Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (šesto vijeće)

6. ožujka 2025.*

„Povreda obveze države članice – Članak 258. UFEU-a – Zaštita osoba koje prijavljuju povrede prava Unije – Direktiva (EU) 2019/1937 – Članak 26. stavci 1. i 3. – Neprenošenje i nepriopćavanje mjera za prenošenje – Članak 260. stavak 3. UFEU-a – Zahtjev za plaćanje paušalnog iznosa – Kriteriji utvrđivanja iznosa sankcija – Automatska primjena koeficijenta težine povrede”

U predmetu C-155/23,

povodom tužbe zbog povrede obveze na temelju članka 258. i članka 260. stavka 3. UFEU-a, podnesene 14. ožujka 2023.,

Europska komisija, koju zastupaju J. Baquero Cruz i A. Tokár, u svojstvu agenata,

tužitelj,

protiv

Mađarske, koju zastupa M. Z. Fehér, u svojstvu agenta,

tuženika,

SUD (šesto vijeće),

u sastavu: T. von Danwitz, potpredsjednik Suda, u svojstvu predsjednika šestog vijeća, A. Kumin i I. Ziemele (izvjestiteljica), suci,

nezavisni odvjetnik: N. Emiliou,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: mađarski

Presudu

1 Svojom tužbom Europska komisija od Suda traži da:

– utvrdi da time što nije donijela zakone i druge propise koji su potrebni radi usklađivanja s Direktivom (EU) 2019/1937 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2019. o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije (SL 2019., L 305, str. 17.) i time što ih nije priopćila Komisiji, Mađarska nije ispunila obveze koje ima na temelju članka 26. stavaka 1. i 3. te direktive,

– naloži Mađarskoj da plati Komisiji paušalni iznos koji odgovara višem od sljedećih dvaju iznosa:

  – dnevnom paušalnom iznosu od 3500 eura pomnoženom s brojem dana od dana nakon isteka roka za prenošenje utvrđenog u Direktivi 2019/1937 do dana okončanja povrede ili ako se povreda ne okonča, do dana objave presude u ovom predmetu;

  – minimalnom paušalnom iznosu od 980 000 eura;

– u slučaju da se povreda iz prve alineje nastavi do datuma objave presude u ovom predmetu, Mađarskoj naloži plaćanje novčane kazne u iznosu od 13 650 eura po danu kašnjenja od datuma objave ove presude do datuma kad Mađarska ispuni obveze koje ima na temelju Direktive 2019/1937;

– naloži Mađarskoj snošenje troškova.

Pravni okvir

Direktiva 2019/1937

2 Uvodne izjave 1. i 33. Direktive 2019/1937 propisuju:

„(1) […] [p]otencijalni zviždači često se zbog straha od osvete boje prijaviti ono što ih zabrinjava ili na što sumnjaju. U tom se kontekstu sve više prepoznaje važnost pružanja uravnotežene i učinkovite zaštite zviždača kako na razini [Europske] unije, tako i na međunarodnoj razini.

[…]

(33) Prijaviteljima je obično ugodnije podnositi prijave unutarnjim kanalima, osim ako imaju razloga za prijavljivanje vanjskim kanalima. Empirijskim studijama pokazalo se da većina zviždača obično podnosi prijave unutarnjim kanalima organizacije u kojoj su zaposleni. Unutarnje podnošenje prijava ujedno je najbolji način za informiranje osoba koje mogu doprinijeti ranom i učinkovitom uklanjanju rizika za javni interes. U isto vrijeme, prijavitelj bi trebao moći odabrati kanal za prijavljivanje koji je najprikladniji s obzirom na pojedinačne okolnosti slučaja […]”

3 U skladu s člankom 1. te direktive:

„Svrha je ove Direktive unaprijediti provedbu prava i politika Unije u specifičnim područjima utvrđivanjem zajedničkih minimalnih standarda kojima se pruža visoka razina zaštite osobama koje prijavljuju povrede prava Unije.”

4 Članak 8. navedene direktive glasi kako slijedi:

„1. Države članice osiguravaju da pravni subjekti u privatnom i javnom sektoru uspostave kanale i postupke za unutarnje prijavljivanje i daljnje postupanje, nakon savjetovanja i u dogovoru sa socijalnim partnerima, ako je to predviđeno nacionalnim pravom.

[…]

9. Stavak 1. primjenjuje se na sve pravne subjekte u javnom sektoru, uključujući svaki subjekt koji je u vlasništvu ili pod kontrolom takvih subjekata.

[…]”

5 Članak 23. stavak 1. te direktive propisuje:

Države članice predviđaju učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće sankcije za fizičke ili pravne osobe koje:

[…]

c) pokreću zlonamjerne postupke protiv osoba iz članka 4.;

[…]”

6 Članak 26. Direktive 2019/1937 propisuje:

„1. Države članice stavljaju na snagu zakone i druge propise koji su potrebni radi usklađivanja s ovom Direktivom do 17. prosinca 2021.

[…]

3. Kada države članice donose odredbe iz stavaka 1. i 2., te odredbe sadržavaju upućivanje na ovu Direktivu ili se na nju upućuje prilikom njihove službene objave. Države članice određuju načine tog upućivanja. One Komisiji odmah dostavljaju tekst tih odredaba.”

Komunikacija iz 2023.

7 U Komunikaciji Komisije 2023/C 2/01, naslovljenoj „Financijske sankcije u postupcima zbog povrede” (SL 2023., C 2, str. 1., u daljnjem tekstu: Komunikacija iz 2023.), odjeljci 3. i 4. posvećeni su „novčanoj kazni” odnosno „plaćanju paušalnih iznosa”.

8 Odjeljak 3.2. Komunikacije iz 2023., koji se odnosi na primjenu koeficijenta težine u okviru izračuna dnevne novčane kazne, propisuje:

„Povreda […] koja se odnosi na […] nepriopćavanje mjera za prenošenje direktive donesene zakonodavnim postupkom uvijek se smatra teškom. Kako bi se iznos kazne prilagodio posebnim okolnostima predmeta, Komisija određuje koeficijent težine na temelju dvaju parametara: važnosti pravila Unije koja su prekršena ili nisu prenesena i učinaka povrede na opće i posebne interese.

