Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

16. července 2020 *

„Nesplnění povinnosti státem – Článek 258 SFEU – Předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu – Směrnice (EU) 2015/849 – Neprovedení nebo nesdělení prováděcích opatření – Článek 260 odst. 3 SFEU – Návrh na uložení povinnosti zaplatit paušální částku“

Ve věci C-549/18,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 258 SFEU a čl. 260 odst. 3 SFEU, podaná dne 27. srpna 2018,

Evropská komise, zastoupená T. Scharfem, L. Flynnem, G. von Rintelenem, L. Nicolae a L. Radu Bouyon, jako zmocněnci,

žalobkyně,

proti

Rumunsku, zastoupenému původně C.-R. Canțărem, E. Gane, L. Lițu a R. I. Hațieganu, poté E. Gane, L. Lițu a R. I. Hațieganu, jako zmocněnci,

žalovanému,

podporovanému:

Belgickým královstvím, zastoupeným C. Pochet, P. Cottinem a J.-C. Halleuxem, jako zmocněnci,

Estonskou republikou, zastoupenou N. Grünberg, jako zmocněnkyní,

Francouzskou republikou, zastoupenou A.-L. Desjonquères, B. Foddou a J.-L. Carrém, jako zmocněnci,

Polskou republikou, zastoupenou B. Majczynou, jako zmocněncem,

vedlejšími účastníky,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení K. Lenaerts, předseda, R. Silva de Lapuerta, místopředsedkyně, A. Arabadžev, A. Prechal, M. Vilaras, L. S. Rossi a M. I. Jarukaitis, předsedové senátů, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, F. Biltgen (zpravodaj), A. Kumin, N. Jääskinen a N. Wahl, soudci,

* Jednací jazyk: rumunština.

generální advokát: E. Tančev,

vedoucí soudní kanceláře: M. Longar rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 10. prosince 2019,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 5. března 2020,

vydává tento

Rozsudek

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

– určil, že Rumunsko tím, že do 26. června 2017 nepřijalo právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849 ze dne 20. května 2015 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES a směrnice Komise 2006/70/ES (Úř. věst. 2015, L 141, s. 73), nebo tyto předpisy každopádně nesdělilo Komisi, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 67 směrnice 2015/849;

– uložil tomuto členskému státu v souladu s ustanoveními čl. 260 odst. 3 SFEU zaplacení penále ve výši 21 974,40 eura za každý den prodlení ode dne vyhlášení tohoto rozsudku za nesplnění povinnosti sdělit opatření provádějící tuto směrnici;

– uložil uvedenému členskému státu v souladu s ustanoveními čl. 260 odst. 3 SFEU zaplacení paušální částky na základě denní částky ve výši 6 016,80 eura vynásobené počtem dnů ode dne následujícího po uplynutí prováděcí lhůty stanovené v uvedené směrnici do dne odstranění nesplnění povinnosti týmž členským státem, nebo v případě, že nesplnění povinnosti nebude odstraněno, do dne vyhlášení tohoto rozsudku, s výhradou, že bude překročena minimální paušální částka ve výši 1 887 000 eur, a

– uložil Rumunsku náhradu nákladů řízení.

Právní rámec

2 Článek 1 odst. 1 a 2 směrnice 2015/849 stanoví:

„1. Cílem této směrnice je předcházet využívání finančního systému Unie k praní peněz a financování terorismu.

2. Členské státy zajistí, aby praní peněz a financování terorismu bylo zakázáno.“

3 Článek 67 této směrnice stanoví:

„1. Členské státy uvedou v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí do 26. června 2017. Jejich znění sdělí neprodleně Komisi.

Tyto předpisy přijaté členskými státy musí obsahovat odkaz na tuto směrnici nebo musí být takový odkaz učiněn při jejich úředním vyhlášení. Způsob odkazu si stanoví členské státy.

