku 2023

7 Sdělení Komise 2023/C 2/01, nazvané „Peněžité sankce v řízeních o nesplnění povinnosti“ (Úř. věst. 2023, C 2, s. 1, dále jen „sdělení z roku 2023“), se v bodě 3 věnuje „penále“ a v bodě 4 „paušální částce“.

8 Bod 3.2 sdělení z roku 2023, který se týká uplatnění koeficientu závažnosti při výpočtu denního penále, stanoví:

„Porušení týkající se [spočívající v] […] nesdělení opatření, jimiž se provádí směrnice přijatá legislativním postupem, je vždy považováno za závažné. Za účelem přizpůsobení výše penále konkrétním okolnostem případu stanoví Komise koeficient závažnosti na základě dvou parametrů: důležitosti pravidel Unie, která byla porušena nebo nebyla provedena, a následků tohoto porušení pro zájmy Unie jako celku i pro zájmy jednotlivých subjektů.

[…]“

9 Bod 3.2.2 tohoto sdělení uvádí:

„U žalob podaných na základě čl. 260 odst. 3 SFEU v případě úplného nesdělení prováděcích opatření Komise systematicky uplatňuje koeficient závažnosti 10. V Unii založené na úctě k právnímu státu je třeba považovat všechny legislativní směrnice za stejně důležité a je vyžadováno jejich úplné provedení členskými státy ve stanovených lhůtách.

V případě částečného nesdělení prováděcích opatření je třeba při stanovování koeficientu závažnosti, který je nižší než 10, zvážit význam mezery v provádění. Kromě toho mohou být vzaty v úvahu následky porušení práva pro zájmy celku a zájmy jednotlivých subjektů […].“

10 Bod 3.3 uvedeného sdělení, nadepsaný „Uplatnění koeficientu trvání“, stanoví:

„[…]

Koeficient trvání se vyjadřuje jako násobek mezi 1 a 3. Započítá se jednou desetinou za každý měsíc ode dne prvního rozsudku nebo ode dne následujícího po dni uplynutí lhůty pro provedení dotčené směrnice.

[…]“

11 Bod 3.4 tohoto sdělení, nadepsaný „Platební schopnost členského státu“, stanoví:

„[…]

Úroveň sankcí, která má sloužit jako odrazující prostředek, se bude lišit v závislosti na platební schopnosti členských států. Tento odrazující účinek se odráží ve faktoru n. Je definován jako vážený geometrický průměr hrubého domácího produktu (HDP) […] dotyčného členského státu ve srovnání s průměrem HDP členských států s váhou dva a počtu obyvatel dotyčného členského státu ve srovnání s průměrem počtu obyvatel členských států s váhou jedna. To představuje platební schopnost dotyčného členského státu ve vztahu k platební schopnosti ostatních členských států:

$$\text{n factor} = \left(\frac{\text{GDP}_\text{n}}{\text{GDP}_\text{avg}}\right)^{2/3} \times \left(\frac{\text{Pop}_\text{n}}{\text{Pop}_\text{avg}}\right)^{1/3}$$

[…]

Komise se […] rozhodla přezkoumat svou metodu výpočtu faktoru n, který nyní závisí převážně na HDP členských států a sekundárně na jejich počtu obyvatel jako na demografickém kritériu, které umožňuje zachovat mezi jednotlivými členskými státy přiměřenou odchylku. Zohledněním počtu obyvatel členských států u jedné třetiny výpočtu faktoru n se v přiměřené míře snižují rozdíly u faktorů n členských států ve srovnání s výpočtem založeným výhradně na HDP členských států. Při výpočtu faktoru n se tímto rovněž přidává prvek stability, protože je nepravděpodobné, že by se počet obyvatel každoročně významně měnil. Naopak HDP členského státu může vykazovat vyšší roční výkyvy, zejména v obdobích hospodářské krize. Vzhledem k tomu, že HDP členského státu stále představuje dvě třetiny výpočtu, zároveň zůstává rozhodujícím faktorem pro účely posouzení jeho platební schopnosti.

[…]“

12 Bod 4.2 sdělení z roku 2023 stanoví metodu výpočtu paušální částky takto:

„Paušální částka se vypočítá zhruba podobným způsobem jako metoda [se vypočítá způsobem, který je zhruba podobný metodě] výpočtu penále, tj.:

– vynásobením paušální sazby koeficientem závažnosti;

– vynásobením výsledku faktorem n;

– vynásobením výsledku počtem dní, kdy členský stát pokračoval v porušování práva […]

[…]“

13 Bod 4.2.1 tohoto sdělení stanoví:

„Pro výpočet paušální částky se denní částka vynásobí počtem dní, kdy členský stát pokračoval v porušování práva. Počet dnů trvání porušování práva je definován takto:

[…]

– u žalob podaných na základě čl. 260 odst. 3 SFEU se jedná o počet dnů mezi dnem následujícím po dni uplynutí lhůty pro provedení stanovené v dotčené směrnici a dnem, kdy bude porušování práva ukončeno, nebo v případě, že porušování práva ukončeno nebude, dnem vyhlášení rozsudku vydaného na základě článku 260 SFEU.

[…]“

14 Bod 4.2.2 uvedeného sdělení stanoví:

„K výpočtu paušální částky používá Komise stejný koeficient závažnosti a stejný pevný faktor n jako při výpočtu penále […]

Paušální sazba pro paušální částky je nižší než u penále. […]

Paušální sazba použitelná na paušální částku je stanovena v bodě 2 přílohy I.

