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 a denné penále – Kritériá na stanovenie výšky sankcií – Automatické uplatnenie koeficientu závažnosti“

Vo veci C-154/23,

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 L. Maran, splnomocnení zástupcovia,

žalobkyňa,

proti

Estónskej republike, v zastúpení: N. Grünberg a M. Kriisa, splnomocnené zástupkyne,

žalovanej,

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: estónčina.

Rozsudok

1 Európska komisia svojou žalobou navrhuje, aby Súdny dvor:

– určil, že Estónska republika si tým, že neprijala 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 (Ú. v. EÚ L 305, 2019, s. 17), a tým, že neoznámila tieto ustanovenia Komisii, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 26 ods. 1 a 3 tejto smernice,

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

  – dennú paušálnu pokutu vo výške 600 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 náprave porušenia, alebo v prípade neexistencie nápravy do dňa vyhlásenia rozsudku v tomto konaní,

  – minimálnu paušálnu pokutu vo výške 168 000 eur,

– v prípade, že by nesplnenie povinností zistené v prvej zarážke pretrvávalo až do dňa vyhlásenia rozsudku v tomto konaní, uložil Estónskej republike povinnosť zaplatiť Komisii penále vo výške 2 340 eur za každý deň omeškania odo dňa vyhlásenia tohto rozsudku až do dňa, keď si Estónska republika splní povinnosti vyplývajúce zo smernice 2019/1937,

– uložil Estónskej republike povinnosť nahradiť trovy konania.

Právny rámec

Smernica 2019/1937

2 Odôvodnenia 1 a 4 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.

…

(4) Ochrana oznamovateľov, ktorá sa v súčasnosti poskytuje v Únii, je v rámci členských štátov roztrieštená a v rôznych politických oblastiach nerovnomerná. Následky porušení práva Únie s cezhraničným rozmerom, ktoré nahlásili oznamovatelia, ilustrujú, ako má nedostatočná ochrana v jednom členskom štáte nepriaznivý vplyv na fungovanie politík Únie nielen v danom členskom štáte, ale aj v iných členských štátoch a v Únii ako celku.“

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 26 uvedenej smernice 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

5 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“.

6 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.

…“

7 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 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…“

8 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.

…“

9 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:

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

…

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.

…“

10 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…

…“

11 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.

…“

12 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.

…“

13 Príloha I k oznámeniu z roku 2023, nazvaná „Údaje použité na výpočet finančných sankcií navrhnutých Súdnemu dvoru“, v bode 1 stanovuje, že paušálna suma penále uvedená v bode 3 tohto oznámenia je stanovená na 3 000 eur za deň, v bode 2 stanovuje, že paušálna suma paušálnej pokuty uvedená v bode 4.2.2 tohto oznámenia 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 Estónsku republiku stanovený na 0,06. V bode 5 prílohy I je uvedené, že minimálna paušálna pokuta stanovená pre Estónsku republiku je 168 000 eur.

Konanie pred podaním žaloby a konanie na Súdnom dvore

14 Komisia zaslala 27. januára 2022 Estónskej republike výzvu, v ktorej jej vytýkala, že jej neoznámila zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu so smernicou 2019/1937, ktorej lehota na prebratie uplynula 17. decembra 2021. Estónska republika vo svojej odpovedi z 28. marca 2022 uznala výhrady vznesené proti nej a uviedla, že návrh zákona umožňujúci prebratie tejto smernice bol predložený estónskemu parlamentu na preskúmanie a že zákon, ktorým sa preberá táto smernica, mal nadobudnúť účinnosť 1. júna 2022.

15 Vzhľadom na to, že Komisii nebolo následne oznámené prebratie smernice 2019/1937, zaslala 15. júla 2022 Estónskej republike odôvodnené stanovisko, v ktorom ju vyzvala, aby si v lehote dvoch mesiacov od doručenia tohto stanoviska splnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z tejto smernice.

