Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (šiesta komora)

zo 6. marca 2025 *

„Nesplnenie povinnosti členským štátom – Článok 258 ZFEÚ – Ochrana osôb, ktoré nahlasujú porušenia práva Únie – Smernica (EÚ) 2019/1937 – Článok 26 ods. 1 a 3 – Neprebratie a neoznámenie opatrení na prebratie – Článok 260 ods. 3 ZFEÚ – Návrh na uloženie povinnosti zaplatiť paušálnu pokutu – Kritériá na stanovenie výšky sankcie – Automatické uplatnenie koeficientu závažnosti“

Vo veci C-155/23,

ktorej predmetom je žaloba o nesplnenie povinnosti podľa článku 258 a článku 260 ods. 3 ZFEÚ, podaná 14. marca 2023,

Európska komisia, v zastúpení: J. Baquero Cruz a A. Tokár, splnomocnení zástupcovia,

žalobkyňa,

proti

Maďarsku, v zastúpení: M. Z. Fehér, splnomocnený zástupca,

žalovanému,

SÚDNY DVOR (šiesta komora),

v zložení: podpredseda Súdneho dvora T. von Danwitz, vykonávajúci funkciu predsedu šiestej komory, sudcovia A. Kumin a I. Ziemele (spravodajkyňa),

generálny advokát: N. Emiliou,

tajomník: A. Calot Escobar,

so zreteľom na písomnú časť konania,

so zreteľom na rozhodnutie prijaté po vypočutí generálneho advokáta, že vec bude prejednaná bez jeho návrhov,

vyhlásil tento

* Jazyk konania: maďarčina.

Rozsudok

1 Európska komisia svojou žalobou navrhuje, aby Súdny dvor:

– určil, že Maďarsko si tým, že neprijalo zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu so smernicou Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1937 z 23. októbra 2019 o ochrane osôb, ktoré nahlasujú porušenia práva Únie (Ú. v. EÚ L 305, 2019, s. 17), a tým, že neoznámilo tieto ustanovenia Komisii, nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 26 ods. 1 a 3 tejto smernice,

– uložil Maďarsku povinnosť zaplatiť Komisii paušálnu pokutu zodpovedajúcu vyššej z týchto dvoch súm:

  – dennú paušálnu pokutu vo výške 3 500 eur vynásobenú počtom dní, ktoré uplynuli odo dňa nasledujúceho po uplynutí lehoty na prebratie smernice 2019/1937 stanovenej touto smernicou do dňa, keď došlo k ukončeniu porušenia, alebo v prípade neexistencie nápravy do dňa vyhlásenia rozsudku v tomto konaní,

  – minimálnu paušálnu pokutu vo výške 980 000 eur,

– v prípade, že nesplnenie povinností zistené v prvej zarážke pretrváva až do dňa vyhlásenia rozsudku v tomto konaní, uložil Maďarsku povinnosť zaplatiť penále vo výške 13 650 eur za každý deň omeškania odo dňa vyhlásenia tohto rozsudku až do dňa, keď si Maďarsko splní povinnosti vyplývajúce zo smernice 2019/1937, a

– uložil Maďarsku povinnosť nahradiť trovy konania.

Právny rámec

Smernica 2019/1937

2 Odôvodnenia 1 a 33 smernice 2019/1937 stanovujú:

„1. … Strach z odvetných opatrení… možných oznamovateľov často odrádza od nahlasovania svojich obáv alebo podozrení. V tejto súvislosti sa na úrovni [Európskej ú]nie aj medzinárodnej úrovni čoraz viac uznáva, že je dôležité zabezpečiť vyváženú a účinnú ochranu oznamovateľov.

…

(33) Nahlasujúce osoby zvyčajne majú väčší pocit istoty pri internom nahlasovaní, pokiaľ nemajú dôvody pre externé nahlásenie. Z empirických štúdií vyplýva, že väčšina oznamovateľov má tendenciu nahlasovať interne, v rámci organizácie, v ktorej pracujú. Interné nahlasovanie je tiež najlepším spôsobom, ako zaistiť, aby sa informácie dostali k osobám, ktoré môžu prispieť k včasnému a účinnému vyriešeniu ohrozenia verejného záujmu. Zároveň by sa nahlasujúcej osobe malo umožniť vybrať si najvhodnejší kanál nahlasovania v závislosti od konkrétnych okolností prípadu…

…“

3 Článok 1 tejto smernice stanovuje:

„Účelom tejto smernice je posilniť presadzovanie práva a politík Únie v určitých oblastiach stanovením spoločných minimálnych noriem, ktorými sa zabezpečí vysoká úroveň ochrany osôb nahlasujúcich porušenia práva Únie.“

4 Článok 8 uvedenej smernice znie takto:

„1. Členské štáty zabezpečia, aby právne subjekty v súkromnom a verejnom sektore zriadili kanály a postupy pre interné nahlasovanie a pre následné opatrenia, a to po konzultácii a dohode so sociálnymi partnermi, ak sa tak ustanovuje vo vnútroštátnom práve.

…

9. Odsek 1 sa uplatňuje na všetky právne subjekty vo verejnom sektore vrátane všetkých subjektov, ktoré sú vlastnené alebo ovládané takýmito subjektmi.

…“

5 Článok 23 ods. 1 tej istej smernice uvádza:

„Členské štáty ustanovia účinné, primerané a odrádzajúce sankcie uplatniteľné na fyzické alebo právnické osoby, ktoré:

…

c) podávajú šikanózne žaloby proti osobám uvedeným v článku 4;

…“

6 Článok 26 smernice 2019/1937 stanovuje:

„1. Členské štáty uvedú do účinnosti zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s touto smernicou do 17. decembra 2021.

…

3. Členské štáty uvedú priamo v prijatých ustanoveniach uvedených v odsekoch 1 a 2 alebo pri ich úradnom uverejnení odkaz na túto smernicu. Podrobnosti o odkaze upravia členské štáty. Komisii bezodkladne oznámia znenie týchto ustanovení.“

Oznámenie z roku 2023

7 Oznámenie Komisie 2023/C 2/01, nazvané „Finančné sankcie v konaniach o nesplnení povinnosti“ (Ú. v. EÚ C 2, 2023, s. 1, ďalej len „oznámenie z roku 2023“) sa venuje v bodoch 3 a 4 „penále“ a „paušálnej pokute“.

8 Bod 3.2 oznámenia z roku 2023 týkajúci sa uplatnenia koeficientu závažnosti pri výpočte denného penále znie takto:

„Nesplnenie povinnosti týkajúce sa… neoznámenia opatrení, ktorými sa transponuje smernica prijatá v súlade s legislatívnym postupom, zo strany členského štátu sa vždy považuje za závažné. S cieľom prispôsobiť výšku sankcie osobitným okolnostiam veci Komisia určuje koeficient závažnosti na základe dvoch parametrov: dôležitosť porušených alebo netransponovaných pravidiel Únie a účinky nesplnenia povinnosti na všeobecné a osobitné záujmy.