[…]“

15 Příloha I tohoto sdělení, nadepsaná „Údaje použité pro stanovení peněžitých sankcí navrhovaných Soudnímu dvoru“, v bodě 2 stanoví, že paušální sazba pro výpočet paušální částky uvedené v bodě 4.2.2 sdělení z roku 2023 je stanovena ve výši 1 000 eur denně, což odpovídá třetině paušální sazby pro výpočet penále, a v bodě 3 stanoví, že faktor „n“ je pro Maďarsko stanoven na 0,35. V bodě 5 této přílohy I je upřesněno, že minimální paušální částka stanovená pro tento členský stát činí 980 000 eur.

Postup před zahájením soudního řízení a řízení před Soudním dvorem

16 Dne 27. ledna 2022 zaslala Komise Maďarsku výzvu, v níž mu vytkla, že jí nesdělilo právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí 2019/1937, u níž lhůta pro provedení uplynula dne 17. prosince 2021. V odpovědích ze dne 18. března a 3. května 2022 informovalo Maďarsko Komisi, že na požadovaných předpisech se pracuje, neboť provedení této směrnice do vnitrostátního práva vyžaduje vypracování nového zákona a regulace ve formě nařízení vlády. Vyhlášení tohoto zákona bylo plánováno na konec listopadu 2022.

17 Vzhledem k tomu, že Komise nebyla následně informována o provedení směrnice 2019/1937, zaslala dne 22. července 2022 Maďarsku odůvodněné stanovisko, v němž jej vyzvala, aby ve lhůtě dvou měsíců od obdržení tohoto stanoviska splnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z této směrnice.

18 Dne 13. září 2022 oznámilo Maďarsko Komisi zákon č. CLXV z roku 2013 o stížnostech a oznamováních ve veřejném zájmu a nařízení vlády č. 50/2013 (II.25) o systému řízení integrity orgánů veřejné správy a o pravidlech přijímání zástupců zájmových skupin jakožto předpisy umožňující částečné provedení směrnice 2019/1937.

19 V odpovědi na odůvodněné stanovisko, datované dne 15. září 2022, uvedlo Maďarsko, že se připravuje návrh zákona umožňujícího úplné provedení této směrnice.

20 Komise měla za to, že tento členský stát stále nesplnil své povinnosti, a proto se dne 14. března 2023 rozhodla podat k Soudnímu dvoru projednávanou žalobu.

21 Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 7. ledna 2024 bylo řízení přerušeno do vyhlášení rozsudku ve věci C-147/23. Po vyhlášení rozsudku ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích) (C-147/23, EU:C:2024:346), bylo rozhodnutím předsedy Soudního dvora z téhož dne v řízení v projednávané věci pokračováno.

22 Podáním ze dne 30. září 2024 informovala Komise Soudní dvůr, že provedení směrnice 2019/1937 Maďarskem lze považovat za úplné ke dni 24. července 2023, kdy nabyl účinnosti zákon č. XXV z roku 2023 o pravidlech týkajících se stížností, oznamování ve veřejném zájmu a oznamovatelů, jakož i nařízení vlády č. 225/2023 ze dne 8. června 2023, kterým se určují vládní orgány povinné zavést samostatný systém oznamování zneužití. Komise proto vzala svou žalobu částečně zpět, a to v tom smyslu, že upustila od návrhu na uložení penále, a návrhové žádání směřující k uložení povinnosti tomuto členskému státu zaplatit paušální částku upravila tak, že z tohoto titulu požaduje částku 2 040 500 eur.

K žalobě

K nesplnění povinnosti podle článku 258 SFEU

Argumentace účastníků řízení

23 Komise připomíná, že podle čl. 288 třetího pododstavce SFEU jsou členské státy povinny přijmout předpisy nezbytné k provedení směrnic ve svých vnitrostátních právních řádech ve lhůtách stanovených v těchto směrnicích a neprodleně jí tyto předpisy sdělit.

24 Komise upřesňuje, že existenci jakéhokoli nesplnění těchto povinností je třeba posuzovat vzhledem ke stavu, v němž se členský stát nacházel v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku, které mu Komise zaslala.

25 V projednávané věci přitom podle ní Maďarsko před uplynutím lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku ze dne 22. července 2022 uvedené předpisy nepřijalo, ani neinformovalo Komisi o jejich přijetí.

26 Maďarsko uvádí, že zákon č. XXV z roku 2023 byl vyhlášen dne 25. května 2023 a nabyl účinnosti 60. den po tomto datu. Upřesňuje, že k tomuto datu mělo nabýt účinnosti i nařízení vlády č. 225/2023, přijaté na základě zmocnění uděleného zákonem č. XXV z roku 2023. Tento členský stát rovněž tvrdí, že přijal opatření k oznámení tohoto zákona Komisi bezprostředně po jeho vyhlášení, tedy dne 26. května 2023. Maďarsko má tudíž za to, že provedení směrnice 2019/1937 bylo dokončeno ke dni nabytí účinnosti uvedeného zákona a s ním souvisejícího nařízení vlády č. 225/2023, takže žaloba Komise musí být zamítnuta.