[…]”

9 Odjeljak 3.2.2. te komunikacije glasi:

„Za tužbe podnesene na temelju članka 260. stavka 3. [UFEU-a], kad je riječ o potpunom nepriopćavanju mjera za prenošenje, Komisija sustavno primjenjuje koeficijent težine 10. U Uniji, koja se zasniva na poštovanju vladavine prava, sve zakonodavne direktive treba smatrati jednako važnima i države članice moraju ih u potpunosti prenijeti u rokovima koji su u njima utvrđeni.

Kad je riječ o djelomičnom nepriopćavanju mjera za prenošenje, za određivanje koeficijenta težine nižeg od 10 potrebno je uzeti u obzir važnost nedostatka u prenošenju mjera. Usto se mogu uzeti u obzir učinci povrede na opće i posebne interese […]”

10 U skladu s odjeljkom 3.3. navedene komunikacije, naslovljenim „Primjena koeficijenta trajanja”:

„[…]

Koeficijent trajanja izražava se kao množitelj koji iznosi od 1 do 3. Izračunava se po stopi od 0,10 mjesečno od datuma prve presude ili od dana nakon isteka roka za prenošenje predmetne direktive.

[…]”

11 Odjeljak 3.4. te komunikacije, naslovljen „Sposobnost plaćanja države članice”, predviđa:

„[…]

Visina sankcije koja je potrebna za odvraćanje razlikovat će se ovisno o sposobnosti plaćanja država članica. Taj odvraćajući učinak odražava se u faktoru n. Definira se kao ponderirani geometrijski prosjek bruto domaćeg proizvoda (BDP) […] predmetne države članice u usporedbi s prosječnim BDP-om država članica, s ponderom dva, i broja stanovnika predmetne države članice u usporedbi s prosječnim brojem stanovnika država članica, s ponderom jedan. Taj faktor predstavlja sposobnost plaćanja predmetne države članice u odnosu na sposobnost plaćanja drugih država članica:

$$\text{facteur n} = \left(\frac{\text{PIB}_\text{n}}{\text{PIB}_\text{moy}}\right)^{2/3} \text{x} \left(\frac{\text{Pop}_\text{n}}{\text{Pop}_\text{moy}}\right)^{1/3}$$

[…]

Komisija je […] odlučila revidirati svoju metodu izračuna faktora ‚n', koji se sad prvenstveno temelji na BDP-u država članica, a zatim na njihovu broju stanovnika kao demografskom kriteriju kojim se omogućuje da se zadrže razumna odstupanja među državama članicama. Uzimanjem u obzir broja stanovnika država članica u trećini izračuna faktora ‚n', varijacija faktora ‚n' država članica smanjuje se na razumnu mjeru, u usporedbi s izračunom koji se temelji isključivo na BDP-u država članica. Time izračun faktora ‚n' dobiva element stabilnosti jer nije vjerojatno da će se broj stanovnika znatno mijenjati na godišnjoj osnovi. S druge strane, BDP države članice može se znatno češće mijenjati tijekom godine, naročito u razdobljima gospodarske krize. Međutim, s obzirom na to da se na BDP-u države članice i dalje temelje dvije trećine izračuna, on ostaje glavni čimbenik za procjenu njezine sposobnosti plaćanja.

[…]"

12 Odjeljak 4.2. Komunikacije iz 2023. precizira metodu izračuna paušalnog iznosa kako slijedi:

„Metoda izračuna paušalnog iznosa općenito je slična metodi izračuna novčane kazne:

– paušalna osnovica množi se koeficijentom težine,

– rezultat se množi faktorom ‚n',

– rezultat se množi brojem dana trajanja povrede […]

[…]"

13 Odjeljak 4.2.1. te komunikacije propisuje:

„Za izračun paušalnog iznosa dnevni iznos množi se brojem dana trajanja povrede. Taj se broj definira na sljedeći način:

[…]

– kad je riječ o tužbama na temelju članka 260. stavka 3. [UFEU-a], to je broj dana od dana nakon isteka roka za prenošenje utvrđenog u predmetnoj direktivi do dana okončanja povrede ili, ako se povreda ne okonča, do dana objave presude na temelju članka 260. [UFEU-a].

[…]"

14 U skladu s odjeljkom 4.2.2. navedene komunikacije:

„Za izračun paušalnog iznosa Komisija primjenjuje isti koeficijent težine i isti fiksni faktor ‚n' kao za izračun novčane kazne […]

Paušalna osnovica za izračun paušalnog iznosa niža je nego za novčane kazne. […]

Paušalna osnovica za izračun paušalnog iznosa utvrđena je u točki 2. Priloga I.

[…]"

15 Prilog I. toj komunikaciji, naslovljen „Podaci koji se koriste za određivanje financijskih sankcija koje se predlažu Sudu”, u točki 2. predviđa da paušalna osnovica za izračun paušalnog iznosa iz odjeljka 4.2.2. Komunikacije iz 2023. iznosi 1000 eura dnevno, što je trećina paušalne osnovice za izračun novčane kazne, a u točki 3. da je faktor „n” za Mađarsku 0,35. U točki 5. tog Priloga I. pojašnjava se da minimalni paušalni iznos određen za tu državu članicu iznosi 980 000 eura.

Predsudski postupak i postupak pred Sudom

16 Komisija je 27. siječnja 2022. Mađarskoj poslala pismo opomene u kojem joj je prigovorila da joj nije priopćila zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s Direktivom 2019/1937, čiji je rok za prenošenje istekao 17. prosinca 2021. U svojim odgovorima od 18. ožujka i 3. svibnja 2022. Mađarska je obavijestila Komisiju da su tražene odredbe u izradi, s obzirom na to da prenošenje te direktive u nacionalno pravo zahtijeva izradu novog zakona i propisa u obliku Vladine uredbe. Proglašenje tog zakona bilo je predviđeno za kraj studenoga 2022. godine.

17 S obzirom na nepriopćavanje u vezi s prenošenjem Direktive 2019/1937, Komisija je Mađarskoj 22. srpnja 2022. poslala obrazloženo mišljenje u kojem ju je pozvala da u roku od dva mjeseca, počevši od dana primitka navedenog mišljenja, ispuni svoje obveze na temelju spomenute direktive.

18 Dana 13. rujna 2022., Mađarska je Komisiju obavijestila o Zakonu br. CLXV iz 2013. o pritužbama i prijavama u javnom interesu te o Vladinoj uredbi br. 50/2013 (II.25) o sustavu upravljanja integritetom unutar tijela javne uprave i načinu prihvata predstavnika interesnih skupina, koji predstavljaju odredbe koje omogućuju djelomično prenošenje Direktive 2019/1937.