2. Členské státy sdělí Komisi znění hlavních ustanovení vnitrostátních právních předpisů, které přijmou v oblasti působnosti této směrnice.“

Postup před zahájením soudního řízení a řízení před Soudním dvorem

4 Vzhledem k tomu, že Komise neobdržela od Rumunska žádnou informaci o přijetí a vyhlášení právních a správních předpisů nezbytných pro dosažení souladu se směrnicí 2015/849 ke dni uplynutí lhůty k provedení této směrnice stanovené v článku 67 uvedené směrnice, tedy k 26. červnu 2017, zaslala tomuto členskému státu dne 19. července 2017 výzvu dopisem.

5 Z odpovědi Rumunska ze dne 19. září 2017 vyplynulo, že k tomuto datu se opatření k provedení uvedené směrnice teprve připravovala. Komise proto dne 8. prosince 2017 zaslala tomuto členskému státu odůvodněné stanovisko, kterým jej vyzvala, aby ve lhůtě dvou měsíců od jeho doručení přijal opatření nezbytná pro dosažení souladu s požadavky směrnice 2015/849.

6 Poté, co byly žádosti Rumunska o prodloužení lhůty k podání odpovědi na odůvodněné stanovisko zamítnuty, odpovědělo Rumunsko na toto odůvodněné stanovisko dopisem ze dne 8. února 2018, v němž Komisi informovalo, že Parlament přijme v květnu 2018 návrh zákona obsahujícího opatření provádějících směrnici 2015/849.

7 Komise, majíc za to, že Rumunsko nepřijalo vnitrostátní opatření provádějící uvedenou směrnici ani tato opatření nesdělilo, podala projednávanou žalobu, kterou se domáhá, aby Soudní dvůr určil, že došlo k vytýkanému nesplnění povinnosti, a uložil tomuto členskému státu nejen povinnost zaplatit paušální částku, ale i povinnost zaplatit denní penále.

8 Dopisem ze dne 28. srpna 2019 informovala Komise Soudní dvůr, že bere svou žalobu částečně zpět potud, že již nepožaduje uložení denního penále, neboť se tento návrh stal v důsledku úplného provedení směrnice 2015/849 do rumunského práva s účinností od 21. července 2019 bezpředmětným. Zároveň upřesnila, že výše paušální částky, jejíž zaplacení požaduje, činí v projednávané věci 4 536 667,20 eura a vztahuje se na období od 27. června 2017 do 20. července 2019, tedy 754 dnů při denní částce 6 016,80 eura.

9 Rozhodnutími předsedy Soudního dvora ze dne 5., 31. a 27 prosince 2018 byl Belgickému království, Estonské republice, Francouzské republice a Polské republice povolen vstup do řízení jako vedlejším účastníkům na podporu návrhových žádání Rumunska.

K žalobě

K nesplnění povinnosti na základě článku 258 SFEU

Argumentace účastníků řízení

10 Komise se domnívá, že Rumunsko tím, že do 26. června 2017 nepřijalo veškeré právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí 2015/849 nebo tyto předpisy každopádně nesdělilo Komisi, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 67 této směrnice.

11 Komise zejména připomíná, že má-li být naplněn požadavek právní jistoty, musí být ustanovení směrnice provedena s nezpochybnitelným závazným účinkem a s požadovanou specifičností, přesností a jasností a že členské státy nemohou zdůvodňovat neprovedení směrnice ve lhůtě stanovené unijním normotvůrcem vnitrostátní situací či praktickými obtížemi. Podle Komise je tudíž na každém členském

státu, aby vzal do úvahy, jaké etapy jsou podle jeho vnitrostátního právního řádu nezbytné k přijetí požadovaných právních předpisů, a zajistil tak, že k provedení předmětné směrnice bude moci dojít ve stanovené lhůtě.