27 Podpůrně Maďarsko připomíná, že v průběhu postupu před zahájením soudního řízení oznámilo Komisi zákon č. CLXV z roku 2013 jakožto opatření k částečnému provedení směrnice 2019/1937. V tomto ohledu Maďarsko s odkazem na rozsudek ze dne 16. července 2020, Komise v. Irsko (Boj proti praní peněz) (C-550/18, EU:C:2020:564), tvrdí, že absence odkazu na tuto směrnici v oznámených vnitrostátních předpisech nebrání tomu, aby byly zohledněny jako opatření k částečnému provedení, jelikož odkaz na uvedenou směrnici představuje pouhou formalitu.

28 Komise v replice uvádí, že zákon č. XXV z roku 2023 a nařízení vlády č. 225/2023, které jí Maďarsko oznámilo jakožto předpisy umožňující provedení směrnice 2019/1937, ke dni podání této repliky, tedy ke dni 12. července 2023, nenabyly účinnosti.

29 Pokud jde o ustanovení stávajících právních předpisů oznámená Maďarskem v průběhu postupu před zahájením soudního řízení, Komise dále uvádí, že jí tento členský stát nepředal žádnou srovnávací tabulku. Takový dokument je přitom o to důležitější, že oznámená ustanovení vycházejí z rozsáhlých a obecných právních předpisů a sama o sobě neumožňují Komisi posoudit jejich relevanci coby opatření provádějících ustanovení směrnice 2019/1937.

30 Komise každopádně připomíná, že provedení směrnice musí vyplývat ze zvláštního aktu obsahujícího odkaz na tuto směrnici. Nejedná se podle ní o pouhou formalitu, jelikož takový odkaz umožňuje osobám, kterým svědčí práva vyplývající z prováděcího opatření, zjistit jeho původ a důsledky, které z toho vyplývají.

31 Maďarsko v duplice uvádí, že dne 14. června 2023 předalo Komisi srovnávací tabulku, v níž jsou uvedena ustanovení vnitrostátního práva provádějící směrnici 2019/1937.

32 Podle uvedeného státu nadto Komise nemůže dospět k závěru o neprovedení nebo neoznámení prováděcích předpisů pouze z toho důvodu, že ustanovení, která jí byla oznámena, neobsahují odkaz na tuto směrnici.

33 Tento členský stát konečně ve vyjádření ze dne 4. listopadu 2024 v reakci na doplňující návrhy Komise ze dne 30. září 2024 uvádí, že tento orgán nemůže trvat na svém návrhu uložit tomuto členskému státu povinnost zaplatit paušální částku, s ohledem na různé akty provádějící směrnici 2019/1937, které byly Komisi oznámeny před přijetím zákona č. XXV z roku 2023 a nařízení vlády č. 225/2023.

Závěry Soudního dvora

34 Podle čl. 26 odst. 1 směrnice 2019/1937 byly členské státy povinny uvést v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí do 17. prosince 2021. Článek 26 odst. 3 této směrnice upřesňuje, že tyto vnitrostátní předpisy přijaté členskými státy musí obsahovat odkaz na tuto směrnici nebo musí být takový odkaz učiněn při jejich úředním vyhlášení. Mimoto podle tohoto čl. 26 odst. 3 musí členské státy znění uvedených vnitrostátních předpisů sdělit Komisi.

35 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, a změny, ke kterým došlo následně, nemohou být Soudním dvorem brány v úvahu [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 28 a citovaná judikatura].

36 Soudní dvůr opakovaně rozhodl, 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 14. března 2024, Komise v. Lotyšsko (Evropský kodex pro elektronické komunikace), C-454/22, EU:C:2024:235, bod 33 a citovaná judikatura].

37 V projednávané věci Komise poté, co konstatovala, že jí Maďarsko nesdělil předpisy nezbytné k provedení směrnice 2019/1937, zaslala tomuto členskému státu dne 22. července 2022 odůvodněné stanovisko, ve kterém jej vyzvala, aby ve lhůtě dvou měsíců od jeho obdržení splnil povinnosti uvedené v tomto stanovisku.

38 Jak vyplývá ze žalobní odpovědi a dupliky předložených Maďarskem v tomto řízení, ke dni uplynutí této lhůty Maďarsko tyto předpisy nepřijalo, a tudíž je ani nesdělilo Komisi.

39 Je pravda, že Maďarsko dne 13. září 2022 oznámilo Komisi zákon č. CLXV z roku 2013 o stížnostech a oznamováních ve veřejném zájmu a nařízení vlády č. 50/2013 (II.25) jako opatření k částečnému provedení směrnice 2019/1937. Kromě toho tento členský stát v odpovědi na odůvodněné stanovisko uvedl, že na návrhu zákona provádějícího tuto směrnici se pracuje.

40 Nicméně je třeba konstatovat, zaprvé že Maďarsko tím, že uvádí, že provedení směrnice 2019/1937 má být dokončeno v průběhu roku 2023, uznává, že k úplnému provedení této směrnice do vnitrostátního práva nedošlo ani ke dni uplynutí lhůty stanovené v čl. 26 odst. 1 této směrnice, tedy k 17. prosinci 2021, ani ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku, tedy k 22. září 2022.

41 Zadruhé, pokud jde o ustanovení vnitrostátního práva sdělená Komisi během postupu před zahájením soudního řízení, s ohledem na judikaturu uvedenou v bodě 36 tohoto rozsudku nepostačuje okolnost, že právo členského státu platné před vstupem směrnice 2019/1937 v platnost bylo podle uvedeného členského státu již v souladu s touto směrnicí, k vyloučení povinnosti tohoto členského státu provést uvedenou směrnici do svého právního řádu, a tedy k odůvodnění takového nesplnění povinnosti [rozsudek ze dne 14. března 2024, Komise v. Lotyšsko (Evropský kodex pro elektronické komunikace), C-454/22, EU:C:2024:235, bod 42].