…“

9 Bod 3.2.2 tohto oznámenia stanovuje:

„Pokiaľ ide o žaloby podané podľa článku 260 ods. 3 ZFEÚ, Komisia systematicky uplatňuje koeficient závažnosti vo výške 10 v prípade úplného neoznámenia transpozičných opatrení. V Únii založenej na rešpektovaní právnych noriem [zásad právneho štátu – *neoficiálny preklad*] sa všetky legislatívne smernice majú považovať za rovnako dôležité a má sa vyžadovať ich úplná transpozícia členskými štátmi v rámci lehôt, ktoré sú v nich stanovené.

V prípade čiastočného neoznámenia transpozičných opatrení treba pri stanovovaní koeficientu závažnosti, ktorý je nižší ako 10, zohľadniť závažnosť nedostatočnej transpozície. Okrem toho sa môžu zohľadniť účinky nesplnenia povinnosti na všeobecné a osobitné záujmy…“

10 Bod 3.3 uvedeného oznámenia, nazvaný „Uplatnenie koeficientu trvania“, stanovuje:

„…

Koeficient trvania je vyjadrený ako multiplikačný koeficient vo výške 1 až 3. Je vypočítaný v sadzbe 0,10 mesačne odo dňa prvého rozsudku alebo odo dňa nasledujúceho po uplynutí lehoty na transpozíciu danej smernice.

…“

11 Bod 3.4 toho istého oznámenia, nazvaný „Platobná schopnosť členského štátu“, stanovuje:

„…

Úroveň sankcie, ktorá má mať odradzujúci účinok, sa líši v závislosti od platobnej schopnosti členského štátu. Tento odradzujúci účinok je vyjadrený faktorom n. Je definovaný ako vážený geometrický priemer hrubého domáceho produktu (HDP)… dotknutého členského štátu v porovnaní s priemerom HDP členských štátov, ktorý má váhu dva, a počtu obyvateľov dotknutého členského štátu v porovnaní s priemerom populácie členských štátov, ktorý má váhu jedna. Predstavuje platobnú schopnosť členského štátu vo vzťahu k platobnej schopnosti ostatných členských štátov:

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

…

Komisia sa… rozhodla revidovať svoju metódu výpočtu faktora n, ktorá teraz vychádza najmä z HDP členských štátov a sekundárne z ich počtu obyvateľov ako demografického kritéria, čo umožňuje zachovať primeranú odchýlku medzi rôznymi členskými štátmi. Zohľadnením počtu obyvateľov členských štátov ako tretiny výpočtu faktora n sa v primeranej miere znižujú rozdiely medzi faktormi n členských štátov v porovnaní s výpočtom založeným výlučne na HDP členských štátov. Zároveň pridáva do výpočtu faktora n prvok stability, keďže je nepravdepodobné, že počet obyvateľov sa bude z roka na rok výrazne meniť. Naopak, HDP členského štátu môže podliehať vyšším ročným výkyvom, najmä v obdobiach hospodárskej krízy. Keďže HDP členského štátu stále predstavuje dve tretiny výpočtu, zostáva hlavným faktorom na účely posúdenia platobnej schopnosti daného členského štátu.

…“

12 Bod 4.2 oznámenia z roku 2023 spresňuje metódu výpočtu paušálnej pokuty takto:

„Paušálna pokuta sa vypočíta spôsobom, ktorý je vo všeobecnosti podobný metóde výpočtu penále, konkrétne:

– vynásobením paušálnej sumy koeficientom závažnosti,

– vynásobením výsledku faktorom n,

– vynásobením výsledku počtom dní trvania nesplnenia povinnosti…

…“

13 Bod 4.2.1 tohto oznámenia stanovuje:

„Pri výpočte paušálnej pokuty sa má denná suma vynásobiť počtom dní trvania nesplnenia povinnosti. Počet dní trvania nesplnenia povinnosti je vymedzený takto:

…

– v prípade žalôb podaných na základe článku 260 ods. 3 ZFEÚ, je to počet dní odo dňa uplynutia lehoty na transpozíciu stanovenej v danej smernici do dňa skončenia neplnenia povinnosti alebo, ak nenastane náprava, do dňa vynesenia rozsudku podľa článku 260 ZFEÚ.

…“

14 Podľa bodu 4.2.2 uvedeného oznámenia:

„Pri výpočte paušálnej pokuty Komisia uplatňuje rovnaký koeficient závažnosti a rovnaký pevne stanovený faktor n ako pri výpočte penále…

Paušálna suma paušálnej pokuty je nižšia ako paušálna suma penále. …

Paušálna suma vzťahujúca sa na paušálnu pokutu je stanovená v bode 2 prílohy I.

…“

15 Príloha I k tomuto oznámeniu, nazvaná „Údaje použité na výpočet finančných sankcií navrhnutých Súdnemu dvoru“, v bode 2 stanovuje, že paušálna suma paušálnej pokuty uvedená v bode 4.2.2 oznámenia z roku 2023 je stanovená vo výške 1 000 eur za každý deň, čo predstavuje jednu tretinu paušálnej sumy penále, a v bode 3 je faktor „n“ pre Maďarsko stanovený na 0,35. V bode 5 tejto prílohy I je uvedené, že minimálna paušálna pokuta stanovená pre tento členský štát je 980 000 eur.

Konanie pred podaním žaloby a konanie na Súdnom dvore

16 Komisia zaslala 27. januára 2022 Maďarsku výzvu, v ktorej mu vytýkala, že jej neoznámilo zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu so smernicou 2019/1937, ktorej lehota na prebratie uplynula 17. decembra 2021. Maďarsko vo svojich odpovediach z 18. marca a 3. mája 2022 informovalo Komisiu, že požadované ustanovenia sa pripravujú, keďže prebratie tejto smernice do vnútroštátneho práva si vyžaduje vypracovanie nového zákona a právnej úpravy vo forme nariadenia vlády. Vyhlásenie tohto zákona bolo naplánované na koniec novembra 2022.

17 Vzhľadom na to, že Komisii nebolo následne oznámené prebratie tejto smernice, zaslala 22. júla 2022 Maďarsku odôvodnené stanovisko, v ktorom ho vyzvala, aby si v lehote dvoch mesiacov od doručenia uvedeného stanoviska splnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z uvedenej smernice.

18 Dňa 13. septembra 2022 Maďarsko oznámilo Komisii zákon č. CLXV z roku 2013 o sťažnostiach a nahláseniach vo verejnom záujme a nariadenie vlády č. 50/2013 (II.25) o systéme riadenia integrity v orgánoch verejnej správy a pravidlách prijímania zástupcov záujmových skupín ako ustanovenia umožňujúce čiastočné prebratie smernice 2019/1937.

19 Maďarsko vo svojej odpovedi na odôvodnené stanovisko z 15. septembra 2022 uviedlo, že sa pripravuje návrh zákona, ktorý umožní úplné prebratie tejto smernice.

20 Komisia sa domnievala, že tento členský štát si stále nesplnil svoje povinnosti, a preto sa 14. marca 2023 rozhodla podať na Súdny dvor túto žalobu.