12 V projednávané věci Komise nejprve stran vnitrostátních opatření, jež byla oznámena po podání žaloby v říjnu 2018 a mají být podle Rumunska považována za částečné provedení směrnice 2015/849, poukazuje na to, že tento členský stát nepředložil žádnou srovnávací tabulku ukazující relevanci oznámených opatření a vysvětlující souvislost mezi ustanoveními této směrnice a těmito opatřeními. Členské státy přitom podle Komise mají povinnost takový vysvětlující dokument předložit.

13 Dále Komise odkazuje na judikaturu Soudního dvora, podle níž v případě, že směrnice výslovně stanoví – jak činí směrnice 2015/849 v článku 67 –, že ustanovení, která ji provádějí, musí obsahovat odkaz na tuto směrnici nebo musí být takový odkaz učiněn při jejich úředním vyhlášení, je v každém případě nezbytné přijmout zvláštní akt k provedení předmětné směrnice (rozsudek ze dne 11. června 2015, Komise v. Polsko, C-29/14, EU:C:2015:379, bod 49 a citovaná judikatura). Komise přitom uvádí, že v projednávaném případě žádné ze 40 opatření oznámených Rumunskem v říjnu 2018 neodkazuje na směrnici 2015/849. Ostatně 37 z těchto opatření bylo podle Komise přijato ještě před přijetím této směrnice.

14 A konečně nelze podle názoru Komise tvrdit, jak činí Rumunsko, že provedení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES ze dne 26. října 2005 o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz a financování terorismu (Úř. věst. 2005, L 309, s. 15) a směrnice Komise 2006/70/ES ze dne 1. srpna 2006, kterou se stanoví prováděcí opatření ke směrnici Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES, pokud se jedná o definici „politicky exponovaných osob“ a technická kritéria pro zjednodušené postupy hloubkové kontroly klienta a pro výjimku na základě finanční činnosti vykonávané příležitostně nebo ve velmi omezené míře (Úř. věst. 2006, L 214, s. 29), je dostačující pro to, aby bylo zajištěno provedení směrnice 2015/849, neboť tato směrnice zavádí řadu nových pravidel, jež se značně liší od pravidel stanovených v obou prvně jmenovaných směrnicích. Komise tvrdí, že vzhledem k tomu, že opatřeními oznámenými Rumunskem v říjnu 2018 nebyla provedena směrnice 2015/849, nýbrž směrnice 2005/60 a 2006/70, nemohou být tato opatření v rámci tohoto řízení zohledněna. Tvrzení Rumunska týkající se částečného provedení směrnice 2015/849 tudíž podle Komise nejsou neopodstatněná.

15 Rumunsko se domnívá, že žalobu Komise je třeba částečně zamítnout, a dovolává se přitom částečného provedení směrnice 2015/849 zajištěného vnitrostátními právními předpisy účinnými před uplynutím lhůty stanovené v článku 67 této směrnice. Tento členský stát zdůrazňuje, že od začátku postupu před zahájením soudního řízení vyvíjel značné úsilí, aby dospěl k vyřešení projednávané věci, a vedl s Komisí aktivní dialog stran přijetí opatření, jež jsou nezbytná k zajištění úplného provedení směrnice 2015/849 a nakonec nabyla účinnosti dne 21. července 2019.

16 Rumunsko upřesňuje, že v rámci spolupráce s Komisí jí v říjnu 2018 oznámilo 40 vnitrostátních opatření jakožto opatření provádějících směrnici 2015/849, která již existovala ve vnitrostátním právním řádu. Vzhledem k tomu, že těchto 40 opatření zajistilo úplné provedení směrnic 2005/60 a 2006/70, které byly do značné míry začleněny do směrnice 2015/849, která je zrušila, je třeba je podle Rumunska považovat za částečné provedení posledně uvedené směrnice. Podle Rumunska je na Soudním dvoru, aby zohlednil tyto skutečnosti i zvláštnosti projednávané věci a chování Rumunska.