16 Estónska republika, ktorá nespochybnila nesplnenie povinnosti, ktoré jej bolo vytýkané, vo svojej odpovedi na uvedené stanovisko z 13. septembra 2022 spresnila stav legislatívneho procesu na prijatie zákona, ktorým sa preberá smernica 2019/1937.

17 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.

18 Rozhodnutím predsedu Súdneho dvora zo 4. 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.

O žalobe

O nesplnení povinnosti podľa článku 258 ZFEÚ

Argumentácia účastníkov konania

19 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.

20 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.

21 V prejednávanej veci však Estónska republika pred uplynutím lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku z 15. júla 2022 neprijala zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na prebratie smernice 2019/1937, ani neinformovala Komisiou o ich prijatí.

22 Estónska republika vo svojom vyjadrení k žalobe uznáva nesplnenie povinnosti, ktoré sa jej vytýka, a spresňuje, že z dôvodu parlamentných volieb, ktoré sa konali 5. marca 2023, bolo preskúmanie návrhu zákona, ktorým sa preberá smernica 2019/1937, odložené na jún 2023. Tento členský štát okrem toho uvádza, že existujúce vnútroštátne právne predpisy obsahujú určité ustanovenia umožňujúce v konkrétnych oblastiach ochranu oznamovateľov, avšak bez toho, aby ich bolo možné kvalifikovať ako ustanovenia určené na prebratie tejto smernice.

23 Komisia vo svojej replike pripomína, že podľa ustálenej judikatúry platí, že ustanovenia, prax alebo stav vnútroštátneho právneho poriadku nemôžu odôvodniť oneskorenie prebratia smernice.

Posúdenie Súdnym dvorom

24 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.

25 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].

26 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].

27 V prejednávanej veci Komisia po tom, čo konštatovala, že Estónska republika jej neoznámila ustanovenia potrebné na prebratie smernice 2019/1937, zaslala tomuto členskému štátu 15. júla 2022 odôvodnené stanovisko, v ktorom ho vyzvala, aby si splnil povinnosti uvedené v tomto stanovisku v lehote dvoch mesiacov od jeho doručenia.

28 Ako vyplýva z vyjadrenia k žalobe a z dupliky, ktoré Estónska republika podala v rámci tohto konania, tento členský štát ku dňu uplynutia tejto lehoty neprijal zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu so smernicou 2019/1937, a teda tieto ustanovenia ani neoznámil Komisii.

29 Estónska republika, ktorá nespochybňuje nesplnenie povinnosti, ktoré sa jej vytýka, uvádza, že omeškanie s prebratím, a teda oznámením opatrení na prebratie, možno pripísať najmä parlamentným voľbám, ktoré sa konali 5. marca 2023.

30 V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora sa členský štát nemôže odvolávať na ustanovenia, prax alebo stav svojho vnútroštátneho právneho poriadku ako dôvod nesplnenia povinností vyplývajúcich z práva Únie, akým je neprebratie smernice v stanovenej lehote [rozsudok z 25. apríla 2024, Komisia/Poľsko (Smernica o oznamovateľoch), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 33 a citovaná judikatúra].

31 Okrem toho ako vyplýva zo samotného znenia článku 26 ods. 1 smernice 2019/1937, normotvorca Únie usúdil, že dvojročná lehota na prebratie je dostatočná na to, aby členským štátom umožnila splniť si povinnosti.

32 V dôsledku toho treba konštatovať, že Estónska republika si tým, že ku dňu uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku z 15. júla 2022 neprijala zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu so smernicou 2019/1937, a teda tým, že tieto ustanovenia neoznámila Komisii, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 26 ods. 1 a 3 tejto smernice.

O návrhoch podaných podľa článku 260 ods. 3 ZFEÚ

Argumentácia účastníkov konania

33 Keďže Komisia sa domnieva, že nesplnenie povinnosti vytýkané Estónskej republike pretrvávalo aj ku dňu, keď podala túto žalobu na Súdny dvor, táto inštitúcia na základe článku 260 ods. 3 ZFEÚ navrhuje, aby bola tomuto členskému štátu uložená povinnosť zaplatiť tak paušálnu pokutu, ako aj denné penále.