21 Rozhodnutím predsedu Súdneho dvora zo 7. januára 2024 bolo konanie prerušené až do vyhlásenia rozsudku vo veci C-147/23. Po vyhlásení rozsudku z 25. apríla 2024, Komisia/Poľsko (Smernica o oznamovateľoch) (C-147/23, EU:C:2024:346), sa v konaní v tejto veci pokračovalo na základe rozhodnutia predsedu Súdneho dvora z toho istého dňa.

22 Podaním z 30. septembra 2024 Komisia informovala Súdny dvor, že prebratie smernice 2019/1937 Maďarskom možno považovať za úplné k 24. júlu 2023, čo je dátum nadobudnutia účinnosti zákona č. XXV z roku 2023 o pravidlách týkajúcich sa sťažností, nahlásení vo verejnom záujme a oznamovateľov, ako aj nariadenia vlády č. 225/2023 z 8. júna 2023, ktorým sa určujú vládne orgány povinné zriadiť samostatný systém nahlasovania zneužívania. Táto inštitúcia preto jednak čiastočne vzala späť svoju žalobu, a to v rozsahu návrhu na stanovenie penále, a jednak upravila svoje návrhy smerujúce k uloženiu povinnosti tomuto členskému štátu zaplatiť paušálnu pokutu tak, že z tohto dôvodu požaduje sumu 2 040 500 eur.

O žalobe

O nesplnení povinnosti podľa článku 258 ZFEÚ

Argumentácia účastníkov konania

23 Komisia pripomína, že podľa článku 288 tretieho odseku ZFEÚ sú členské štáty povinné prijať ustanovenia potrebné na prebratie smerníc do svojich vnútroštátnych právnych poriadkov v lehotách stanovených v týchto smerniciach a bezodkladne ich oznámiť Komisii.

24 Táto inštitúcia uvádza, že akékoľvek nesplnenie týchto povinností sa musí posúdiť v závislosti od situácie členského štátu ku dňu uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku, ktoré mu zaslala.

25 V prejednávanej veci však Maďarsko pred uplynutím lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku z 22. júla 2022 neprijalo uvedené ustanovenia ani neinformovalo Komisiu o ich prijatí.

26 Maďarsko uvádza, že zákon č. XXV z roku 2023 bol vyhlásený 25. mája 2023 a nadobudol účinnosť 60. deň po tomto dátume. Spresňuje, že k tomuto dátumu malo nadobudnúť účinnosť aj nariadenie vlády č. 225/2023, ktoré bolo prijaté na základe splnomocnenia udeleného zákonom č. XXV z roku 2023. Tento členský štát tiež tvrdí, že prijal opatrenia na oznámenie tohto zákona Komisii ihneď po jeho vyhlásení, teda 26. mája 2023. Maďarsko sa preto domnieva, že prebratie smernice 2019/1937 bolo ku dňu nadobudnutia účinnosti uvedeného zákona a s ním súvisiaceho nariadenia vlády č. 225/2023 úplné, takže žaloba Komisie sa musí zamietnuť.

27 Subsidiárne Maďarsko pripomína, že v priebehu konania pred podaním žaloby oznámilo Komisii zákon č. CLXV z roku 2013 ako opatrenie na čiastočné prebratie smernice 2019/1937. V tejto súvislosti Maďarsko, ktoré vychádza z rozsudku zo 16. júla 2020, Komisia/Írsko (Boj proti praniu špinavých peňazí) (C-550/18, EU:C:2020:564), tvrdí, že neexistencia odkazu na túto smernicu v oznámených vnútroštátnych ustanoveniach nebráni tomu, aby boli zohľadnené ako opatrenia na čiastočné prebratie, keďže odkaz na uvedenú smernicu predstavuje len formalitu.

28 Komisia vo svojej replike uvádza, že zákon č. XXV z roku 2023 a nariadenie vlády č. 225/2023, ktoré jej Maďarsko oznámilo ako ustanovenia umožňujúce prebratie smernice 2019/1937, nenadobudli účinnosť ku dňu podania tejto repliky, teda k 12. júlu 2023.

29 Okrem toho, pokiaľ ide o ustanovenia existujúcich právnych predpisov oznámené Maďarskom v priebehu konania pred podaním žaloby, Komisia uvádza, že tento členský štát jej nepredložil nijakú tabuľku zhody. Takýto dokument je pritom o to dôležitejší, že oznámené ustanovenia vychádzajú z rozsiahlych a všeobecných právnych predpisov a samy osebe neumožňujú Komisii posúdiť ich relevantnosť ako opatrení na prebratie ustanovení smernice 2019/1937.

30 Komisia v každom prípade pripomína, že prebratie smernice musí vyplývať z osobitného aktu obsahujúceho odkaz na túto smernicu. Nejde len o formalitu, keďže takýto odkaz umožňuje osobám, na ktoré sa vzťahujú práva vyplývajúce z opatrenia na prebratie, poznať jeho pôvod a dôsledky, ktoré z toho vyplývajú.

31 Maďarsko vo svojej duplike uvádza, že 14. júna 2023 zaslalo Komisii tabuľku zhody, v ktorej sú uvedené ustanovenia vnútroštátneho práva, ktorými sa preberá smernica 2019/1937.

32 Okrem toho Komisia nemôže dospieť k záveru o neprebratí alebo o neexistencii akéhokoľvek oznámenia ustanovení na prebratie len z toho dôvodu, že ustanovenia, ktoré jej boli oznámené, neobsahujú odkaz na túto smernicu.

33 Napokon tento členský štát vo svojich pripomienkach zo 4. novembra 2024 v odpovedi na doplňujúce návrhy Komisie z 30. septembra 2024 uvádza, že táto inštitúcia nemôže trvať na svojom návrhu uložiť tomuto členskému štátu povinnosť zaplatiť paušálnu pokutu vzhľadom na rôzne akty preberajúce smernicu 2019/1937, ktoré jej boli oznámené pred prijatím zákona č. XXV z roku 2023 a nariadenia vlády č. 225/2023.

Posúdenie Súdnym dvorom

34 Podľa článku 26 ods. 1 smernice 2019/1937 boli členské štáty povinné najneskôr do 17. decembra 2021 uviesť do účinnosti zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s touto smernicou. Navyše článok 26 ods. 3 tejto smernice spresňuje, že členské štáty uvedú priamo v prijatých vnútroštátnych ustanoveniach alebo pri ich úradnom uverejnení odkaz na túto smernicu. Okrem toho podľa tohto článku 26 ods. 3 členským štátom prináleží oznámiť Komisii znenie uvedených vnútroštátnych ustanovení.

35 Podľa ustálenej judikatúry sa má existencia nesplnenia povinnosti hodnotiť vo vzťahu k situácii členského štátu ku dňu uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku, pričom Súdny dvor nemôže brať do úvahy neskoršie zmeny [rozsudok z 25. apríla 2024, Komisia/Poľsko (Smernica o oznamovateľoch), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 28 a citovaná judikatúra].

36 Súdny dvor okrem toho opakovane rozhodol, že hoci smernica výslovne stanovuje povinnosť členských štátov zabezpečiť, aby ustanovenia potrebné na jej vykonanie obsahovali odkaz na túto smernicu alebo pri ich úradnom uverejnení boli sprevádzané takýmto odkazom, je v každom prípade potrebné, aby členské štáty prijali osobitný akt na prebratie dotknutej smernice [rozsudok zo 14. marca 2024, Komisia/Lotyšsko (Európsky kódex elektronických komunikácií), C-454/22, EU:C:2024:235, bod 33 a citovaná judikatúra].