17 Okolnost, že oněch 40 předmětných opatření bylo Komisi oznámeno teprve po podání žaloby, a nikoli během postupu před zahájením soudního řízení, nemá podle Rumunska vliv na to, že tento orgán o existenci těchto opatření věděl, a to již před tím, než začala běžet lhůta k provedení směrnice 2015/849 stanovená v jejím článku 67, neboť uvedená opatření byla oznámena jakožto akty provádějící směrnice 2005/60 a 2006/70. Srovnávací tabulka připojená v příloze k žalobní odpovědi podle názoru Rumunska ostatně jasně a přehledně uvádí ustanovení směrnice 2015/849, jež považuje za provedená,

a odpovídající ustanovení platné vnitrostátní úpravy. Skutečnost, že tato opatření neobsahují odkaz na směrnici 2015/849, není podle názoru Rumunska na překážku tomu, aby se jednalo o prováděcí opatření, jelikož umožňují dosáhnout cílů sledovaných touto směrnicí.

18 Rumunsko tvrdí, že vzhledem k tomu, že předmětem projednávané žaloby je úplné neprovedení směrnice 2015/849 do rumunského práva, musí být argument Komise, podle kterého opatření uvedená ve srovnávací tabulce nemohou vzhledem ke změnám zavedeným směrnicí 2015/849 představovat její provedení, předmětem jiné žaloby.

Závěry Soudního dvora

19 Podle ustálené judikatury Soudního dvora se existence nesplnění povinnosti musí posuzovat vzhledem ke stavu, v němž se členský stát nacházel v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku, a změny, ke kterým došlo následně, nemohou být Soudním dvorem brány v úvahu [rozsudky ze dne 30. ledna 2002, Komise v. Řecko, C-103/00, EU:C:2002:60, bod 23; ze dne 18. října 2018, Komise v. Rumunsko, C-301/17, nezveřejněný, EU:C:2018:846, bod 42, a ze dne 8. července 2019, Komise v. Belgie (Článek 260 odst. 3 SFEU – Vysokorychlostní sítě), C-543/17, EU:C:2019:573, bod 23].

20 Soudní dvůr mimoto opakovaně judikoval, že pokud směrnice výslovně stanoví povinnost členských států zajistit, aby předpisy nezbytné k jejímu provedení obsahovaly odkaz na tuto směrnici nebo byl takový odkaz učiněn při jejich úředním vyhlášení, je v každém případě nezbytné, aby členské státy přijaly zvláštní akt k provedení předmětné směrnice (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 27. listopadu 1997, Komise v. Německo, C-137/96, EU:C:1997:566, bod 8; ze dne 18. prosince 1997, Komise v. Španělsko, C-360/95, EU:C:1997:624, bod 13, a ze dne 11. června 2015, Komise v. Polsko, C-29/14, EU:C:2015:379, bod 49).

21 V projednávaném případě zaslala Komise Rumunsku odůvodněné stanovisko dne 8. prosince 2017, takže dvouměsíční lhůta, která v něm byla stanovena, uplynula dne 8. února 2018. Skutečnost, zda došlo k tvrzenému nesplnění povinnosti, je tudíž třeba posuzovat s ohledem na stav vnitrostátní právní úpravy platné k tomuto dni [obdobně viz rozsudek ze dne 8. července 2019, Komise v. Belgie (Článek 260 odst. 3 SFEU – Vysokorychlostní sítě), C-543/17, EU:C:2019:573, bod 24 a citovaná judikatura].

22 V tomto směru není na straně jedné zpochybňováno, že oněch 40 vnitrostátních opatření, o nichž Rumunsko tvrdí, že zajišťují částečné provedení směrnice 2015/849, bylo oznámeno jakožto opatření provádějící tuto směrnici po uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku ze dne 8. prosince 2017, a sice v říjnu 2018.

23 Na straně druhé, jak uvedl generální advokát v bodě 35 svého stanoviska, je v každém případě nesporné, že v rozporu s tím, co stanoví článek 67 směrnice 2015/849, neobsahuje těchto 40 opatření žádný odkaz na tuto směrnici.