42 Zatřetí je třeba připomenout, že ustanovení směrnice musí být provedena s nezpochybnitelným závazným účinkem a s požadovanou specifičností, přesností a jasností, aby byl splněn požadavek právní jistoty, který vyžaduje, aby v případě, že je cílem směrnice založit práva jednotlivcům, bylo oprávněným osobám umožněno seznámit se v plném rozsahu se svými právy [rozsudek ze dne 12. května 2022, U. I. (Nepřímý celní zástupce), C-714/20, EU:C:2022:374, bod 59].

43 Vzhledem k tomu, že ustanovení vnitrostátního práva oznámená Maďarskem v průběhu postupu před zahájením soudního řízení neobsahují žádný odkaz na směrnici 2019/1937, nelze mít za to, že splňují požadavky upřesněné v předchozím bodě.

44 Je tedy třeba konstatovat, že Maďarsko tím, že ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku ze dne 22. července 2022 nepřijalo právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí 2019/1937, a tudíž tyto předpisy ani nesdělilo Komisi, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z čl. 26 odst. 1 a 3 této směrnice.

K návrhu podanému na základě čl. 260 odst. 3 SFEU

Argumentace účastníků řízení

45 Za účelem stanovení výše paušální částky vychází Komise z obecných zásad uvedených v bodě 2 sdělení z roku 2023 a z metody výpočtu uvedené v bodech 3 a 4 tohoto sdělení. Tento orgán zejména uvádí, že stanovení výše této peněžité sankce má být založeno na základních kritériích, kterými jsou závažnost porušení práva, doba trvání tohoto porušování a nutnost zajistit, aby sankce odrazovala od dalšího porušování práva.

46 Pokud jde na prvním místě o závažnost porušení práva, Komise připomíná, že koeficient použitelný na základě sdělení z roku 2023 se pohybuje v rozmezí od 1 (minimum) do 20 (maximum). Tento orgán upřesňuje, že v souladu s bodem 3.2.2 tohoto sdělení systematicky uplatňuje koeficient závažnosti 10 v případě úplného nesplnění povinnosti sdělit předpisy k provedení směrnice, neboť každé neprovedení směrnice a nesdělení těchto předpisů vykazuje stejný stupeň závažnosti bez ohledu na povahu ustanovení dotyčné směrnice.

47 Pokud jde na druhém místě o dobu trvání porušení práva, Komise uvádí, že pokud jde o výpočet paušální částky, odpovídá tato doba počtu dní, během nichž trvá porušování práva. Tato doba se vypočítá podle bodu 4.2.1 sdělení z roku 2023 a odpovídá počtu dnů mezi dnem následujícím po dni uplynutí lhůty pro provedení dotčené směrnice a dnem, kdy bylo porušování práva ukončeno.

48 Pokud jde na třetím místě o kritérium týkající se nutnosti zajistit odrazující účinek sankce s ohledem na platební schopnost dotyčného členského státu, Komise uvádí, že toto kritérium je vyjádřeno faktorem „n“ stanoveným pro každý členský stát v bodě 3 přílohy I sdělení z roku 2023. Jeho výpočet je založen na poměru mezi HDP dotyčného státu a průměrným HDP členských států Unie vynásobeném poměrem mezi počtem obyvatel tohoto státu a průměrným počtem obyvatel členských států Unie. První poměr má váhu dvou třetin, zatímco druhý má váhu jedné třetiny. Podle tohoto bodu 3 činí faktor „n“ v případě Maďarska 0,35.

49 Komise proto na základě bodu 4.2 sdělení z roku 2023 navrhuje uplatnit koeficient závažnosti 10 a faktor „n“ ve výši 0,35. Součin těchto dvou veličin musí být podle jejího názoru vynásoben paušální sazbou pro výpočet paušální částky stanovenou v bodě 2 přílohy I tohoto sdělení, která činí 1 000 eur, což se rovná částce 3 500 eur, která se v souladu s bodem 4.2.1 uvedeného sdělení vynásobí počtem dnů, během nichž neplnění povinnosti trvalo. Komise uvádí, že zaplacení této paušální částky musí být uloženo pod podmínkou, že tato paušální částka bude vyšší než 980 000 eur, což je minimální paušální částka stanovená pro Maďarsko podle bodu 5 přílohy I sdělení z roku 2023.

50 Maďarsko v žalobní odpovědi předně uvádí, že návrhy Komise týkající se výše paušální částky nezohledňují zaprvé skutečnost, že zákon č. XXV z roku 2023 byl vyhlášen dne 25. května 2023 a měl nabýt účinnosti, stejně jako nařízení č. 225/2023, dne 24. července 2023, čímž bylo završeno provedení směrnice 2019/1937, a zadruhé to, že během postupu před zahájením soudního řízení byly Komisi oznámeny prvky stávajících právních předpisů zajišťující částečné provedení této směrnice.

51 Maďarsko dále jako polehčující okolnost zdůrazňuje, že projednávaná žaloba představuje první vůči němu vedené řízení o nesplnění povinnosti na základě čl. 260 odst. 3 SFEU.