37 V prejednávanej veci Komisia po tom, čo konštatovala, že Maďarsko jej neoznámilo ustanovenia potrebné na prebratie smernice 2019/1937, zaslala tomuto členskému štátu 22. júla 2022 odôvodnené stanovisko, v ktorom ho vyzvala, aby si splnilo povinnosti uvedené v tomto stanovisku v lehote dvoch mesiacov od jeho doručenia.

38 Ako vyplýva z vyjadrenia k žalobe a z dupliky, ktoré Maďarsko podalo v rámci tohto konania, Maďarsko ku dňu uplynutia tejto lehoty neprijalo tieto ustanovenia, a teda tieto ustanovenia ani neoznámilo Komisii.

39 Je pravda, že Maďarsko 13. septembra 2022 oznámilo Komisii zákon č. CLXV z roku 2013 o sťažnostiach a nahláseniach vo verejnom záujme a nariadenie vlády č. 50/2013 (II.25) ako opatrenia na čiastočné prebratie smernice 2019/1937. Okrem toho tento členský štát vo svojej odpovedi na odôvodnené stanovisko uviedol, že sa pripravuje návrh zákona na prebratie tejto smernice.

40 Treba však po prvé konštatovať, že Maďarsko tým, že uviedlo, že prebratie smernice 2019/1937 malo byť ukončené v priebehu roka 2023, uznáva, že k úplnému prebratiu tejto smernice do vnútroštátneho práva nedošlo ani ku dňu uplynutia lehoty stanovenej v článku 26 ods. 1 tejto smernice, t. j. k 17. decembru 2021, ani ku dňu uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku, teda k 22. septembru 2022.

41 Po druhé, pokiaľ ide o ustanovenia vnútroštátneho práva oznámené Komisii počas konania pred podaním žaloby, vzhľadom na judikatúru uvedenú v bode 36 tohto rozsudku okolnosť, že právo členského štátu platné pred nadobudnutím účinnosti smernice 2019/1937 už bolo podľa tohto členského štátu v súlade s touto smernicou, nepostačuje na vylúčenie povinnosti uvedeného členského štátu prebrať uvedenú smernicu do svojho právneho poriadku, a teda na odôvodnenie takéhoto nesplnenia povinnosti [rozsudok zo 14. marca 2024, Komisia/Lotyšsko (Európsky kódex elektronických komunikácií), C-454/22, EU:C:2024:235, bod 42].

42 Treba totiž pripomenúť, že ustanovenia smernice musia byť vykonané s nespochybniteľne záväzným účinkom, špecificky, presne a jasne, aby sa tak vyhovelo požiadavke právnej istoty, ktorá vyžaduje, aby v prípade, že cieľom smernice je založiť práva jednotlivcov, mali oprávnené osoby možnosť poznať všetky svoje práva [rozsudok z 12. mája 2022, U.I. (Nepriamy colný zástupca), C-714/20, EU:C:2022:374, bod 59].

43 Keďže ustanovenia vnútroštátneho práva oznámené Maďarskom počas konania pred podaním žaloby neobsahujú nijaký odkaz na smernicu 2019/1937, nemožno sa domnievať, že spĺňajú požiadavky spresnené v predchádzajúcom bode.

44 V dôsledku toho treba konštatovať, že Maďarsko si tým, že ku dňu uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku z 22. júla 2022, neprijalo zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu so smernicou 2019/1937, a tým, že teda tieto ustanovenia neoznámilo Komisii, nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 26 ods. 1 a 3 tejto smernice.

O návrhu podanom podľa článku 260 ods. 3 ZFEÚ

Argumentácia účastníkov konania

45 Na účely stanovenia výšky paušálnej pokuty Komisia vychádza zo všeobecných zásad uvedených v bode 2 oznámenia z roku 2023 a z metódy výpočtu stanovenej v bodoch 3 a 4 tohto oznámenia. Táto inštitúcia najmä uvádza, že stanovenie výšky tejto peňažnej pokuty musí vychádzať zo základných kritérií, akými sú závažnosť porušenia, dĺžka jeho trvania a potreba zabezpečiť odradzujúci účinok sankcie, aby sa zabránilo opakovaniu porušenia.

46 Pokiaľ ide v prvom rade o závažnosť porušenia, Komisia pripomína, že koeficient uplatniteľný podľa oznámenia z roku 2023 sa pohybuje v hodnotách od minimálne 1 do maximálne 20. Táto inštitúcia spresňuje, že v súlade s bodom 3.2.2 tohto oznámenia systematicky uplatňuje koeficient závažnosti 10 v prípade úplného nesplnenia povinnosti oznámiť ustanovenia na prebratie smernice, keďže každé neprebratie smernice a neoznámenie týchto ustanovení má rovnaký stupeň závažnosti bez ohľadu na povahu ustanovení dotknutej smernice.

47 V druhom rade, pokiaľ ide o dĺžku trvania porušenia, Komisia vysvetľuje, že na účely výpočtu paušálnej pokuty sa táto rovná počtu dní trvania porušenia. Toto trvanie sa vypočíta v súlade s bodom 4.2.1 oznámenia z roku 2023 a zodpovedá počtu dní odo dňa nasledujúceho po uplynutí lehoty na prebratie predmetnej smernice do dňa, keď sa porušenie skončilo.

48 Pokiaľ ide v treťom rade o kritérium založené na potrebe zabezpečiť odradzujúci účinok sankcie vzhľadom na platobnú schopnosť dotknutého členského štátu, Komisia uvádza, že toto kritérium je vyjadrené faktorom „n“ stanoveným pre každý členský štát v bode 3 prílohy I k oznámeniu z roku 2023. Jeho výpočet je založený na pomere medzi HDP dotknutého štátu a priemerným národným HDP Únie vynásobenom pomerom medzi počtom obyvateľov tohto štátu a priemerným počtom obyvateľov členských štátov Únie. Prvý pomer má váhu dvoch tretín, zatiaľ čo druhý pomer má váhu jednej tretiny. Podľa tohto bodu 3 je faktor „n“ v prípade Maďarska 0,35.

49 V dôsledku toho Komisia podľa bodu 4.2 oznámenia z roku 2023 navrhuje použiť koeficient závažnosti 10 a faktor „n“ vo výške 0,35. Súčin týchto dvoch veličín by sa mal vynásobiť paušálnou sumou pre výpočet paušálnej pokuty uvedenou v bode 2 prílohy I tohto oznámenia, teda sumou 1 000 eur, čo zodpovedá sume 3 500 eur, ktorú treba v súlade s bodom 4.2.1 uvedeného oznámenia vynásobiť počtom dní, počas ktorých pretrvávalo nesplnenie povinnosti. Komisia uvádza, že zaplatenie tejto paušálnej pokuty sa má uložiť pod podmienkou, že táto paušálna pokuta bude vyššia ako 980 000 eur, čo je minimálna paušálna pokuta stanovená pre Maďarsko v bode 5 prílohy I k oznámeniu z roku 2023.