34 Na účely stanovenia výšky týchto peňažných sankcií 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 týchto sankcií musí vychádzať zo základných kritérií, akými sú závažnosť porušenia, dĺžka jeho trvania a potreba zabezpečiť odradzujúci účinok sankcie, aby sa zabránilo opakovaniu porušenia.

35 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 umožňujúce prebratie smernice, keďže každé neprebratie smernice a neoznámenie týchto ustanovení má rovnaký stupeň závažnosti bez ohľadu na povahu ustanovení dotknutej smernice.

36 V druhom rade, pokiaľ ide o dĺžku trvania porušenia, Komisia poukazuje na to, že podľa bodu 3.3 oznámenia z roku 2023 je koeficient trvania vyjadrený ako multiplikačný koeficient vo výške od 1 do 3 a vypočíta sa v sadzbe 0,10 mesačne odo dňa nasledujúceho po uplynutí lehoty na prebratie predmetnej smernice až do okamihu, keď Komisia rozhodne o postúpení danej veci Súdnemu dvoru. Keďže dĺžka tohto obdobia je v prejednávanej veci 13 mesiacov, treba použiť koeficient trvania vo výške 1,3.

37 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 Estónskej republiky 0,06.

38 V dôsledku toho pokiaľ ide po prvé o výpočet výšky paušálnej pokuty, Komisia podľa bodu 4.2 oznámenia z roku 2023 navrhuje použiť koeficient závažnosti 10 a faktor „n“ vo výške 0,06. Súčin týchto dvoch veličín by sa mal vynásobiť paušálnou sumou na výpočet paušálnej pokuty uvedenou v bode 2 prílohy I k tomuto oznámeniu, teda sumou 1 000 eur, čo zodpovedá sume 600 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 168 000 eur, čo je minimálna paušálna pokuta stanovená pre Estónsku republiku v bode 5 prílohy I k oznámeniu z roku 2023.

39 Pokiaľ ide po druhé o stanovenie výšky penále, Komisia navrhuje vynásobiť paušálne penále stanovené v bode 1 prílohy I k oznámeniu z roku 2023 vo výške 3 000 eur za deň koeficientom závažnosti 10, koeficientom trvania 1,3 a faktorom „n“ vo výške 0,06 eura. Z toho vyplýva penále vo výške 2 340 eur za deň.

40 Komisia nakoniec navrhuje, aby sa za deň nadobudnutia účinnosti platobnej povinnosti považoval deň vyhlásenia rozsudku v prejednávanej veci.

41 Estónska republika vo svojom vyjadrení k žalobe uvádza, že návrhy Komisie týkajúce sa výšky peňažných sankcií idú nad rámec toho, čo je nevyhnutné na zabezpečenie účinnosti a odrádzajúceho účinku týchto sankcií.

42 Pokiaľ ide o výšku paušálnej pokuty, tento členský štát sa domnieva, že výška navrhnutá Komisiou nezohľadňuje skutočné účinky nesplnenia povinnosti na verejné a súkromné záujmy.

43 Na jednej strane systematické uplatňovanie koeficientu závažnosti 10 neumožňuje Komisii zohľadniť existujúce právne predpisy týkajúce sa ochrany oznamovateľov. Ustanovenie § 3 töölepingu seadus (zákon o pracovných zmluvách) (RT I, 7. marec 2023) a § 13 avaliku teenistuse seadus (zákon o verejnej službe) (RT I, 7. marec 2023) stanovujú všeobecný zákaz odvetných opatrení voči oznamovateľom, ako to stanovuje článok 19 smernice 2019/1937. Okrem toho je ochrana nahlasujúcich osôb zabezpečená prostredníctvom § 6 ods. 2 korruptsioonivastase seadus (protikorupčný zákon) (RT I, 13. apríl 2021), § 49, 51, 52 a 52^{1} rahapesu ja terrorismi tõkestamise seadus (zákon o boji proti praniu špinavých peňazí a terorizmu) (RT I, 10. február 2023), § 50^{2} a 50^{3} finantsinspektsiooni seadus (zákon o orgáne finančného dohľadu) (RT I, 30. november 2022), ako aj § 201^{1}, 201^{2} a 237^{49} väärtpaberituru seadus (zákon o trhu s cennými papiermi) (RT I, 17. marec 2023). Viaceré verejnoprávne orgány navyše zriadili interné kanály nahlasovania.