24 Z toho plyne, že předmětná opatření nelze považovat za zvláštní prováděcí akt ve smyslu judikatury uvedené v bodě 20 tohoto rozsudku.

25 Je tudíž třeba dospět k závěru, že ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku ze dne 8. prosince 2017 Rumunsko nepřijalo opatření nezbytná pro zajištění provedení směrnice 2015/849, a tudíž tato opatření ani nesdělilo Komisi.

26 Je proto třeba určit, že Rumunsko tím, že ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku ze dne 8. prosince 2017 nepřijalo právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí 2015/849, a že tudíž tyto předpisy nesdělilo Komisi, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 67 této směrnice.

K nesplnění povinnosti na základě čl. 260 odst. 3 SFEU

K použití čl. 260 odst. 3 SFEU

– Argumentace účastníků řízení

27 Podle Komise byl čl. 260 odst. 3 SFEU zaveden Lisabonskou smlouvou s cílem posílit sankční mechanismus dříve zavedený Maastrichtskou smlouvou. Vzhledem k novátorské povaze tohoto ustanovení a potřebě zachovat transparentnost a právní jistotu přijal tento orgán sdělení nazvané „Provádění čl. 260 odst. 3 Smlouvy o fungování EU“ (Úř. věst. 2011, C 12, s. 1, dále jen „sdělení z roku 2011“).

28 Cílem tohoto předpisu je podle Komise silněji stimulovat členské státy k tomu, aby prováděly směrnice ve lhůtách stanovených unijním normotvůrcem, a zajistit uplatňování unijních právních předpisů.

29 Komise má za to, že se čl. 260 odst. 3 SFEU použije jak za situace, kdy ke sdělení opatření provádějících směrnici nedojde vůbec, tak za situace, kdy jsou tato opatření sdělena pouze částečně.

30 Tento orgán se kromě toho domnívá, že vzhledem k tomu, že se v čl. 260 odst. 3 SFEU hovoří o nesplnění povinnosti členského státu sdělit „opatření provádějící směrnici“, použije se toto ustanovení nejen v případě neoznámení vnitrostátních opatření provádějících směrnici, ale i tehdy, když taková opatření nejsou přijata. Čistě formalistický výklad uvedeného ustanovení, podle něhož je jeho jediným cílem zajistit skutečné oznámení vnitrostátních opatření, by nezajistil relevantní provedení všech ustanovení předmětné směrnice a zbavil by povinnost provést směrnice do vnitrostátního práva veškerého užitečného účinku.

31 Komise uvádí, že se v projednávané věci jedná právě o sankcionování toho, že Rumunsko nepřijalo a nevyhlásilo, a tedy ani nesdělilo Komisi všechny právní předpisy nezbytné k provedení směrnice 2015/849 do vnitrostátního práva.

32 V odpověď na argumenty předložené Rumunskem ke zpochybnění použitelnosti čl. 260 odst. 3 SFEU na projednávanou věc Komise mimo jiné tvrdí, že její rozhodnutí systematicky požadovat uložení finanční sankce na základě tohoto ustanovení nelze chápat jako opomenutí z její strany vykonat svou posuzovací pravomoc. V bodě 16 sdělení z roku 2011 totiž výslovně zohlednila skutečnost, že jí uvedené ustanovení přiznává širokou diskreční pravomoc, obdobnou diskreční pravomoci zahájit či nezahájit řízení o nesplnění povinnosti podle článku 258 SFEU. Politické rozhodnutí použít principiálně nástroj stanovený v čl. 260 odst. 3 SFEU ve všech věcech týkajících se nesplnění povinností uvedených v tomto ustanovení tedy bylo přijato v rámci výkonu její diskreční pravomoci. Komise sice nevylučuje, že mohou nastat zvláštní případy, kdy se jí požadavek uložení sankce na základě uvedeného ustanovení jeví jako nepřiměřený, nicméně upřesňuje, že v projednávaném případě tomu tak není.