50 Maďarsko vo svojom vyjadrení k žalobe v prvom rade uvádza, že návrhy Komisie týkajúce sa výšky paušálnej pokuty nezohľadňujú jednak skutočnosť, že zákon č. XXV z roku 2023 bol vyhlásený 25. mája 2023 a mal nadobudnúť účinnosť, rovnako ako nariadenie vlády č. 225/2023, 24. júla 2023, čím bolo dokončené prebratie smernice 2019/1937, a jednak to, že počas konania pred podaním žaloby boli Komisii oznámené prvky existujúcich právnych predpisov zabezpečujúce čiastočné prebratie tejto smernice.

51 Maďarsko ďalej ako poľahčujúcu okolnosť zdôrazňuje, že táto žaloba predstavuje prvé konanie o nesplnení povinnosti na základe článku 260 ods. 3 ZFEÚ, ktoré bolo voči nemu vedené.

52 Napokon okolnosť, že mnohé členské štáty prebrali smernicu 2019/1937 oneskorene, svedčí o vážnych ťažkostiach, ktorým čelia vnútroštátne právne poriadky pri prijímaní vnútroštátnych ustanovení preberajúcich smernicu.

53 Maďarsko v prvom rade navrhuje zamietnuť návrhy Komisie a subsidiárne znížiť výšku navrhovanej paušálnej pokuty.

54 Komisia vo svojej replike zdôrazňuje, že vzhľadom na to, že Maďarsko jej pri oznámení prvkov svojich existujúcich právnych predpisov, ktoré predstavujú opatrenia na čiastočné prebratie smernice 2019/1937, nepredložilo tabuľku zhody, nemôže posúdiť relevantnosť týchto opatrení.

55 Okrem toho, keďže finančné sankcie musia byť určené na základe objektívnych kritérií, táto inštitúcia tvrdí, že okolnosti, ktoré Maďarsko uviedlo vo svojom vyjadrení k žalobe, nemôžu odôvodniť zníženie výšky navrhovaných peňažných sankcií.

56 Maďarsko vo svojej duplike uvádza, že Komisia nemôže pri určovaní výšky peňažných sankcií nezohľadniť existujúce právne predpisy, ktoré jej boli oznámené. Prístup Komisie by viedol k odradeniu členských štátov od toho, aby pred úplným prebratím smernice identifikovali a oznámili vnútroštátne ustanovenia, ktoré síce predchádzali prijatiu takejto smernice, ale zabezpečujú aspoň jej čiastočné prebratie.

57 Z týchto dôvodov Maďarsko opakuje svoj návrh smerujúci v prvom rade k zamietnutiu žaloby Komisie a subsidiárne k zníženiu navrhovanej paušálnej pokuty.

58 Komisia vo svojich doplňujúcich návrhoch z 30. septembra 2024 zmenila výšku požadovanej paušálnej pokuty, keďže sa domnieva, že smernica 2019/1937 bola v celom rozsahu prebratá 24. júla 2023. Navrhuje, aby sa za počet dní trvania porušenia považovalo obdobie od 18. decembra 2021, t. j. od prvého dňa po uplynutí lehoty na prebratie tejto smernice, do 23. júla 2023, t. j. do dňa predchádzajúceho nadobudnutiu účinnosti opatrení na prebratie. Z toho vyplýva, že navrhovaná denná suma 3 500 eur (10 × 0,35 × 1 000) sa musí vynásobiť počtom dní trvania porušenia, čo je 583 dní. Výška požadovanej paušálnej pokuty je teda 2 040 500 eur.

59 Maďarsko vo svojich pripomienkach zo 4. novembra 2023 k týmto návrhom pripomína stanovisko, ktoré uviedlo v duplike.

Posúdenie Súdnym dvorom

60 Článok 260 ods. 3 prvý pododsek ZFEÚ stanovuje, že ak Komisia podá na Súdny dvor žalobu podľa článku 258 ZFEÚ, lebo sa domnieva, že dotknutý členský štát si nesplnil povinnosť oznámiť opatrenia na prebratie smernice prijatej v súlade s legislatívnym postupom, Komisia môže, ak to považuje za vhodné, navrhnúť výšku paušálnej pokuty alebo penále, ktoré má tento členský štát zaplatiť a ktoré považuje v daných podmienkach za primerané. Článok 260 ods. 3 druhý pododsek ZFEÚ stanovuje, že ak Súdny dvor dospeje k záveru, že došlo k nesplneniu povinnosti, môže dotknutému členskému štátu uložiť paušálnu pokutu alebo penále do výšky navrhnutej Komisiou, pričom platobná povinnosť nadobúda účinnosť dňom, ktorý Súdny dvor určí vo svojom rozsudku.

61 Keďže ako vyplýva z bodu 44 tohto rozsudku, je preukázané, že Maďarsko ku dňu uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku z 22. júla 2022 neprijalo všetky zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na prebratie ustanovení smernice 2019/1937 do svojho vnútroštátneho práva, a teda ich Komisii ani neoznámilo, takto konštatované nesplnenie povinnosti patrí do pôsobnosti článku 260 ods. 3 ZFEÚ.

62 Okrem toho treba pripomenúť, že cieľom sledovaným mechanizmom stanoveným v článku 260 ods. 3 ZFEÚ nie je len podnietiť členské štáty, aby čo najskôr ukončili nesplnenie povinnosti, ktoré by v prípade neexistencie takéhoto ustanovenia malo tendenciu pretrvávať, ale aj zjednodušiť a zrýchliť postup ukladania peňažných sankcií v súvislosti s nesplnením povinnosti oznámiť vnútroštátne ustanovenia na prebratie smernice prijatej v súlade s legislatívnym postupom [rozsudok z 25. apríla 2024, Komisia/Poľsko (Smernica o oznamovateľoch), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 57 a citovaná judikatúra].

63 Na dosiahnutie tohto cieľa článok 260 ods. 3 ZFEÚ stanovuje okrem iného uloženie paušálnej pokuty ako peňažnej sankcie.

64 Uloženie povinnosti zaplatiť paušálnu pokutu je založené na posúdení dôsledkov nesplnenia povinností dotknutého členského štátu vo vzťahu k dotknutým súkromným a verejným záujmom, najmä ak porušenie pretrvávalo dlhší čas [pozri v tomto zmysle rozsudok z 25. apríla 2024, Komisia/Poľsko (Smernica o oznamovateľoch), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 59 a citovanú judikatúru].

65 V tejto súvislosti Komisia odôvodňuje povahu a výšku požadovaných peňažných sankcií, pričom zohľadňuje usmernenia, ktoré prijala, akými sú usmernenia uvedené v jej oznámeniach, ktoré síce nie sú pre Súdny dvor záväzné, ale prispievajú k zabezpečeniu transparentnosti, predvídateľnosti a právnej istoty krokov prijímaných Komisiou [rozsudok z 25. apríla 2024, Komisia/Poľsko (Smernica o oznamovateľoch), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 60 a citovaná judikatúra].