44 Na druhej strane tento členský štát pripomína množstvo úsilia, ktoré vynaložil na prebratie smernice 2019/1937, a uvádza, že obdobie preskúmania návrhu zákona, ktorým sa preberá táto smernica, bolo dlhšie ako lehota, ktorá bola pôvodne stanovená z dôvodu parlamentných volieb, ktoré sa konali 5. marca 2023.

45 Estónska republika napokon tvrdí, že vzhľadom na mimoriadne nízky počet prípadov neprebratia, ktoré ju vždy charakterizovali, predchádzanie opakovaniu protiprávneho správania neodôvodňuje sumu požadovanú Komisiou.

46 Z toho vyplýva, že na dosiahnutie cieľa presvedčovania a odrádzania by postačovalo uplatnenie koeficientu závažnosti rovnajúceho sa alebo nižšieho ako 5.

47 Z rovnakých dôvodov by sa mala znížiť aj výška penále, ktorú navrhuje Komisia.

48 Komisia vo svojej replike uvádza, že koeficient závažnosti 10, ktorý navrhla, je mierny a zodpovedá úrovni stanovenej v bode 3.2.2 oznámenia z roku 2023.

49 Domnieva sa, že jednotlivé ustanovenia vnútroštátneho práva, ktoré Estónska republika uviedla vo svojom vyjadrení k žalobe, nemožno zohľadniť na účely určenia tohto koeficientu, keďže nie sú relevantné na určenie stavu prebratia smernice 2019/1937 do vnútroštátneho práva.

50 Tieto vnútroštátne ustanovenia totiž neboli oznámené Komisii. Navyše neobsahujú odkaz na túto smernicu, a preto nepredstavujú osobitný akt na prebratie.

51 Uvedené vnútroštátne ustanovenia tak nespĺňajú požiadavky jasnosti a presnosti vyžadované judikatúrou na to, aby bola zaručená právna istota nositeľov práv priznaných smernicou 2019/1937 a úplné uplatnenie jej ustanovení.

52 Komisia preto potvrdzuje výšku peňažných sankcií, ktoré navrhla vo svojej žalobe.

53 Estónska republika vo svojej duplike na jednej strane uvádza, že vnútroštátne ustanovenia, na ktoré sa odvoláva vo svojom vyjadrení k žalobe, preukazujú, že negatívne účinky nesplnenia povinnosti, ktoré sa jej vytýka, na verejné a súkromné záujmy treba relativizovať. Výška navrhovaných peňažných sankcií by sa preto mala prispôsobiť okolnostiam a mala by byť primeraná spáchanému porušeniu. Na druhej strane určenie stupňa presvedčovania a odrádzania týchto sankcií vyžaduje zohľadnenie osobitných okolností každej veci.

54 V tejto súvislosti Komisia nemôže odôvodniť automatické uplatnenie koeficientu závažnosti potrebou zabezpečiť rovnosť zaobchádzania medzi členskými štátmi. Táto zásada naopak vyžaduje odlišné posúdenie v závislosti od normatívneho obsahu každej smernice, ako aj od osobitnej situácie každého členského štátu.

55 V prejednávanej veci Estónska republika už disponuje odvetvovými právnymi predpismi, ktoré do určitej miery zodpovedajú systému ochrany stanovenému smernicou 2019/1937. Tento členský štát v tejto súvislosti odkazuje na odôvodnenie 4 tejto smernice, podľa ktorého má táto smernica za cieľ vyplniť medzery, ktoré môžu vzniknúť v dôsledku roztrieštenej a nerovnomernej úrovne ochrany.

56 Okrem toho obmedzený počet porušení, ktorých sa dopustil uvedený členský štát, odôvodňuje zníženie týchto súm, keďže riziko opakovaného porušovania je obmedzené.