52 Konečně okolnost, že řada členských států provedla směrnici 2019/1937 se zpožděním, svědčí o závažných obtížích, na něž vnitrostátní právní řády narážejí při přijímání vnitrostátních prováděcích předpisů.

53 Maďarsko navrhuje zamítnutí návrhů Komise a podpůrně snížení výše navrhované paušální částky.

54 V replice Komise zdůrazňuje, že jelikož jí Maďarsko neposkytlo při oznámení prvků svých stávajících právních předpisů, které podle něj představují opatření k částečnému provedení směrnice 2019/1937, srovnávací tabulku, nemůže posoudit relevanci těchto opatření.

55 Nadto vzhledem k tomu, že finanční sankce musí být určeny na základě objektivních kritérií, tento orgán tvrdí, že okolnosti uvedené Maďarskem v jeho žalobní odpovědi nemohou odůvodnit snížení výše navrhovaných peněžitých sankcí.

56 Maďarsko v duplice poukazuje na to, že Komise nemůže v rámci stanovení výše peněžitých sankcí nezohlednit stávající právní předpisy, které jí byly oznámeny. Přístup Komise by vedl k odrazení členských států od toho, aby před úplným provedením směrnice identifikovaly a oznámily vnitrostátní předpisy, které sice předcházely přijetí takové směrnice, ale zajišťují její alespoň částečné provedení.

57 Z těchto důvodů Maďarsko opakuje svůj návrh na zamítnutí žaloby Komise a podpůrně na snížení navrhované paušální částky.

58 Komise v dodatečných návrhových žádáních ze dne 30. září 2024 změnila výši požadované paušální částky, jelikož má za to, že směrnice 2019/1937 byla plně provedena dne 24. července 2023. Navrhuje vycházet z počtu dnů trvání porušení práva počítaného od 18. prosince 2021, tedy prvního dne po uplynutí lhůty pro provedení této směrnice, do 23. července 2023, tedy dne předcházejícího nabytí účinnosti prováděcích opatření. Z toho vyplývá, že navrhovanou denní částku 3 500 eur (10×0,35×1000) je třeba vynásobit počtem dnů trvání porušení práva, což je 583 dní. Výše požadované paušální částky tedy činí 2 040 500 eur.

59 Maďarsko ve svém vyjádření ze dne 4. listopadu 2024 k těmto návrhovým žádáním připomíná postoj, který vyjádřilo v duplice.

Závěry Soudního dvora

60 Článek 260 odst. 3 první pododstavec SFEU stanoví, že předloží-li Komise Soudnímu dvoru věc podle článku 258 SFEU z důvodu, že dotyčný členský stát nesplnil povinnost sdělit předpisy nezbytné k provedení směrnice přijaté legislativním postupem, může, pokládá-li to za vhodné, navrhnout paušální částku nebo penále, jež je dotyčný členský stát povinen zaplatit, ve výši, kterou považuje za přiměřenou okolnostem. Podle čl. 260 odst. 3 druhého pododstavce SFEU platí, že shledá-li Soudní dvůr, že došlo k porušení povinnosti, může členskému státu uložit zaplacení paušální částky nebo penále, které nepřekročí výši navrženou Komisí, přičemž platební povinnost nabude účinku ke dni stanovenému Soudním dvorem v jeho rozsudku.

61 Vzhledem k tomu, že – jak vyplývá z bodu 44 tohoto rozsudku – je prokázáno, že ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku ze dne 22. července 2022 Maďarsko nepřijalo, a tudíž ani Komisi nesdělilo veškeré právní a správní předpisy nezbytné k provedení ustanovení směrnice 2019/1937 do svého vnitrostátního práva, spadá takto zjištěné nesplnění povinnosti do působnosti čl. 260 odst. 3 SFEU.

62 Kromě toho je třeba připomenout, že cílem mechanismu podle čl. 260 odst. 3 SFEU je nejen přimět členské státy, aby co nejrychleji ustaly v neplnění povinností, které by, nebýt takového ustanovení, mělo tendenci přetrvávat, ale také zjednodušit a urychlit postup ukládání peněžitých sankcí za nesplnění povinnosti sdělit vnitrostátní předpisy provádějící směrnici přijatou legislativním postupem [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 57 a citovaná judikatura].

63 Za účelem dosažení tohoto cíle stanoví čl. 260 odst. 3 SFEU mimo jiné uložení paušální částky jako peněžité sankce.

64 Uložení povinnosti zaplatit paušální částku vychází z posouzení dopadů nesplnění povinností dotyčného členského státu na dotčené soukromé a veřejné zájmy, zejména pokud neplnění povinností trvalo po dlouhou dobu [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 59 a citovaná judikatura].

65 V tomto ohledu Komise odůvodňuje povahu a výši požadovaných peněžitých sankcí s ohledem na pokyny, které přijala, jako jsou pokyny obsažené v jejích sděleních, které sice nejsou pro Soudní dvůr závazné, nicméně přispívají k zaručení transparentnosti, předvídatelnosti a právní jistoty ohledně postupu Komise [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 60 a citovaná judikatura].

66 Pokud jde o účelnost uložení paušální částky, přísluší Soudnímu dvoru 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. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 62 a citovaná judikatura].