66 Pokiaľ ide o vhodnosť uloženia paušálnej pokuty, je úlohou Súdneho dvora, aby v každej veci a v závislosti od okolností veci, v ktorej koná, ako aj od stupňa presvedčovania a odrádzania, ktorý považuje za potrebný, uložil primerané peňažné sankcie, aby sa najmä zabránilo opakovaniu podobných porušení práva Únie [rozsudok z 25. apríla 2024, Komisia/Poľsko (Smernica o oznamovateľoch), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 62 a citovaná judikatúra].

67 V prejednávanej veci treba konštatovať, že bez ohľadu na skutočnosť, že Maďarsko počas konania pred podaním žaloby spolupracovalo s útvarmi Komisie a že jej oznámilo ustanovenia svojho existujúceho práva, ktoré môžu predstavovať prebratie niektorých ustanovení smernice 2019/1937, všetky právne a skutkové okolnosti, ktorými sa vyznačuje konštatované nesplnenie povinnosti, poukazujú na to, že účinná prevencia pred opakovaním podobných porušení práva Únie v budúcnosti si môže vyžadovať prijatie takého odradzujúceho opatrenia, akým je uloženie paušálnej pokuty. V prvom rade Maďarsko až po doručení odôvodneného stanoviska z 22. júla 2022 oznámilo 13. septembra 2022 tejto inštitúcii ustanovenia svojho vnútroštátneho práva, o ktorých sa domnievalo, že preberajú určité ustanovenia tejto smernice. Následne toto oznámenie bolo vykonané len niekoľko dní pred uplynutím lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku z 22. júla 2022, hoci ustanovenia oznámené k tomuto dátumu už existovali vo vnútroštátnom právnom poriadku pred prijatím uvedenej smernice. Napokon oznámené ustanovenia neumožňovali účinné, konkrétne a úplné prebratie tejto smernice, ako bolo konštatované v bode 43 tohto rozsudku.

68 Treba totiž na jednej strane uviesť, že tieto ustanovenia oznámené pred uplynutím lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku z 22. júla 2022 neobsahovali odkaz na smernicu 2019/1937. Je pritom nesporné, že cieľom oznámenia, ktoré musia členské štáty vykonať v súlade so zásadou lojálnej spolupráce uvedenou v článku 4 ods. 3 ZEÚ, je uľahčiť plnenie úlohy Komisie, ktorá podľa článku 17 ZEÚ spočíva najmä v zabezpečovaní uplatňovania ustanovení Zmlúv, ako aj ustanovení prijatých inštitúciami podľa nich. Uvedené oznámenie teda musí obsahovať dostatočne jasné a presné informácie, pokiaľ ide o obsah vnútroštátnych noriem, ktoré preberajú smernicu. Toto oznámenie, ktoré môže byť sprevádzané tabuľkou zhody, tak musí jednoznačne označovať tie zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia, o ktorých sa členský štát domnieva, že si nimi splnil jednotlivé povinnosti, ktoré mu ukladá táto smernica. V prípade neexistencie takejto informácie však Komisia nemôže overiť, či členský štát naozaj a úplne smernicu vykonal [rozsudok z 8. júla 2019, Komisia/Belgicko (Článok 260 ods. 3 ZFEÚ – Vysokorýchlostné siete), C-543/17, EU:C:2019:573, bod 51].

69 Na druhej strane, ako bolo pripomenuté v bode 36 tohto rozsudku, ak smernica výslovne stanovuje povinnosť členských štátov zabezpečiť, aby ustanovenia potrebné na jej vykonanie obsahovali odkaz na túto smernicu alebo aby bol takýto odkaz uvedený pri ich úradnom vyhlásení, je v každom prípade potrebné, aby členské štáty prijali osobitný akt na prebratie dotknutej smernice.

70 Keďže ustanovenia oznámené Maďarskom pred uplynutím lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku z 22. júla 2022 neobsahovali odkaz na smernicu 2019/1937 a neboli k nim priložený vysvetľujúci dokument, nemožno sa na ne odvolávať s cieľom spochybniť uloženie paušálnej pokuty v prejednávanej veci.

71 Pokiaľ ide o výpočet výšky tejto paušálnej pokuty, treba pripomenúť, že podľa článku 260 ods. 3 ZFEÚ len Súdny dvor má právomoc uložiť členskému štátu peňažnú sankciu. V rámci konania začatého na základe tohto ustanovenia však má Súdny dvor len obmedzenú mieru voľnej úvahy, keďže v prípade konštatovania nesplnenia povinnosti zo strany Súdneho dvora je Súdny dvor viazaný návrhmi Komisie, pokiaľ ide o povahu a maximálnu výšku peňažnej sankcie, ktorú môže uložiť [rozsudok z 25. apríla 2024, Komisia/Poľsko (Smernica o oznamovateľoch), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 67 a citovaná judikatúra].

72 Pri výkone svojej voľnej úvahy v tejto oblasti, ako je vymedzená v návrhoch Komisie, Súdnemu dvoru prináleží, aby stanovil výšku paušálnej pokuty, ktorá bude členskému štátu uložená podľa článku 260 ods. 3 ZFEÚ, tak, aby bola jednak prispôsobená okolnostiam a jednak primeraná spáchanému porušeniu. Medzi relevantné faktory v tejto súvislosti patrí najmä závažnosť konštatovaného nesplnenia povinnosti, obdobie jeho trvania a platobná schopnosť dotknutého členského štátu [rozsudok z 25. apríla 2024, Komisia/Poľsko (Smernica o oznamovateľoch), C-147/23, EU:C:2024:346, body 68 a 87, ako aj citovaná judikatúra].

73 Treba tiež pripomenúť, že v rámci tejto voľnej úvahy také usmernenia, aké sú uvedené v oznámeniach Komisie, nie sú pre Súdny dvor záväzné, ale prispievajú k zabezpečeniu transparentnosti, predvídateľnosti a právnej istoty opatrení samotnej Komisie, keď táto inštitúcia predkladá návrhy Súdnemu dvoru [rozsudok z 25. apríla 2024, Komisia/Poľsko (Smernica o oznamovateľoch), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 69 a citovaná judikatúra].

74 V prejednávanej veci Komisia pri odôvodnení svojho návrhu na uloženie povinnosti Maďarsku zaplatiť paušálnu pokutu, ako aj pri stanovení jej výšky vychádzala z oznámenia z roku 2023.

75 V prvom rade, pokiaľ ide o závažnosť konštatovaného nesplnenia povinnosti, z bodu 3.2 oznámenia z roku 2023 vyplýva, že podľa Komisie sa neoznámenie ustanovení na prebratie smernice prijatej v súlade s legislatívnym postupom vždy považuje za závažné. Toto nesplnenie povinnosti teda odôvodňuje automatické uplatnenie koeficientu závažnosti 10.

76 Maďarsko spochybňuje výšku tohto koeficientu a jeho automatické uplatnenie za okolností konštatovaného nesplnenia povinnosti.

77 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že povinnosť prijať ustanovenia na zabezpečenie úplného prebratia smernice a povinnosť oznámiť ich Komisii sú základnými povinnosťami členských štátov na zabezpečenie plnej účinnosti práva Únie, a preto treba nesplnenie týchto povinností považovať za značne závažné [rozsudok z 25. apríla 2024, Komisia/Poľsko (Smernica o oznamovateľoch), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 72 a citovaná judikatúra].