19 U svojem odgovoru na obrazloženo mišljenje od 15. rujna 2022., Mađarska je navela da je u tijeku izrada prijedloga zakona koji omogućuje potpuno prenošenje te direktive.

20 Smatrajući da ta država članica i dalje nije ispunila svoje obveze, Komisija je 14. ožujka 2023. odlučila Sudu podnijeti ovu tužbu.

21 Odlukom predsjednika Suda od 7. siječnja 2024. postupak je prekinut do objave presude u predmetu C-147/23. Nakon objave presude od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima) (C-147/23, EU:C:2024:346), postupak u ovom predmetu nastavljen je odlukom predsjednika Suda od istog dana.

22 Aktom od 30. rujna 2024. Komisija je obavijestila Sud da se može smatrati da je prenošenje Direktive 2019/1937 od strane Mađarske dovršeno 24. srpnja 2023., dana stupanja na snagu Zakona br. XXV iz 2023. o pravilima koja se odnose na pritužbe, prijave u javnom interesu i zviždače te Vladine uredbe br. 225/2023 od 8. lipnja 2023. o imenovanju vladinih tijela zaduženih za osnivanje zasebnog sistema prijava zlouporaba. Stoga je ta institucija, s jedne strane, djelomično povukla svoju tužbu, odustavši od svojeg zahtjeva za određivanje novčane kazne i, s druge strane, prilagodila svoj zahtjev da se toj državi članici naloži plaćanje paušalnog iznosa, zahtijevajući na toj osnovi iznos od 2 040 500 eura.

O tužbi

Povreda obveze na temelju članka 258. UFEU-a

Argumentacija stranaka

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

24 Ta institucija pojašnjava da se postojanje povrede obveze treba ocjenjivati s obzirom na stanje u državi članici kakvo je bilo u trenutku isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju koje joj je dostavljeno.

25 Međutim, u ovom slučaju Mađarska nije donijela navedene odredbe niti je Komisiju obavijestila o njihovu donošenju prije isteka roka utvrđenog u obrazloženom mišljenju od 22. srpnja 2022.

26 Mađarska navodi da je Zakon br. XXV iz 2023. bio objavljen 25. svibnja 2023. i da je stupio na snagu šezdesetog dana nakon tog datuma. Pojašnjava da je istog tog datuma trebala stupiti na snagu i Vladina uredba br. 225/2023, donesena na temelju ovlaštenja danog Zakonom br. XXV iz 2023. Ta država članica također ističe da je poduzela mjere kako bi o tom zakonu obavijestila Komisiju neposredno nakon njegove objave, odnosno 26. svibnja 2023. Slijedom toga, Mađarska smatra da je prenošenje Direktive 2019/1937 dovršeno na dan stupanja na snagu navedenog zakona i povezane Vladine uredbe br. 225/2023, tako da Komisijinu tužbu treba odbiti.

27 Podredno, Mađarska podsjeća na to da je tijekom predsudskog postupka Komisiju obavijestila o Zakonu br. CLXV iz 2013. kao o mjeri za djelomično prenošenje Direktive 2019/1937. U tom smislu, pozivajući se na presudu od 16. srpnja 2020., Komisija/Irska (Borba protiv pranja novca) (C-550/18, EU:C:2020:564), Mađarska ističe da činjenica da u priopćenim nacionalnim odredbama ne postoji upućivanje na tu direktivu ne sprječava njihovo uzimanje u obzir kao mjerâ za djelomično prenošenje jer upućivanje na navedenu direktivu predstavlja puku formalnost.

28 Komisija u svojoj replici navodi da Zakon br. XXV iz 2023. i Vladina uredba br. 225/2023 o kojima ju je, kao o odredbama koje omogućuju prenošenje Direktive 2019/1937, obavijestila Mađarska, nisu bili stupili na snagu na dan podnošenja te replike, odnosno 12. srpnja 2023.

29 Osim toga, što se tiče odredbi postojećeg zakonodavstva koje je Mađarska priopćila tijekom predsudskog postupka, Komisija ističe da joj ta država članica nije dostavila nikakvu korelacijsku tablicu. Naime, takav bi dokument bio još važniji kad bi priopćene odredbe bile popraćene širokim i općenitim zakonodavstvom, jer one same za sebe Komisiji ne omogućuju ocjenu njihove relevantnosti kao mjera za prenošenje odredbi Direktive 2019/1937.

30 U svakom slučaju, Komisija podsjeća na to da prenošenje direktive mora rezultirati donošenjem pozitivnog akta u kojem se upućuje na tu direktivu. Nije riječ o pukoj formalnosti, jer takvo upućivanje ovlaštenicima prava koja temelje na mjeri za prenošenje omogućuje upoznavanje s njihovim temeljem i posljedicama koje iz njih proizlaze.

31 U svom odgovoru na repliku Mađarska ističe da je Komisiji 14. lipnja 2023. dostavila korelacijsku tablicu u kojoj se navode odredbe nacionalnog prava čija je svrha prenošenje Direktive 2019/1937.

32 Usto tvrdi da Komisija ne može donijeti zaključak o nepostojanju prenošenja ili o tome da uopće nije došlo do priopćavanja odredbi za prenošenje samo zato što u odredbama koje su joj priopćene nije navedeno upućivanje na tu direktivu.

33 Naposljetku, ta država članica u svojim očitovanjima od 4. studenoga 2024. koja je iznijela kao odgovor na dodatni Komisijin zahtjev od 30. rujna 2024., navodi da ta institucija ne može i dalje ostati pri svome zahtjevu da se toj državi članici naloži plaćanje paušalnog iznosa, s obzirom na razne akte za prenošenje Direktive 2019/1937 koje joj je priopćila prije donošenja Zakona br. XXV iz 2023. i Vladine uredbe br. 225/2023.

Ocjena Suda

34 U skladu s člankom 26. stavkom 1. Direktive 2019/1937, države članice morale su najkasnije do 17. prosinca 2021. donijeti zakone i druge propise potrebne radi usklađivanja s tom direktivom. Usto, u članku 26. stavku 3. te direktive pojašnjava se da kada države članice donose te nacionalne odredbe, one sadržavaju upućivanje na tu direktivu ili se na nju upućuje prilikom njihove službene objave. Osim toga, na temelju članka 26. stavka 3., na državama članicama je da Komisiji priopće tekst tih nacionalnih odredaba.