57 V dôsledku toho Estónska republika na jednej strane navrhuje, aby sa výška paušálnej pokuty určila vynásobením dennej sumy 300 eur počtom dní odo dňa nasledujúceho po dni uplynutia lehoty na prebratie do dňa, keď sa ukončí nesplnenie povinnosti, alebo v prípade, že nedôjde k náprave, do dňa vyhlásenia rozsudku v tejto veci. Na druhej strane navrhuje, aby sa výška penále stanovila na 1 170 eur za každý deň omeškania odo dňa vyhlásenia rozsudku v prejednávanej veci až do dňa úplného prebratia smernice 2019/1937.

Posúdenie Súdnym dvorom

– *O uplatňovaní článku 260 ods. 3 ZFEÚ*

58 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 ustanovenia potrebné 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.

59 Keďže ako vyplýva z bodu 32 tohto rozsudku, je preukázané, že ku dňu uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku z 15. júla 2022 Estónska republika neprijala zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na prebratie ustanovení smernice 2019/1937 do svojho vnútroštátneho práva, a teda ich Komisii ani neoznámila, takto konštatované nesplnenie povinnosti patrí do pôsobnosti článku 260 ods. 3 ZFEÚ.

60 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].

61 Na dosiahnutie tohto cieľa článok 260 ods. 3 ZFEÚ stanovuje uloženie dvoch druhov peňažných sankcií, a to paušálnej pokuty a denného penále.

62 Hoci uplatnenie denného penále sa zdá byť osobitne vhodné na podnietenie členského štátu, aby čo najskôr ukončil nesplnenie povinnosti, uloženie paušálnej pokuty je založené skôr na posúdení dôsledkov nesplnenia povinností príslušného členského štátu vo vzťahu k dotknutým súkromným a verejným záujmom, najmä ak porušenie pretrvávalo dlhší čas [rozsudok z 25. apríla 2024, Komisia/Poľsko (Smernica o oznamovateľoch), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 59 a citovaná judikatúra].

63 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].

64 V prejednávanej veci Komisia pri odôvodnení svojho návrhu na uloženie povinnosti Estónskej republike zaplatiť denné penále a paušálnu pokutu, ako aj pri stanovení ich výšky vychádzala z oznámenia z roku 2023.

65 Pokiaľ ide o vhodnosť uloženia takýchto peňažných sankcií, 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].

66 Pokiaľ ide po prvé o uloženie paušálnej pokuty, bez ohľadu na skutočnosť, že Estónska republika informovala útvary Komisie o priebehu postupu prebratia ustanovení smernice (EÚ) 2019/1937 do vnútroštátneho práva, 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. Estónska republika totiž ku dňu uplynutia lehoty stanovenej v článku 26 ods. 1 smernice 2019/1937 neprijala nijaké ustanovenie umožňujúce prebratie tejto smernice. Navyše žiadne z týchto ustanovení nebolo Komisii oznámené ku dňu uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku z 15. júla 2022, ani ku dňu posúdenia skutkových okolností Súdnym dvorom.

67 Pokiaľ ide po druhé o uloženie penále, takáto sankcia sa v zásade ukladá, len ak nesplnenie povinnosti, ktoré má toto penále sankcionovať, trvá až do preskúmania skutkových okolností Súdnym dvorom, pričom za deň preskúmania treba považovať deň skončenia konania. Treba uviesť, že v prípade, že sa ako v prejednávanej veci pojednávanie nekonalo, je dátumom, ktorý treba v tejto súvislosti zohľadniť, deň skončenia písomnej časti konania [rozsudok z 25. apríla 2024, Komisia/Poľsko (Smernica o oznamovateľoch), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 64].

68 Z toho vyplýva, že na účely určenia, či v prejednávanej veci možno uvažovať o uložení penále, treba preskúmať, či nesplnenie povinnosti konštatované v bode 32 tohto rozsudku pretrvávalo až do dňa ukončenia písomnej časti konania, ku ktorému došlo 14. augusta 2023.