78 V prejednávanej veci treba zdôrazniť, že smernica 2019/1937 je kľúčovým nástrojom práva Únie, keďže podľa svojho článku 1 v spojení s odôvodnením 1 tejto smernice stanovuje spoločné minimálne normy zabezpečujúce vysokú úroveň vyváženej a účinnej ochrany osôb, ktoré nahlasujú porušenia práva Únie v oblastiach, v ktorých by takéto porušenia mohli obzvlášť nepriaznivo ovplyvniť všeobecný záujem. Zavedením systému ochrany osôb, ktoré nahlasujú porušenia práva Únie v profesijnom kontexte, táto smernica totiž prispieva k predchádzaniu zásahov do verejného záujmu v osobitne citlivých oblastiach, akými sú verejné obstarávanie, predchádzanie praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu, ochrana životného prostredia alebo finančných záujmov Únie. Ustanovenia tejto smernice tak ukladajú subjektom verejného aj súkromného sektora povinnosť vytvoriť interné kanály nahlasovania a postupy na prijímanie hlásení a následných opatrení v nadväznosti na ne, pričom zaručujú práva osôb nahlasujúcich porušenia práva Únie a podmienky, za ktorých môžu požívať takto priznanú ochranu [rozsudok z 25. apríla 2024, Komisia/Poľsko (Smernica o oznamovateľoch), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 73].

79 Neprebratie ustanovení smernice 2019/1937 v stanovenej lehote však nevyhnutne porušuje právo Únie a jeho jednotné a účinné uplatňovanie, keďže porušenia práva Únie nemusia byť nahlasované, ak osoby, ktoré o takýchto porušeniach vedia, nie sú chránené pred možnými odvetnými opatreniami [rozsudok z 25. apríla 2024, Komisia/Poľsko (Smernica o oznamovateľoch), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 74].

80 Výška peňažných sankcií uložených členskému štátu podľa článku 260 ods. 3 ZFEÚ však musí byť prispôsobená okolnostiam a primeraná spáchanému porušeniu [rozsudok z 25. apríla 2024, Komisia/Poľsko (Smernica o oznamovateľoch), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 75], ako bolo pripomenuté v bode 72 tohto rozsudku.

81 Z tohto dôvodu Súdny dvor rozhodol, že automatické uplatnenie rovnakého koeficientu závažnosti vo všetkých prípadoch, keď smernica nebola úplne prebratá, a teda v prípade, že opatrenia na prebratie tejto smernice neboli oznámené, tak nevyhnutne bráni tomu, aby výška peňažných sankcií bola prispôsobená okolnostiam porušenia a aby boli uložené primerané sankcie [rozsudok z 25. apríla 2024, Komisia/Poľsko (Smernica o oznamovateľoch), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 76].

82 V tejto súvislosti Súdny dvor spresnil, že pokiaľ Komisia predpokladá, že porušenie povinnosti oznámiť opatrenia na prebratie smernice treba považovať za rovnako závažné bez ohľadu na dotknutú smernicu, nie je schopná upraviť peňažné sankcie v závislosti od účinkov nedodržania tejto povinnosti na súkromné a verejné záujmy, ako je uvedené v bode 3.2.2 oznámenia z roku 2023 [rozsudok z 25. apríla 2024, Komisia/Poľsko (Smernica o oznamovateľoch), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 77].

83 V prejednávanej veci Maďarsko vo svojom vyjadrení k žalobe tvrdilo, že už pred prijatím zákona č. XXV z roku 2023 a nariadenia vlády č. 225/2023 existovali v jeho právnych predpisoch určité pravidlá chrániace osoby, ktoré nahlasujú porušenia práva.

84 Dňa 12. júna 2023 Maďarsko oznámilo Komisii jedenásť zákonov, o ktorých tento členský štát tvrdí, že umožňovali prebratie určitých ustanovení smernice 2019/1937.

85 Za týchto podmienok treba konštatovať, že nebolo preukázané, že dôsledky nesplnenia povinnosti konštatovaného v prejednávanej veci na súkromné a verejné záujmy boli rovnako negatívne ako v prípade úplného neprebratia smernice 2019/1937 [pozri v tomto zmysle rozsudok z 25. apríla 2024, Komisia/Poľsko (Smernica o oznamovateľoch), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 92].

86 Nič to však nemení na tom, že ustanovenia oznámené Maďarskom sú rozptýlené vo vnútroštátnom právnom poriadku a v rozpore s tým, čo vyžaduje článok 26 ods. 3 smernice 2019/1937, neobsahujú výslovný odkaz na ochranu, ktorú vyžaduje táto smernica.

87 Neexistencia osobitných a jasných pravidiel ochrany osôb nahlasujúcich porušenia práva Únie, ako ju stanovuje smernica 2019/1937, však bráni účinnej ochrane týchto osôb, a preto môže spochybniť jednotné a účinné uplatňovanie práva Únie v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje táto smernica [rozsudok z 25. apríla 2024, Komisia/Poľsko (Smernica o oznamovateľoch), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 94].

88 Ako bolo totiž pripomenuté v bode 78 tohto rozsudku, zavedením vysokej ochrany osôb nahlasujúcich porušenia práva Únie v profesijnom kontexte smernica 2019/1937 prispieva k predchádzaniu poškodení verejného záujmu v osobitne citlivých oblastiach, akými sú verejné obstarávanie, predchádzanie praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu, ochrana životného prostredia alebo finančných záujmov Únie [rozsudok z 25. apríla 2024, Komisia/Poľsko (Smernica o oznamovateľoch), C-147/23, EU:C:2024:346, body 95].

89 Ako však bolo uvedené v bode 79 tohto rozsudku, v prípade neexistencie účinnej ochrany môžu byť osoby, ktoré vedia o porušení práva Únie v týchto oblastiach, odradené od jeho nahlásenia, lebo by mohli byť vystavené odvetným opatreniam [rozsudok z 25. apríla 2024, Komisia/Poľsko (Smernica o oznamovateľoch), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 96].

90 Vzhľadom na cieľ uvedený v článku 1 smernice 2019/1937 v spojení s jej odôvodnením 1 je teda neprijatie zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení potrebných na úplné a presné prebratie uvedenej smernice obzvlášť závažné [rozsudok z 25. apríla 2024, Komisia/Poľsko (Smernica o oznamovateľoch), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 97].

91 Pokiaľ ide o poľahčujúce okolnosti, na ktoré sa odvoláva Maďarsko, treba zdôrazniť, že tvrdenie založené na tom, že proti tomuto členskému štátu sa po prvýkrát vedie konanie o nesplnení povinnosti na základe článku 260 ods. 3 ZFEÚ, nijako nesúvisí s dôsledkami neprebratia smernice 2019/1937 na súkromné a verejné záujmy. Okrem toho vo veci C-310/12 sa tento členský štát musel brániť proti žalobe o nesplnenie povinnosti na základe uvedeného ustanovenia až do okamihu, keď Komisia vzhľadom na oznámenie Maďarska o úplnom prebratí smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/98/ES z 19. novembra 2008 o odpade (Ú. v. EÚ L 312, 2008, s. 3) vzala svoju žalobu späť.