33 Pokud jde o argument Rumunska, že lhůtu pro provedení směrnice 2015/849 nedodržela většina členských států, Komise připouští, že ke dni uplynutí lhůty pro provedení této směrnice, tj. k 26. červnu 2017, jí pouze osm členských států sdělilo opatření provádějící tuto směrnici v plném

rozsahu. To však nemění nic na tom, že ke dni podání projednávané žaloby, tedy k 27. srpnu 2018, bylo Rumunsko jediným členským státem, který nesdělil žádné opatření k provedení uvedené směrnice.

34 Rumunsko navrhuje, aby byla žaloba Komise zamítnuta v rozsahu, v němž zní na to, aby mu byly uloženy peněžité sankce na základě čl. 260 odst. 3 SFEU, a tvrdí, že vzhledem k tomu, že rumunské právo zajišťovalo ke dni podání projednávané žaloby částečné provedení směrnice 2015/849, vede to primárně k nepoužitelnosti sankčního režimu upraveného v tomto ustanovení. Podpůrně se tento členský stát dovolává toho, že je nezbytné přizpůsobit peněžité sankce navrhované Komisí této situaci.

35 Rumunsko sice nezpochybňuje řádnost řízení o žalobě pro nesplnění povinnosti podané Komisí na základě článku 258 SFEU ani pokračování v tomto řízení před Soudním dvorem, domnívá se však, že v projednávané věci se čl. 260 odst. 3 SFEU nepoužije, jelikož toto ustanovení, které upravuje zrychlené uplatnění sankčního režimu v souvislosti s řízením o nesplnění povinnosti na základě článku 258 SFEU, musí být vykládáno restriktivně. Podle Rumunska je totiž cílem uvedeného ustanovení sankcionovat v ranějším stadiu zjevné nesplnění povinnosti, jejíž způsob provedení je nezpochybnitelný, a sice sdělení opatření, jimiž se provádějí směrnice. Článek 260 odst. 3 SFEU tak podle názoru Rumunska míří na zjevná nesplnění povinností, ve vztahu k nimž je předchozí rozsudek Soudního dvora, kterým se určuje nesplnění povinnosti, pouze formálním krokem. Použití tohoto ustanovení by se tedy podle Rumunska mělo omezit na situace taxativně popsané v jeho znění, a sice nesplnění „povinnosti sdělit opatření provádějící směrnici“.

36 Podle Rumunska nelze v rámci použití čl. 260 odst. 3 SFEU omezit kontrolu prováděnou Komisí na pouhé formální konstatování existence sdělení vnitrostátních opatření provádějících předmětnou směrnici. Rumunsko se domnívá, že by Komise zjevně měla provést celkovou analýzu oznámených vnitrostátních opatření a ověřit, zda se týkají oblasti upravené touto směrnicí, lhůtu, v níž nabydou účinnosti, nebo zda se uplatňují na celém území dotyčného členského státu. Pokud však členské státy přijmou prováděcí opatření nebo, jako v projednávaném případě, prokáží existenci takových opatření, byť jen částečných, vyžaduje prokázání nesplnění povinnosti zpravidla kontradiktorní diskuzi mezi Komisí a dotyčným členským státem, kterou nelze stavět na roveň s formálním postupem.

37 Rumunsko tvrdí, že tento výklad čl. 260 odst. 3 SFEU je v souladu s přípravnými pracemi, které vedly k přijetí tohoto ustanovení, a mimoto vyplývá z jeho doslovného výkladu. Kromě toho je podle Rumunska jediným výkladem, který umožňuje dodržet jak zásadu právní jistoty, tak zásadu proporcionality, neboť zavádí jasné oddělení mezi případy, kdy k přijetí a sdělení prováděcích opatření nedošlo vůbec, a případy, kdy k jejich přijetí a sdělení došlo pouze částečně.