67 V projednávané věci je třeba mít za to, že navzdory tomu, že Maďarsko během postupu před zahájením soudního řízení spolupracovalo s útvary Komise a sdělilo jí předpisy jeho stávajícího práva, které mohou představovat provedení některých ustanovení 2019/1937, je soubor právních a skutkových okolností, jimiž se vyznačuje zjištěné nesplnění povinnosti, 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. Předně Maďarsko oznámilo Komisi předpisy svého vnitrostátního práva, které podle něj provádějí některá ustanovení této směrnice, až když dne 13. září 2022 3obdržela od tohoto orgánu výzvu ze dne 22. července 2022. Dále toto oznámení bylo provedeno pouze několik dní před uplynutím lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku ze dne 22. července 2022, přestože předpisy oznámené k tomuto datu již existovaly ve vnitrostátním právním řádu před přijetím uvedené směrnice. Konečně oznámené předpisy neumožňovaly účinné, specifické a úplné provedení této směrnice, jak bylo konstatováno v bodě 43 tohoto rozsudku.

68 Je totiž třeba uvést, že tyto předpisy oznámené před uplynutím lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku ze dne 22. července 2022 neobsahovaly odkaz na směrnici 2019/1937. Je nesporné, že cílem sdělení, které musí členské státy provést, je v souladu se zásadou loajální spolupráce zakotvenou v čl. 4 odst. 3 SEU napomáhat Komisi v jejím poslání, kterým je podle článku 17 SEU zejména zajistit uplatňování 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, tedy musí být jednoznačně uvedeno, jakými právními a správními předpisy členský stát podle svého názoru splnil jednotlivé povinnosti, které mu ukládá tato směrnice. Pokud taková informace chybí, Komise nemůže ověřit, zda členský stát skutečně a úplně směrnici provedl [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].

69 A dále, jak bylo připomenuto v bodě 36 tohoto rozsudku, pokud je ve směrnici výslovně stanovena povinnost členských států zajistit, aby předpisy nezbytné k jejímu provedení obsahovaly 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 dotčené směrnice.

70 Vzhledem k tomu, že předpisy oznámené Maďarskem před uplynutím lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku ze dne 22. července 2022 neobsahovaly odkaz na směrnici 2019/1937 a nebyly doprovázeny vysvětlujícím dokumentem, nelze se jich dovolávat za účelem zpochybnění uložení paušální částky v projednávané věci.

71 Pokud jde o výpočet výše této paušální částky, je třeba připomenout, že podle čl. 260 odst. 3 SFEU má pouze Soudní dvůr pravomoc uložit členskému státu peněžitou sankci. Avšak v rámci řízení zahájeného na základě tohoto ustanovení má Soudní dvůr pouze omezenou posuzovací pravomoc, jelikož v případě, že Soudní dvůr konstatuje nesplnění povinnosti, jsou návrhy Komise, pokud jde o povahu a maximální výši peněžité sankce, kterou může uložit, pro Soudní dvůr závazné [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 67 a citovaná judikatura].

72 Soudnímu dvoru přísluší, aby při výkonu posuzovací pravomoci v této oblasti, jak je tato pravomoc vymezena návrhy Komise, stanovil výši paušální částky, jejíž zaplacení může být členskému státu uloženo na základě čl. 260 odst. 3 SFEU, tak, aby byla přiměřená okolnostem a úměrná 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 toto neplnění povinnosti trvalo, a platební schopnost dotčeného členského státu [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, body 68 a 87 a citovaná judikatura].

73 Je třeba rovněž připomenout, že v rámci této posuzovací pravomoci nejsou takové pokyny, jako sdělení Komise, pro Soudní dvůr závazné, ale přispívají k zaručení transparentnosti, předvídatelnosti a právní jistoty ohledně postupu samotné Komise, když tento orgán předkládá návrhy Soudnímu dvoru [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 69 a citovaná judikatura].

74 V projednávané věci Komise vycházela při odůvodnění svého návrhu na uložení povinnosti Maďarsku zaplatit paušální částku a při stanovení její výše ze sdělení z roku 2023.

75 Zaprvé, pokud jde o závažnost zjištěného nesplnění povinnosti, z bodu 3.2 sdělení z roku 2023 vyplývá, že podle Komise je nesdělení předpisů k provedení směrnice přijaté legislativním postupem vždy považováno za závažné. Toto nesplnění povinnosti tudíž podle Komise odůvodňuje automatické uplatnění koeficientu závažnosti 10.

76 Maďarsko zpochybňuje výši tohoto koeficientu a jeho automatické uplatnění za okolností zjištěného nesplnění povinnosti.

77 V tomto ohledu je třeba připomenout, že povinnost přijmout předpisy, které zajistí úplné provedení směrnice, a povinnost sdělit je Komisi jsou základními povinnostmi členských států, které mají zaručit plnou účinnost unijního práva, a je tudíž nutno mít za to, že nesplnění těchto povinností je nepochybně závažné [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 72 a citovaná judikatura].

78 V projednávané věci je třeba zdůraznit, že směrnice 2019/1937 je zásadním nástrojem unijního práva, jelikož podle článku 1 ve spojení s bodem 1 svého odůvodnění stanoví společné minimální normy, které zajišťují vysokou úroveň vyvážené a účinné ochrany osob, které oznamují porušení tohoto práva v oblastech, ve kterých taková porušení mohou vážně poškodit obecný zájem. Tato směrnice totiž zřízením systému ochrany osob, které oznamují porušení unijního práva

v pracovním kontextu, přispívá k tomu, aby se předcházelo poškozování veřejného zájmu ve zvláště citlivých oblastech, jako jsou oblasti veřejných zakázek, předcházení praní peněz a financování terorismu, ochrany životního prostředí nebo finančních zájmů Unie. Ustanovení uvedené směrnice tak stanoví, že subjekty ve veřejném i soukromém sektoru mají povinnost zavést interní kanály pro oznamování a postupy pro přijímání oznámení a následných opatření, přičemž zaručují práva osob, které oznamují porušení unijního práva, jakož i podmínky, za nichž mohou tyto osoby požívat takto stanovené ochrany [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 73].