92 Navyše podľa ustálenej judikatúry členský štát nemôže odôvodňovať nevykonanie povinností vyplývajúcich zo Zmluvy okolnosťou, že ani iné členské štáty si nesplnili svoje povinnosti (rozsudok z 11. júla 2018, Komisia/Belgicko, C-356/15, EU:C:2018:555, bod 106 a citovaná judikatúra).

93 Maďarsko sa teda nemôže odvolávať na oneskorené prebratie smernice 2019/1937 niektorými členskými štátmi ako na okolnosť, ktorá zmierňuje závažnosť jeho nesplnenia povinnosti.

94 V druhom rade v rámci posúdenia dĺžky trvania porušenia je dôležité pripomenúť, že pokiaľ ide o začiatok obdobia, ktoré sa musí zohľadniť pri stanovení výšky paušálnej pokuty, dátumom, ktorý treba vziať do úvahy na účely posúdenia trvania predmetného nesplnenia povinnosti, nie je dátum uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku Komisie, ale dátum uplynutia lehoty na prebratie stanovenej predmetnou smernicou, t. j. 17. december 2021 [rozsudok z 25. apríla 2024, Komisia/Poľsko (Smernica o oznamovateľoch), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 80 a citovaná judikatúra].

95 Je pritom nesporné, že Maďarsko ku dňu uplynutia lehoty na prebratie stanovenej v článku 26 ods. 1 smernice 2019/1937, teda k 17. decembru 2021, neprijalo všetky potrebné zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia umožňujúce konkrétne a úplné prebratie tejto smernice, a teda tieto ustanovenia ani neoznámilo Komisii, čo je v rozpore s tým, čo stanovuje článok 26 ods. 3 uvedenej smernice. Z toho vyplýva, že predmetné nesplnenie povinnosti, ktoré skončilo až 24. júla 2023, keď nadobudli účinnosť zákon č. XXV z roku 2023 a nariadenie vlády č. 225/2023, trvalo viac ako rok a pol.

96 V treťom rade, pokiaľ ide o platobnú schopnosť dotknutého členského štátu, z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že bez toho, aby bola dotknutá možnosť Komisie navrhnúť finančné sankcie založené na viacerých kritériách s cieľom umožniť najmä zachovanie primeraného rozdielu medzi rôznymi členskými štátmi, HDP tohto členského štátu by sa mal zohľadniť ako prevažujúci faktor na účely posúdenia jeho platobnej schopnosti a stanovenia sankcií, ktoré sú dostatočne odrádzajúce a primerané, s cieľom účinne predchádzať budúcemu opakovanému výskytu podobných porušení práva Únie [rozsudok z 25. apríla 2024, Komisia/Poľsko (Smernica o oznamovateľoch), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 81 a citovaná judikatúra].

97 V tejto súvislosti Súdny dvor opakovane rozhodol, že treba zobrať do úvahy najnovší vývoj HDP tohto členského štátu, ako je vyjadrený v čase posudzovania skutkového stavu Súdnym dvorom [rozsudok z 25. apríla 2024, Komisia/Poľsko (Smernica o oznamovateľoch), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 82 a citovaná judikatúra].

98 V prejednávanej veci je faktor „n“, ktorý predstavuje platobnú schopnosť dotknutého členského štátu vo vzťahu k platobnej schopnosti iných členských štátov, uplatnený Komisiou v súlade s bodmi 3.4 a 4.2 oznámenia z roku 2023, definovaný ako vážený geometrický priemer HDP dotknutého členského štátu vo vzťahu k priemeru HDP členských štátov, ktorý predstavuje dve tretiny výpočtu faktora „n“, a počtu obyvateľov dotknutého členského štátu vo vzťahu k priemeru počtu obyvateľov členských štátov, ktorý predstavuje jednu tretinu výpočtu faktora „n“, ako vyplýva z rovnice uvedenej v bode 11 tohto rozsudku. Komisia odôvodňuje túto metódu výpočtu faktora „n“ tak cieľom zachovať primeranú odchýlku faktorov „n“ členských štátov v porovnaní s výpočtom založeným výlučne na HDP členských štátov, ako aj cieľom zabezpečiť určitú stabilitu pri výpočte faktora n, keďže je nepravdepodobné, že by sa počet obyvateľov každoročne výrazne menil [rozsudok z 25. apríla 2024, Komisia/Poľsko (Smernica o oznamovateľoch), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 83 a citovaná judikatúra].

99 Súdny dvor však rozhodol, že pri určovaní platobnej schopnosti dotknutého členského štátu preto nemôže byť do metódy výpočtu faktora „n“ zahrnuté zohľadnenie demografického kritéria v súlade s postupmi stanovenými v bodoch 3.4 a 4.2 oznámenia z roku 2023 [pozri v tomto zmysle rozsudok z 25. apríla 2024, Komisia/Poľsko (Smernica o oznamovateľoch), C-147/23, EU:C:2024:346, body 84 až 86].

100 V súlade s judikatúrou pripomenutou v bode 96 tohto rozsudku a vzhľadom na neexistenciu relevantného kritéria, ktoré by Komisia predložila na zabezpečenie stability výpočtu a zachovanie primeraného rozdielu medzi faktormi „n“ členských štátov, tak treba výšku paušálnej pokuty stanoviť s prihliadnutím na priemer HDP Maďarska za posledné tri roky.

101 Vzhľadom na tieto úvahy a na voľnú úvahu priznanú Súdnemu dvoru článkom 260 ods. 3 ZFEÚ, ktorý stanovuje, že Súdny dvor nemôže stanoviť paušálnu pokutu vo výške presahujúcej výšku navrhnutú Komisiou, treba konštatovať, že účinné predchádzanie budúcemu opakovaniu podobných porušení, ako je porušenie článku 26 ods. 1 a 3 smernice 2019/1937, ktoré narúša plnú účinnosť práva Únie, si vyžaduje uloženie paušálnej pokuty, ktorej výška musí byť stanovená na 1 750 000 eur.

O trovách

102 Podľa článku 138 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Komisia navrhla uložiť Maďarsku povinnosť nahradiť trovy konania a Maďarsko nemalo úspech vo svojich dôvodoch, je opodstatnené rozhodnúť, že znáša svoje vlastné trovy konania a je povinné nahradiť trovy konania Komisie.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (šiesta komora) rozhodol takto:

1. **Maďarsko si tým, že ku dňu uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku Európskej komisie z 22. júla 2022 neprijalo všetky zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu so smernicou Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1937 z 23. októbra 2019 o ochrane osôb, ktoré nahlasujú porušenia práva Únie, a tým, že teda neoznámilo tieto ustanovenia Komisii, nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 26 ods. 1 a 3 tejto smernice.**

2. **Maďarsko je povinné zaplatiť Európskej komisii paušálnu pokutu vo výške 1 750 000 eur.**

3. **Maďarsko znáša svoje vlastné trovy konania a je povinné nahradiť trovy konania, ktoré vznikli Európskej komisii.**

Podpisy