35 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, postojanje povrede obveze treba ocjenjivati s obzirom na stanje u državi članici kakvo je bilo u trenutku isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju, pri čemu naknadno nastale promjene Sud ne može uzeti u obzir (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 28. i navedena sudska praksa).

36 Osim toga, Sud je u više navrata presudio da je, ako direktiva izričito predviđa obvezu država članica da osiguraju da mjere potrebne za njezinu provedbu sadržavaju upućivanje na tu direktivu ili da se na nju upućuje prilikom njihove službene objave, u svakom slučaju potrebno da države članice donesu pozitivan akt za prenošenje predmetne direktive (presuda od 14. ožujka 2024., Komisija/Latvija (Europski zakonik elektroničkih komunikacija), C-454/22, EU:C:2024:235, t. 33. i navedena sudska praksa).

37 U konkretnom slučaju, Komisija je Mađarskoj, nakon što je utvrdila da joj ta država članica nije priopćila odredbe potrebne za prenošenje Direktive 2019/1937, dana 22. srpnja 2022. uputila obrazloženo mišljenje u kojem ju je pozvala da u roku od dva mjeseca koji je počeo teći od njegova primanja, postupi u skladu s obvezama iz tog mišljenja.

38 Kao što to proizlazi iz odgovora na tužbu i odgovora na repliku koje je Mađarska podnijela u ovom postupku, ta država članica do isteka tog roka nije donijela te odredbe i slijedom toga, nije ih niti priopćila Komisiji.

39 Mađarska je uistinu Komisiji 13. rujna 2022. dostavila Zakon br. CLXV iz 2013. o pritužbama i prijavama u javnom interesu i Vladinu uredbu br. 50/2013 (II.25) kao mjere za djelomično prenošenje Direktive 2019/1937. Usto, ta je država članica u svom odgovoru na obrazloženo mišljenje da je u tijeku izrada prijedloga zakona za prenošenje te direktive.

40 Međutim, valja smatrati kao prvo da Mađarska, navodeći da je prenošenje Direktive 2019/1937 trebalo biti okončano tijekom 2023. godine, priznaje da do potpunog prenošenja te direktive u nacionalno pravo nije došlo ni kad je istekao rok predviđen njezinim člankom 26. stavkom 1., odnosno 17. prosinca 2021., kao ni istekom roka određenom u obrazloženom mišljenju, odnosno 22. rujna 2022.

41 Kao drugo, kad je riječ o nacionalnim odredbama koje su Komisiji priopćene tijekom predsudskog postupka, imajući u vidu sudsku praksu navedenu u točki 36. ove presude, okolnost da je pravo države članice koje je bilo na snazi prije stupanja na snagu Direktive 2019/1937, prema tvrdnjama te države članice, već bilo usklađeno s tom direktivom nije dovoljna da bi se isključila obveza navedene države članice da navedenu direktivu prenese u svoj pravni poredak i da se slijedom toga opravda takva povreda obveze (presuda od 14. ožujka 2024., Komisija/Latvija (Europski zakonik elektroničkih komunikacija), C-454/22, EU:C:2024:235, t. 42.).

42 Naime, valja podsjetiti na to da se odredbe direktive moraju provesti s neupitnom obvezujućom snagom te s konkretnošću, preciznošću i jasnoćom potrebnima da se zadovolji zahtjev pravne sigurnosti koji nalaže, kada se radi o direktivi čija je namjena pojedincima dodijeliti prava, da osobe u pitanju moraju moći odrediti puni opseg svojih prava (presuda od 12. svibnja 2022., U. I. (Neizravni carinski zastupnik), C-714/20, EU:C:2022:374, t. 59.).

43 Međutim, za odredbe nacionalnog prava koje je Mađarska priopćila tijekom predsudskog postupka, s obzirom na to da ne sadržavaju upućivanje na Direktivu 2019/1937, ne može se smatrati da ispunjavaju zahtjeve pojašnjene u prethodnoj točki.

44 Stoga valja utvrditi da Mađarska, time što do isteka roka utvrđenog u obrazloženom mišljenju od 22. srpnja 2022. nije donijela zakone i druge propise koji su potrebni radi usklađivanja s Direktivom 2019/1937 i, slijedom toga, time što te odredbe nije priopćila Komisiji, nije ispunila obveze koje ima na temelju članka 26. stavaka 1. i 3. te direktive.

Zahtjev podnesen na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a

Argumentacija stranaka

45 Kako bi odredila paušalni iznos Komisija se oslanja na opća načela iz odjeljka 2. Komunikacije iz 2023. kao i na metodu izračuna iz odjeljaka 3. i 4. te komunikacije. Konkretno, ta institucija navodi da se određivanje iznosa te novčane sankcije mora temeljiti na ključnim kriterijima kao što su težina povrede, njezino trajanje i potreba da se osigura odvraćajući učinak sankcije kako bi se izbjeglo ponavljanje povrede.

46 Što se tiče, kao prvo, težine povrede, Komisija podsjeća na to da je koeficijent koji se primjenjuje na temelju Komunikacije iz 2023. između najmanje 1 i najviše 20. Ta institucija pojašnjava da se, u skladu s odjeljkom 3.2.2. te komunikacije, sustavno primjenjuje koeficijent težine 10 kad je riječ o potpunom nepriopćavanju odredbi za prenošenje direktive, pri čemu je svako neprenošenje direktive i nepriopćavanje tih odredbi jednako ozbiljno, neovisno o prirodi odredbi predmetne direktive.

47 Kao drugo, što se tiče trajanja povrede, Komisija navodi da je ono, kad je riječ o izračunu paušalnog iznosa, jednako broju dana trajanja povrede. To se razdoblje izračunava u skladu s odjeljkom 4.2.1. Komunikacije iz 2023. i odnosi se na broj dana od dana nakon isteka roka za prenošenje predmetne direktive do dana kad je povreda prestala.