69 V prejednávanej veci je nesporné, že k tomuto dňu Estónska republika neprijala, a teda ani neoznámila zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na prebratie smernice 2019/1937 do jej vnútroštátneho práva. V dôsledku toho treba konštatovať, že členský štát pokračoval v neplnení svojich povinností až do preskúmania skutkových okolností Súdnym dvorom.

70 Za týchto podmienok uloženie povinnosti Estónskej republike zaplatiť denné penále, ako požaduje Komisia, predstavuje vhodný finančný prostriedok na zabezpečenie toho, aby tento členský štát čo najskôr ukončil konštatované nesplnenie povinnosti a dodržal povinnosti, ktoré mu vyplývajú zo smernice 2019/1937. Keďže nemožno vylúčiť, že ku dňu vyhlásenia rozsudku v tejto veci dôjde k úplnému prebratiu uvedenej smernice, je vhodné uložiť penále len v rozsahu, v akom nesplnenie povinnosti bude pretrvávať ku dňu vyhlásenia tohto rozsudku [pozri v tomto zmysle rozsudok z 25. apríla 2024, Komisia/Poľsko (Smernica o oznamovateľoch), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 66].

– *O výške peňažných sankcií*

71 Pokiaľ ide o výpočet výšky sankcií požadovaných Komisiou, 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 peňažných sankcií uložených členskému štátu 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, bod 68, a 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 stanovení výšky požadovaných peňažných pokút vychádzala z oznámenia z roku 2023.

75 V prvom rade pokiaľ ide o závažnosť zisteného 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 Estónska republika spochybňuje výšku tohto koeficientu a jeho automatické uplatnenie v prejednávanej veci.

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 Estónska republika však vo svojom vyjadrení k žalobe uviedla, že jej právne predpisy už obsahujú určité ustanovenia, uvedené v bode 43 tohto rozsudku, ktoré sú určené na ochranu osôb nahlasujúcich porušenia práva Únie a ktoré sú v súlade s požiadavkami smernice 2019/1937.

84 Ustanovenie § 3 zákona o pracovných zmluvách a § 13 zákona o verejnej službe tak stanovujú všeobecný zákaz odvetných opatrení voči oznamovateľom, ako to vyžaduje článok 19 smernice 2019/1937. Okrem toho ochranu nahlasujúcich osôb zabezpečuje § 6 ods. 2 protikorupčného zákona, § 49, 51, 52 a 52^1 zákona o boji proti praniu špinavých peňazí a terorizmu, § 50^2 a 50^3 zákona o orgáne finančného dohľadu, ako aj § 201^1, 201^2 a 237^{49} zákona o trhu s cennými papiermi. Viaceré verejnoprávne orgány navyše zriadili interné kanály nahlasovania.

85 Za týchto podmienok treba konštatovať, že nie je 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. V rozsahu, v akom Komisia tvrdí, že uvedené vnútroštátne právne predpisy nie je potrebné zohľadniť pri posúdení úrovne použitého koeficientu závažnosti, keďže jej neboli oznámené, stačí konštatovať, že neoznámenie uvedených právnych predpisov nemôže mať samo osebe vplyv na dôsledky, ktoré tieto právne predpisy skutočne majú na tieto záujmy [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 nemení na tom, že Estónska republika vo svojom vyjadrení k žalobe sama uznala, že pravidlá chrániace osoby, ktoré nahlasujú porušenia práva Únie, boli v estónskom právnom poriadku rozptýlené a v rozpore s tým, čo vyžaduje článok 26 ods. 3 smernice 2019/1937, a neobsahovali výslovný odkaz na ochranu týchto osôb.

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 úrovne ochrany osôb, ktoré nahlasujú porušenia práva Únie v profesijnom kontexte, smernica 2019/1937 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 [rozsudok z 25. apríla 2024, Komisia/Poľsko (Smernica o oznamovateľoch), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 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 Treba tiež uviesť, že okolnosť, že voči Estónskej republike je po prvýkrát začaté konanie o nesplnení povinnosti na základe článku 260 ods. 3 ZFEÚ, nemôže byť zohľadnená pri stanovení výšky paušálnej pokuty, ktorá jej má byť uložená. Správanie členského štátu v minulosti totiž nemá nič spoločné s dôsledkami neprebratia predmetnej smernice na súkromné a verejné záujmy.