79 Neúplné provedení směrnice 2019/1937 ve stanovené lhůtě přitom nutně porušuje unijní právo a jeho jednotné a účinné uplatňování, jelikož se může stát, že porušení tohoto práva nebude oznámeno, pokud osoby, které o takovém porušení vědí, nebudou požívat ochrany proti případným odvetným opatřením [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 74].

80 Výše peněžitých sankcí uložených členskému státu podle čl. 260 odst. 3 SFEU však musí být přiměřená okolnostem a úměrná porušení, jehož se členský stát dopustil [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 75], jak bylo připomenuto v bodě 72 tohoto rozsudku.

81 Proto Soudní dvůr rozhodl, že automatické uplatnění téhož koeficientu závažnosti ve všech případech, kdy nedošlo k úplnému provedení směrnice, a tudíž nebyla sdělena opatření k provedení této směrnice, nutně brání tomu, aby výše peněžitých sankcí byla přizpůsobena okolnostem charakterizujícím porušení a byly uloženy přiměřené sankce [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 76].

82 Soudní dvůr v tomto ohledu upřesnil, že pokud Komise předpokládá, že porušení povinnosti sdělit opatření k provedení směrnice musí být považováno za stejně závažné bez ohledu na dotčenou směrnici, není schopna přizpůsobit peněžité sankce dopadům nesplnění této povinnosti na soukromé a veřejné zájmy, jak to stanoví bod 3.2.2 sdělení z roku 2023 [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 77].

83 V projednávané věci Maďarsko v žalobní odpovědi uvedlo, že již před přijetím zákona č. XXV z roku 2023 a nařízení vlády č. 225/2023 existovala v jeho právních předpisech určitá pravidla chránící osoby, které oznamují porušení práva.

84 Dne 12. června 2023 tedy Maďarsko oznámilo Komisi jedenáct zákonů, o nichž tento členský stát tvrdí, že umožňovaly provedení některých ustanovení směrnice 2019/1937.

85 Za těchto podmínek je třeba konstatovat, že nebylo prokázáno, že dopady nesplnění povinnosti zjištěného v projednávané věci na soukromé a veřejné zájmy jsou stejně negativní, jako by byly v případě úplného neprovedení směrnice 2019/1937 [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 92].

86 Nic to však nemění na tom, že ustanovení oznámená Maďarskem jsou rozptýlena ve vnitrostátním právním řádu a v rozporu s tím, co vyžaduje čl. 26 odst. 3 směrnice 2019/1937, neobsahují výslovný odkaz na ochranu, kterou vyžaduje tato směrnice.

87 Absence konkrétních a jasných pravidel týkajících se ochrany osob oznamujících porušení unijního práva, jak je tato ochrana stanovena ve směrnici 2019/1937, přitom brání účinné ochraně těchto osob, a může tedy zpochybnit jednotné a účinné uplatňování tohoto práva v oblastech, na které se tato směrnice vztahuje [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 94].

88 Jak totiž bylo připomenuto v bodě 78 tohoto rozsudku, směrnice 2019/1937 zavedením vysoké úrovně ochrany osob, které oznamují porušení unijního práva v pracovním kontextu, přispívá k tomu, aby se předcházelo poškozování veřejného zájmu ve zvláště citlivých oblastech, jako jsou oblasti veřejných zakázek, předcházení praní peněz a financování terorismu, ochrany životního prostředí nebo finančních zájmů Unie [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 95].

89 Jak přitom bylo uvedeno v bodě 79 tohoto rozsudku, při neexistenci účinné ochrany mohou být osoby, které vědí o porušení unijního práva v těchto oblastech, odrazeny od jeho oznámení, protože by se tak mohly vystavit odvetným opatřením [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 96].

90 S ohledem na cíl uvedený v článku 1 směrnice 2019/1937 ve spojení s bodem 1 jejího odůvodnění je tudíž nepřijetí právních a správních předpisů nezbytných k úplnému a přesnému provedení uvedené směrnice obzvláště závažné [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 97].

91 Pokud jde o polehčující okolnosti, kterých se Maďarsko dovolává, je třeba zdůraznit, že argument vycházející z toho, že proti tomuto členskému státu je vedeno řízení o nesplnění povinnosti na základě čl. 260 odst. 3 SFEU poprvé, nemá žádný vztah k důsledkům neprovedení směrnice 2019/1937 pro soukromé a veřejné zájmy. Tento argument je nadto skutkově nepodložený, jelikož ve věci C-310/12 se tento členský stát musel bránit žalobě pro nesplnění povinnosti na základě uvedeného ustanovení až do okamžiku, kdy Komise s ohledem na oznámení Maďarska o úplném provedení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech (Úř. věst. 2008, L 312, s. 3) vzala svou žalobu zpět.