48 Kao treće, kad je riječ o kriteriju koji se odnosi na potrebu da se osigura odvraćajući učinak sankcije s obzirom na sposobnost plaćanja dotične države članice, Komisija navodi da je on izražen faktorom „n” utvrđenim za svaku državu članicu u točki 3. Priloga I. Komunikaciji iz 2023. Njegov se izračun temelji na omjeru između BDP-a predmetne države i prosječnog BDP-a država članica Unije pomnoženom s omjerom između broja stanovnika te države i prosječnog broja stanovnika država članica Unije. Prvi omjer je ponderiran s dvije trećine, dok je drugi ponderiran s jednom trećinom. Na temelju te točke 3. faktor „n” za Mađarsku iznosi 0,35.

49 Slijedom toga, Komisija predlaže, na temelju odjeljka 4.2. Komunikacije iz 2023., primjenu koeficijenta težine 10 i primjenu faktora „n” od 0,35. Rezultat tih dvaju elemenata trebalo bi pomnožiti s paušalnim iznosom utvrđenim u točki 2. Priloga I. toj komunikaciji, odnosno 1000 eura, što odgovara iznosu od 3500 eura, koji treba pomnožiti s brojem dana tijekom kojih je povreda trajala, u skladu s odjeljkom 4.2.1. navedene komunikacije. Komisija navodi da plaćanje tog paušalnog iznosa treba odrediti pod uvjetom da je viši od 980 000 eura, što je minimalni paušalni iznos određen za Mađarsku u točki 5. Priloga I. Komunikaciji iz 2023.

50 Mađarska u svom odgovoru na tužbu ističe, kao prvo, da Komisija u svojim prijedlozima o iznosu paušalnog iznosa ne uzima u obzir, s jedne strane, da je Zakon br. XXV iz 2023. bio objavljen 25. svibnja 2023. i da je trebao stupiti na snagu, kao i Vladina uredba br. 225/2023 dana 24. srpnja 2023., čime se okončava prenošenje Direktive 2019/1937, i, kao drugo, da su elementi postojećeg zakonodavstva kojima se osigurava djelomično prenošenje te direktive, Komisiji priopćeni tijekom predsudskog postupka.

51 Nadalje, Mađarska kao olakotnu okolnost ističe činjenicu da je ovo prvi postupak povodom povrede obveze na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a koji je pokrenut protiv nje.

52 Naposljetku, okolnost da su i brojne države članice kasnile s prenošenjem Direktive 2019/1937 svjedoči o ozbiljnim poteškoćama s kojima se nacionalni pravni poredci suočavaju u svrhu donošenja nacionalnih odredbi za prenošenje.

53 Mađarska, prvenstveno zahtijeva odbijanje Komisijinih zahtjeva, a podredno, smanjenje predloženog paušalnog iznosa.

54 Komisija u svojoj replici ističe da nije u mogućnosti ocijeniti relevantnost tih mjera s obzirom na to da joj Mađarska nije dostavila korelacijsku tablicu kad ju je obavještavala o elementima svog postojećeg zakonodavstva koji sačinjavaju mjere za djelomično prenošenje Direktive 2019/1937.

55 Usto, s obzirom na to da bi financijske sankcije trebalo odrediti s obzirom na objektivne kriterije, ta institucija ističe da okolnosti koje Mađarska navodi u svom odgovoru na tužbu ne mogu opravdati smanjenje iznosa predloženih novčanih kazni.

56 Mađarska u svom odgovoru na repliku ističe da Komisija u okviru utvrđivanja iznosa novčanih kazni ne može zanemariti postojeće zakonodavstvo o kojem ju je obavijestila. Komisijin stav mogao bi obeshrabriti države članice u tome da prije potpunog prenošenja neke direktive utvrde i dostave nacionalne odredbe koje, iako su postojale prije donošenja takve direktive, barem djelomično osiguravanju njezino prenošenje.

57 Zbog toga Mađarska ponavlja svoj zahtjev koji se prvenstveno odnosi na odbijanje Komisijine tužbe i podredno, na smanjenje predloženog paušalnog iznosa.

58 Komisija je u svom dodatnom zahtjevu od 30. rujna 2024., smatrajući da je Direktiva 2019/1937 u cijelosti prenesena 24. srpnja 2023., izmijenila iznos traženog paušalnog iznosa. Predlaže da se smatra da broj dana trajanja povrede obuhvaća dane između 18. prosinca 2021., odnosno prvog dana nakon isteka roka za prenošenje te direktive, i 23. srpnja 2023., odnosno dana koji je prethodio danu stupanja na snagu mjera za prenošenje. Iz toga proizlazi da predloženi dnevni iznos od 3500 eura (10 × 0,35 × 1 000) treba pomnožiti s brojem dana trajanja povrede, odnosno s 583 dana. Paušalni iznos koji se zahtijeva je stoga 2 040 500 eura.

59 U svojim očitovanjima od 4. studenoga 2024. o tom zahtjevu, Mađarska podsjeća na stajalište koje je iznijela u odgovoru na repliku.

Ocjena Suda

60 Člankom 260. stavkom 3. prvim podstavkom UFEU-a propisano je da, kada Komisija uputi predmet Sudu na temelju članka 258. UFEU-a jer smatra da dotična država članica nije ispunila svoju obvezu priopćavanja odredbi za prenošenje direktive donesene u skladu sa zakonodavnim postupkom, ona može, ako to smatra primjerenim, odrediti paušalni iznos ili novčanu kaznu koju je ta država članica dužna platiti, a koju smatra primjerenom s obzirom na okolnosti. U skladu s drugim podstavkom članka 260. stavka 3. UFEU-a, ako utvrdi da je došlo do povrede, Sud može dotičnoj državi članici naložiti plaćanje paušalnog iznosa ili novčane kazne koja ne premašuje iznos koji je odredila Komisija, pri čemu obveza plaćanja proizvodi učinke od datuma koji Sud odredi u svojoj presudi.

61 Budući da je, kao što to proizlazi iz točke 44. ove presude, utvrđeno da do isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju od 22. srpnja 2022., Mađarska nije ni donijela niti je stoga Komisiji priopćila sve zakone i druge propise potrebne za prenošenje odredbi Direktive 2019/1937 u svoje nacionalno pravo, tako utvrđena povreda obuhvaćena je područjem primjene članka 260. stavka 3. UFEU-a.

62 Osim toga, valja podsjetiti na to da cilj mehanizma iz članka 260. stavka 3. UFEU-a nije samo potaknuti države članice da u najkraćem mogućem roku okončaju povredu obveze koja bi bez takve odredbe i dalje postojala, nego i ublažiti i ubrzati postupak izricanja novčanih sankcija zbog povrede obveze priopćavanja nacionalnih odredbi za prenošenje direktive donesene u skladu sa zakonodavnim postupkom (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 57. i navedena sudska praksa).