92 V druhom rade v rámci posúdenia dĺžky trvania porušenia je dôležité na jednej strane 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. decembra 2021 [rozsudok z 25. apríla 2024, Komisia/Poľsko (Smernica o oznamovateľoch), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 80 a citovaná judikatúra].

93 Na druhej strane, pokiaľ ide o stanovenie penále, dĺžka trvania porušenia sa musí posúdiť s ohľadom na okamih, keď Súdny dvor posudzuje skutkové okolnosti, a nie na okamih, keď sa Komisia obrátila na Súdny dvor [rozsudok z 8. júla 2019, Komisia/Belgicko (Článok 260 ods. 3 ZFEÚ – Vysokorýchlostné siete), C-543/17, EU:C:2019:573, bod 87].

94 Je pritom nesporné, že Estónska republika ku dňu uplynutia lehoty na prebratie stanovenej v článku 26 ods. 1 smernice 2019/1937, teda k 17. decembru 2021, neprijala zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na prebratie tejto smernice, a teda tieto ustanovenia ani neoznámila Komisii, čo je v rozpore s tým, čo stanovuje článok 26 ods. 3 uvedenej smernice. Z toho vyplýva, že predmetné nesplnenie povinnosti, ktoré ku dňu preskúmania skutkových okolností Súdnym dvorom neskončilo, trvá už tri roky.

95 V treťom rade, pokiaľ ide o platobnú schopnosť Estónskej republiky, 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].

96 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].

97 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 9 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].

98 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].

99 V súlade s judikatúrou pripomenutou v bode 95 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 peňažných sankcií stanoviť s prihliadnutím na priemer HDP Estónskej republiky za posledné tri roky.

100 Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti a na voľnú úvahu priznanú Súdnemu dvoru článkom 260 ods. 3 ZFEÚ, ktorý stanovuje, že Súdny dvor nemôže stanoviť finančné sankcie vo výške presahujúcej výšku navrhnutú Komisiou, treba na jednej strane 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 500 000 eur, a na druhej strane v prípade, že by nesplnenie povinnosti konštatované v bode 32 tohto rozsudku pretrvávalo ku dňu vyhlásenia tohto rozsudku, uložiť Estónskej republike povinnosť zaplatiť Komisii od tohto dňa, až kým tento členský štát neukončí toto neplnenie povinnosti, denné penále vo výške 1 500 eur.

O trovách

101 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 Estónskej republike povinnosť nahradiť trovy konania a Estónska republika nemala úspech vo svojich dôvodoch, je opodstatnené rozhodnúť, že znáša svoje vlastné trovy konania a je povinná nahradiť trovy konania Komisie.

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

1. **Estónska republika si tým, že ku dňu uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku Európskej komisie z 15. júla 2022 neprijala 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 neoznámila tieto ustanovenia Komisii, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 26 ods. 1 a 3 tejto smernice.**

2. **Estónska republika tým, že ku dňu preskúmania skutkového stavu Súdnym dvorom neprijala opatrenia potrebné na prebratie ustanovení smernice 2019/1937 do svojho vnútroštátneho práva, a teda tieto opatrenia ani neoznámila Európskej komisii, pokračovala v neplnení svojich povinností.**

3. Estónska republika je povinná zaplatiť Európskej komisii:

– paušálnu pokutu vo výške 500 000 eur,

– v prípade, že by nesplnenie povinnosti konštatované v bode 1 výroku pretrvávalo ku dňu vyhlásenia tohto rozsudku, denné penále vo výške 1 500 eur od tohto dňa, až kým tento členský štát neukončí toto neplnenie povinnosti.

4. Estónska republika znáša svoje vlastné trovy konania a je povinná nahradiť trovy konania, ktoré vznikli Európskej komisii.

Podpisy