92 Kromě toho podle ustálené judikatury nemůže členský stát odůvodnit nesplnění povinností, které pro něj vyplývají ze Smlouvy, skutečností, že jiné členské státy rovněž neplní své povinnosti (rozsudek ze dne 11. července 2018, Komise v. Belgie, C-356/15, EU:C:2018:555, bod 106 a citovaná judikatura).

93 Maďarsko se tedy nemůže dovolávat prodlení některých členských států při provádění směrnice 2019/1937 coby okolnosti, která zmírňuje závažnost jeho nesplnění povinnosti.

94 Zadruhé je třeba v souvislosti s posuzováním doby trvání porušení připomenout, že pokud jde o počátek doby, kterou je třeba vzít v potaz pro účely stanovení výše paušální částky, není relevantním datem k posouzení doby trvání předmětného nesplnění povinnosti datum uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku Komise, nýbrž datum, k němuž uplyne prováděcí lhůta stanovená předmětnou směrnicí [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 80 a citovaná judikatura].

95 Je přitom nesporné, že Maďarsko ke dni uplynutí prováděcí lhůty stanovené v čl. 26 odst. 1 směrnice 2019/1937, tedy ke dni 17. prosince 2021, nepřijalo veškeré nezbytné právní a správní předpisy umožňující konkrétní a úplné provedení této směrnice, a tudíž ani tyto předpisy nesdělilo

Komisi, což je v rozporu s tím, co stanoví čl. 26 odst. 3 uvedené směrnice. Z toho vyplývá, že dotčené nesplnění povinnosti, které skončilo až dne 24. července 2023, kdy nabyly účinnosti zákon č. XXV z roku 2023 a nařízení vlády č. 225/2023, trvalo více než rok a půl.

96 Zatřetí, pokud jde o platební schopnost dotčeného členského státu, z judikatury Soudního dvora vyplývá, že aniž je dotčena možnost Komise navrhnout finanční sankce založené na víceru kritérií, aby bylo možné zejména zachovat přiměřený rozdíl mezi jednotlivými členskými státy, je třeba zohlednit HDP tohoto státu jakožto rozhodující faktor pro účely posouzení platební schopnosti tohoto státu a stanovení dostatečně odrazujících a přiměřených sankcí, aby se účinným způsobem předcházelo obdobným porušováním unijního práva v budoucnu [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 81 a citovaná judikatura].

97 V tomto ohledu Soudní dvůr opakovaně rozhodl, že je třeba zohlednit nedávný vývoj HDP členského státu, a to ke dni posuzování skutkových okolností Soudním dvorem [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 82 a citovaná judikatura].

98 V projednávané věci je faktor „n“, který vyjadřuje platební schopnost dotyčného členského státu ve vztahu k platební schopnosti ostatních členských států a který Komise uplatňuje v souladu s body 3.4 a 4.2 sdělení z roku 2023, definován jako vážený geometrický průměr HDP dotyčného členského státu ve srovnání s průměrem HDP členských států, který má při výpočtu faktoru „n“ váhu dvou třetin, a počtu obyvatel dotyčného členského státu ve srovnání s průměrem počtu obyvatel členských států, který má při výpočtu faktoru „n“ váhu jedné třetiny, jak vyplývá z rovnice uvedené v bodě 11 tohoto rozsudku. Komise tuto metodu výpočtu faktoru „n“ odůvodňuje jak cílem zachovat přiměřený rozdíl mezi faktory „n“ členských států ve srovnání s výpočtem založeným pouze na HDP členských států, tak cílem zaručit při výpočtu faktoru „n“ určitou stabilitu, protože je nepravděpodobné, že by se počet obyvatel každoročně významně měnil [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 83 a citovaná judikatura].

99 Soudní dvůr však rozhodl, že při určování platební schopnosti dotyčného členského státu nelze do metody výpočtu faktoru „n“ zahrnout zohlednění demografického kritéria způsobem stanoveným v bodech 3.4 a 4.2 sdělení z roku 2023 [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, body 84 až 86].

100 V souladu s judikaturou připomenutou v bodě 96 tohoto rozsudku a vzhledem k neexistenci relevantního kritéria, které by Komise předložila k zajištění stability výpočtu a zachování přiměřené odchylky mezi faktory „n“ členských států, je tudíž třeba výši paušální částky stanovit s přihlédnutím k průměru HDP Maďarska za poslední tři roky.

101 S ohledem na tyto úvahy a vzhledem k posuzovací pravomoci, kterou Soudnímu dvoru přiznává čl. 260 odst. 3 SFEU, podle něhož Soudní dvůr nemůže stanovit paušální částku ve výši překračující výši navrženou Komisí, je třeba mít za to, že účinné předcházení budoucímu porušování práva obdobnému porušení čl. 26 odst. 1 a 3 směrnice 2019/1937, které narušuje plnou účinnost unijního práva, vyžaduje uložení paušální částky, jejíž výše musí být stanovena na 1 750 000 eur.

K nákladům řízení

102 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Maďarsko nemělo ve věci úspěch, je důvodné mu uložit, aby neslo vlastní náklady řízení a nahradilo náklady řízení vynaložené Komisí.

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

1) Maďarsko tím, že ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku Evropské komise ze dne 22. července 2022 nepřijalo veškeré právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie, a tudíž tyto předpisy ani nesdělilo Komisi, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z čl. 26 odst. 1 a 3 této směrnice.

2) Maďarsku se ukládá povinnost zaplatit Evropské komisi paušální částku ve výši 1 750 000 eur.

3) Maďarsko ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Evropskou komisí.

Podpisy