63 Kako bi se postigao taj cilj, članak 260. stavak 3. UFEU-a predviđa nalaganje, među ostalim, plaćanja paušalnog iznosa kao novčane sankcije.

64 Nalaganje plaćanja paušalnog iznosa počiva na ocjeni posljedica neizvršenja obveza dotične države članice s obzirom na privatne i javne interese o kojima je riječ, osobito ako je povreda postojala tijekom dugog razdoblja (vidjeti u tom smislu presudu od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 59. i navedenu sudsku praksu).

65 U tom pogledu Komisija obrazlaže prirodu i iznos traženih novčanih sankcija, uzimajući u obzir smjernice koje je donijela, poput onih sadržanih u njezinim komunikacijama, koje, iako ne obvezuju Sud, doprinose jamčenju transparentnosti, predvidljivosti i pravne sigurnosti Komisijina postupanja (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 60. i navedena sudska praksa).

66 Kada je riječ o svrsishodnosti izricanja paušalnog iznosa, zadaća Suda je da u svakom predmetu, na temelju okolnosti pojedinog slučaja koji razmatra kao i na temelju procijenjenog stupnja uvjerljivosti i prevencije koji mu se čini potrebnim, odredi primjerene novčane sankcije, osobito kako bi se spriječilo ponavljanje sličnih povreda prava Unije (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 62. i navedena sudska praksa).

67 U ovom slučaju valja smatrati da, unatoč činjenici da je Mađarska u predsudskom postupku surađivala s Komisijinim službama i da joj je priopćila odredbe svog postojećeg prava koje mogu predstavljati prenošenje određenih odredbi Direktive 2019/1937, svi pravni i činjenični elementi u vezi s utvrđenom povredom obveze upućuju na to da učinkovito sprečavanje budućeg ponavljanja sličnih povreda prava Unije zahtijeva donošenje odvraćajuće mjere kao što je nalaganje plaćanja paušalnog iznosa. Prije svega, Mađarska je tek nakon zaprimanja obrazloženog mišljenja od 22. srpnja 2022., toj instituciji 13. rujna 2022. priopćila odredbe svoga nacionalnog prava za koje je smatrala da se njima prenose određene odredbe te direktive. Nadalje, to priopćavanje izvršeno je samo nekoliko dana prije isteka roka utvrđenog u obrazloženom mišljenju od 22. srpnja 2022., iako su odredbe priopćene tog dana već postojale u nacionalnom pravnom poretku prije donošenja navedene direktive. Naposljetku, priopćene odredbe nisu omogućile njezino djelotvorno, konkretno i potpuno prenošenje, kao što je to utvrđeno u točki 43. ove presude.

68 Naime, treba s jedne strane istaknuti da te odredbe, koje su priopćene prije isteka roka utvrđenog u obrazloženom mišljenju od 22. srpnja 2022., nisu sadržavale upućivanje na Direktivu 2019/1937. Međutim, nesporno je da se priopćavanjem koje, sukladno načelu lojalne suradnje propisanom u članku 4. stavku 3. UEU-a, moraju izvršiti države članice nastoji olakšati ispunjavanje Komisijine zadaće koja se prema članku 17. UEU-a, među ostalim, sastoji od osiguranja primjene Ugovorâ i mjera koje na temelju njih donose institucije. To priopćavanje stoga mora sadržavati dovoljno jasne i precizne informacije u vezi sa sadržajem nacionalnih normi kojima se prenosi direktiva. Dakle navedeno priopćavanje, uz koje se može priložiti korelacijska tablica, mora nedvosmisleno naznačivati odredbe zakona i drugih propisa za koje država članica smatra da je njima ispunila različite obveze koje joj nalaže ta direktiva. U nedostatku takvih podataka Komisija ne može provjeriti je li država članica stvarno i potpuno provela direktivu [presuda od 8. srpnja 2019., Komisija/Belgija (članak 260. stavak 3. UFEU-a – Mreže velikih brzina), C-543/17, EU:C:2019:573, t. 51.).

69 S druge strane, kao što je to već navedeno u točki 36. ove presude, ako direktiva izričito predviđa obvezu država članica da osiguraju da mjere potrebne za njezinu provedbu sadržavaju upućivanje na tu direktivu ili da se na nju upućuje prilikom njihove službene objave, u svakom slučaju potrebno da države članice donesu pozitivan akt za prenošenje predmetne direktive.

70 Stoga, s obzirom na to da odredbe koje je Mađarska priopćila prije isteka roka propisanog u obrazloženom mišljenju od 22. srpnja 2022. nisu sadržavale upućivanje na Direktivu 2019/1937 i da im nije bio priložen dokument s obrazloženjem, pozivanje na njih nije moguće kako bi se dovelo u pitanje izricanje paušalnog iznosa u konkretnom slučaju.

71 Što se tiče izračuna paušalnog iznosa, valja podsjetiti na to da je na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a jedino Sud nadležan za izricanje novčane sankcije državi članici. Međutim, u okviru postupka pokrenutog na temelju te odredbe, Sud ima samo ograničenu diskrecijsku ovlast jer u slučaju da utvrdi da je došlo do povrede, prijedlozi Komisije vezuju Sud u pogledu prirode novčane sankcije koju može izreći i najvišeg iznosa sankcije koji može izreći (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 67. i navedena sudska praksa).

72 U izvršavanju svoje diskrecijske ovlasti u tom pogledu, kako je ograničena prijedlozima Komisije, na Sudu je da utvrdi iznos paušalnog iznosa koji se može izreći državi članici na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a, na način da on bude, s jedne strane, prilagođen okolnostima i, s druge strane, proporcionalan počinjenoj povredi. U čimbenike koji su u tom smislu relevantni spadaju i okolnosti poput težine utvrđene povrede obveze, razdoblja u kojem je ona postojala te sposobnosti plaćanja predmetne države članice (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 68. i 87. i navedena sudska praksa).

73 Valja također podsjetiti na to da, u okviru te diskrecijske ovlasti, smjernice poput onih sadržanih u Komisijinim komunikacijama ne obvezuju Sud, ali pridonose osiguravanju transparentnosti, predvidljivosti i pravne sigurnosti u Komisijinu postupanju kad ta institucija daje prijedloge Sudu (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 69. i navedena sudska praksa).

74 U ovom slučaju Komisija se oslonila na Komunikaciju iz 2023. kako bi opravdala svoj zahtjev da se Mađarskoj naloži plaćanje paušalnog iznosa te za njegovo određivanje.

75 Kao prvo, u pogledu težine utvrđene povrede, iz odjeljka 3.2. Komunikacije iz 2023. proizlazi da se prema Komisijinu mišljenju nepriopćavanje odredbi za prenošenje direktive donesene u okviru zakonodavnog postupka uvijek smatra teškom povredom. Stoga ta povreda opravdava automatsku primjenu koeficijenta težine 10.

76 Mađarska osporava visinu tog koeficijenta i automatizam njegove primjene u okolnostima utvrđene povrede obveze.

77 U tom pogledu valja podsjetiti na to da su obveza donošenja odredbi za osiguranje potpunog prenošenja direktive i obveza njihova priopćavanja Komisiji bitne obveze država članica za osiguranje pune djelotvornosti prava Unije i da stoga treba smatrati da povreda tih obveza ima određenu težinu (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 72. i navedena sudska praksa).

78 U ovom slučaju valja naglasiti da je Direktiva 2019/1937 ključni instrument prava Unije jer se njome, na temelju njezina članka 1., u vezi s njezinom uvodnom izjavom 1., utvrđuju zajednički minimalni standardi kojima se osigurava visoka uravnotežena i učinkovita razina zaštite osoba koje prijavljuju povrede tog prava u područjima u kojima takve povrede mogu posebno ugroziti opći interes. Naime, uspostavljajući sustav zaštite osoba koje prijavljuju povrede prava Unije u profesionalnom kontekstu, ta direktiva pridonosi sprečavanju štetnih utjecaja na javni interes u

osobito osjetljivim područjima, poput javne nabave, sprečavanja pranja novca i financiranja terorizma, zaštite okoliša ili financijskih interesa Unije. Tako se odredbama navedene direktive predviđa obveza za subjekte javnog i privatnog sektora da uspostave interne kanale za podnošenje prijava, postupke za zaprimanje prijava i daljnje postupanje nakon njih, jamčeći pritom prava osoba koje prijavljuju povrede prava Unije kao i uvjete pod kojima te osobe mogu uživati tako predviđenu zaštitu (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 73.).

79 Međutim, neprenošenjem u potpunosti odredbi Direktive 2019/1937 u određenom roku nužno se ugrožava pravo Unije i njegova ujednačena i djelotvorna primjena, s obzirom na to da se povrede tog prava neće prijavljivati ako osobe koje su znale za takve povrede ne uživaju zaštitu od eventualnih osveta (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 74.).

80 S obzirom na navedeno, iznos novčanih sankcija izrečenih državi članici na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a mora biti prilagođen okolnostima i proporcionalan počinjenoj povredi (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 75.), kao što je to navedeno u točki 72. ove presude.

81 Zbog toga je Sud presudio da je automatska primjena istog koeficijenta težine povrede u svim slučajevima neprenošenja direktive u cijelosti i stoga nepriopćavanja mjera za prenošenje te direktive nužno prepreka prilagodbi iznosa novčanih sankcija okolnostima koje obilježavaju povredu i izricanju proporcionalnih sankcija (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 76.).

82 U tom pogledu, Sud je pojasnio da, time što je pretpostavila da treba smatrati da je povreda obveze priopćavanja mjera za prenošenje direktive iste težine bez obzira na to o kojoj je direktivi riječ, Komisija ne može prilagoditi novčane sankcije s obzirom na posljedice koje neizvršenje te obveze ima na privatne i javne interese, kako je predviđeno u odjeljku 3.2.2. Komunikacije iz 2023. (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 77.).

83 U konkretnom slučaju Mađarska je u svom odgovoru na tužbu tvrdila da su određena pravila kojima se štite osobe koje prijavljuju povrede prava u njezinu zakonodavstvu postojala prije donošenja Zakona br. XXV iz 2023. i Vladine uredbe br. 225/2023.

84 Tako je Mađarska Komisiji 12. lipnja 2023. priopćila jedanaest zakona za koje ta država članica tvrdi da omogućuju prenošenje određenih odredbi Direktive 2019/1937.

85 U tim okolnostima valja utvrditi da nije utvrđeno da su posljedice povrede obveze utvrđene u ovom slučaju na privatne i javne interese bile jednako negativne kao i u slučaju nepostojanja potpunog prenošenja Direktive 2019/1937 (vidjeti u tom smislu presudu od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 92.).

86 Ostaje činjenica da su odredbe koje je Mađarska priopćila raspršene u nacionalnom pravnom poretku i ne sadržavaju, suprotno onomu što je propisano člankom 26. stavkom 3. Direktive 2019/1937, izričito upućivanje na zaštitu koja je propisana tom direktivom.

87 Međutim, nepostojanje posebnih i jasnih pravila o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije, kako je ta zaštita predviđena Direktivom 2019/1937, prepreka je djelotvornoj zaštiti tih osoba i stoga može dovesti u pitanje ujednačenu i djelotvornu primjenu tog prava u područjima obuhvaćenima tom direktivom (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 94.).

88 Naime, kao što je to navedeno u točki 78. ove presude, uspostavljajući visoku razinu zaštite osoba koje prijavljuju povrede prava Unije u profesionalnom kontekstu, Direktiva 2019/1937 pridonosi sprečavanju štetnih utjecaja na javni interes u osobito osjetljivim područjima, poput javne nabave, sprečavanja pranja novca i financiranja terorizma, zaštite okoliša ili financijskih interesa Unije (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 95.).

89 S obzirom na to, kao što je to navedeno u točki 79. ove presude, ako ne postoji djelotvorna zaštita, osobe koje znaju za povredu prava Unije u tim područjima mogu biti odvraćene od njihova prijavljivanja s obzirom na to da se time mogu izložiti osveti (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 96.).

90 Stoga, s obzirom na cilj naveden u članku 1. Direktive 2019/1937, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 1., nedonošenje zakona i drugih propisa potrebnih za potpuno i precizno prenošenje navedene direktive predstavlja osobito tešku povredu (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 97.).

91 Kad je riječ o olakotnim okolnostima na koje se poziva Mađarska, treba naglasiti da argument koji se temelji na tome da se protiv te države članice prvi put vodi postupak zbog povrede obveze na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a nije ni u kakvoj vezi s posljedicama neprenošenja Direktive 2019/1937 na privatne i javne interese. Osim toga, protiv te države članice se na temelju navedene odredbe u predmetu C-310/12 vodio postupak zbog povrede obveze sve do trena kad je Komisija povukla svoj tužbu s obzirom na to da ju je Mađarska obavijestila o potpunom prenošenju Direktive 2008/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o otpadu (SL 2008., L 312, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 34., str. 99.).

92 Usto, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da država članica ne može opravdati neizvršavanje svojih obveza koje ima prema Ugovoru okolnošću da druge države članice također povređuju svoje obveze (presuda od 11. srpnja 2018., Komisija/Belgija, C-356/15, EU:C:2018:555, t. 106. i navedena sudska praksa).

93 Slijedom toga, Mađarska se ne može pozvati, kao na okolnost koja ublažuje težinu njezine povrede, na zakašnjenje određenih država članica u prenošenju Direktive 2019/1937.

94 Kao drugo, u okviru ocjene trajanja povrede, valja podsjetiti na to da, što se tiče početka razdoblja koje treba uzeti u obzir za određivanje iznosa paušalnog iznosa, datum koji treba uzeti u obzir radi ocjene trajanja predmetne povrede nije datum isteka roka utvrđenog u obrazloženom mišljenju Komisije, nego datum isteka roka za prenošenje predviđenog predmetnom direktivom, odnosno 17. prosinca 2021. (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 80. i navedena sudska praksa).

95 Nesporno je da Mađarska do isteka roka za prenošenje predviđenog u članku 26. stavku 1. Direktive 2019/1937, odnosno 17. prosinca 2021., nije donijela sve potrebne zakone i druge propise koji omogućuju konkretno i potpuno prenošenje te direktive i stoga te odredbe nije ni

priopćila Komisiji, suprotno onome što je predviđeno člankom 26. stavkom 3. navedene direktive. Iz toga slijedi da je predmetna povreda obveze, koja je prestala tek 24. srpnja 2023., stupanjem na snagu Zakona br. XXV iz 2023. i Vladine uredbe br. 225/2023, trajala više od godine i pol dana.

96 Kao treće, što se tiče sposobnosti plaćanja predmetne države članice, iz sudske prakse Suda proizlazi da, ne dovodeći u pitanje mogućnost Komisije da predloži financijske sankcije koje se temelje na više kriterija, kako bi se, među ostalim, omogućilo zadržavanje razumne razlike između različitih država članica, BDP te države članice treba uzeti u obzir kao glavni čimbenik za ocjenu njezine sposobnosti plaćanja i određivanja sankcija koje su dovoljno odvraćajuće i proporcionalne, kako bi se djelotvorno spriječilo buduće ponavljanje sličnih povreda prava Unije (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 81. i navedena sudska praksa).

97 U tom pogledu, Sud je u više navrata presudio da treba uzeti u obzir nedavno kretanje BDP-a države članice, kako je iskazano na datum ispitivanja činjenica od strane Suda (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 82. i navedena sudska praksa).

98 U ovom slučaju, faktor „n”, koji predstavlja sposobnost plaćanja predmetne države članice u odnosu na sposobnost plaćanja drugih država članica, a koji Komisija primjenjuje u skladu s odjeljcima 3.4 i 4.2 Komunikacije iz 2023., definira se kao ponderirani geometrijski prosjek BDP-a predmetne države članice u usporedbi s prosječnim BDP-om država članica, koji čini dvije trećine izračuna faktora „n” i broja stanovnika predmetne države članice u usporedbi s prosječnim brojem stanovnika država članica, koji čini jednu trećinu izračuna faktora „n”, kao što to proizlazi iz jednadžbe navedene u točki 11. ove presude. Komisija tu metodu izračuna faktora „n” opravdava ciljem da se zadrži razumna razlika među „n” faktorima država članica u usporedbi s izračunom temeljenim samo na BDP-u država članica i ciljem da se osigura određena stabilnost u izračunu faktora „n” jer nije vjerojatno da će broj stanovnika znatno varirati na godišnjoj osnovi (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 83. i navedena sudska praksa).

99 Međutim, Sud je presudio da određivanje sposobnosti plaćanja dotične države članice ne može uključivati u metodu izračuna faktora „n” uzimanje u obzir demografskog kriterija na način utvrđen u odjeljcima 3.4. i 4.2. Komunikacije iz 2023. (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 84. do 86.).

100 Stoga, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 96. ove presude i u nedostatku relevantnog kriterija koji je Komisija istaknula kako bi osigurala stabilnost izračuna i održala razumnu razliku između faktora „n” država članica, paušalni iznos treba odrediti uzimajući u obzir prosječni mađarski BDP u posljednje tri godine.

101 S obzirom na ta razmatranja i diskrecijsku ovlast koja je Sudu priznata člankom 260. stavkom 3. UFEU-a, koji predviđa da pri određivanju paušalnog iznosa ne smije utvrditi iznos koji premašuje iznos koji je navela Komisija, treba smatrati da učinkovito sprečavanje budućeg ponavljanja povreda sličnih onoj koja proizlazi iz povrede članka 26. stavaka 1. i 3. Direktive 2019/1937 i koje utječu na punu djelotvornost prava Unije, zahtijeva nalaganje plaćanja paušalnog iznosa koji treba biti određen na 1 750 000 eura.

Troškovi

102 U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika Suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da Mađarska nije uspjela u postupku i s obzirom na to da je Komisija zatražila da ta država članica snosi troškove, treba joj naložiti da, osim vlastitih troškova, snosi i troškove Komisije.

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

1. **Time što do isteka roka utvrđenog u obrazloženom mišljenju Europske komisije od 22. srpnja 2022. nije donijela sve zakone i druge propise koji su potrebni radi usklađivanja s Direktivom (EU) 2019/1937 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2019. o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije i, stoga, time što je Komisiji propustila priopćiti te odredbe, Mađarska nije ispunila obveze koje ima na temelju članka 26. stavaka 1. i 3. te direktive.**

2. **Mađarskoj se nalaže da Europskoj komisiji plati paušalni iznos od 1 750 000 eura.**

3. **Mađarskoj se nalaže da osim vlastitih troškova snosi i troškove Europske komisije.**

Potpisi