38 Pokud jde o požadovanou peněžitou sankci, Rumunsko zaprvé uvádí, že Komise neodůvodnila své rozhodnutí požadovat uložení takové sankce v projednávaném případě. Praxe Komise spočívající v tom, že automaticky požaduje uložení peněžitých sankcí na základě čl. 260 odst. 3 SFEU v rámci žalob na určení nesplnění povinnosti sdělit opatření provádějící směrnici, je totiž podle Rumunska nesprávná a je v rozporu s cíli sledovanými tímto ustanovením. Ze samotného znění tohoto ustanovení vyplývá, že Komise „může, pokládá-li to za vhodné, navrhnout paušální částku nebo penále“, kterou musí dotyčný členský stát zaplatit, takže uložení peněžitých sankcí je možností, kterou má Komise, jež musí analyzovat každou situaci individuálně. Podle názoru Rumunska je tedy na tomto orgánu, aby analyzoval všechny skutkové a právní okolnosti projednávaného případu a s ohledem na tyto okolnosti odůvodnil své rozhodnutí požadovat, aby Soudní dvůr uložil peněžité sankce. Rumunsko má za to, že dodržování této povinnosti je o to důležitější, že z čl. 260 odst. 3 SFEU vyplývá, že Soudní dvůr může uložit sankci pouze do výše částky navrhované Komisí, takže v případě, že Komise takovou částku nenavrhla, nemůže Soudní dvůr uložit finanční sankci. Vzhledem k výše uvedenému a s ohledem na všechny skutkové a právní okolnosti projednávané věci a na skutečnost, že Komise neodůvodnila své rozhodnutí požadovat uložení peněžitých sankcí, Rumunsko tvrdí, že uložení takových sankcí není v projednávaném případě možné.

39 Tento členský stát zadruhé tvrdí, že uložení paušální částky představuje výjimku, která se uplatní pouze tehdy, když z charakteristik daného nesplnění povinnosti, z chování dotyčného členského státu a z posouzení míry narušení veřejných a soukromých zájmů vyplývá, že uložení penále není dostatečné s ohledem na cíl ukončit toto neplnění povinností v co nejkratší lhůtě a zajistit, aby tento členský stát v takovém chování nepokračoval. Podle Rumunska již Soudní dvůr ostatně rozhodl, že uložení paušální částky nemůže mít s ohledem na znění čl. 260 odst. 3 SFEU a na jeho účel automatický charakter, jak naznačuje Komise. V projednávané věci přitom Komise nejprve uznala, že Rumunsko v průběhu řízení před Soudním dvorem přijalo veškerá opatření nezbytná k zajištění úplného provedení směrnice 2015/849. Dále Rumunsko tvrdí, že ještě před tím, než dne 21. července 2019 nabyl účinnosti Legea nr. 129/2019 pentru prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative (zákon č. 129/2019 o předcházení praní peněz a financování terorismu a o boji proti těmto činnostem a o změně a doplnění některých legislativních aktů) ze dne 11. července 2019 (*Monitorul Oficial al României*, část I, č. 589 ze dne 18. července 2019), byla již platnými vnitrostátními právními akty provedena ustanovení směrnice 2015/849 s účinky na soukromoprávní a veřejnoprávní entity. Kromě toho u některých povinností stanovených v této směrnici ještě neuplynula prováděcí lhůta. A konečně Rumunsko tvrdí, že mezi členskými státy patří mezi průměr, pokud jde o počet žalob směřujících k určení nesplnění povinnosti sdělit opatření provádějící směrnice, a Soudní dvůr v jeho případě ještě nikdy nekonstatoval nesplnění povinnosti provést směrnici do vnitrostátního práva ve stanovených lhůtách. Navíc průměrná délka trvání postupů před zahájením soudního řízení týkajících se Rumunska je nejkratší ze všech členských států a v projednávaném případě mezi začátkem postupu před zahájením soudního řízení a předložením věci Soudnímu dvoru uplynulo méně než jeden rok. Návrh Komise na uložení povinnosti zaplatit paušální částku je tudíž nejen neodůvodněný, ale rovněž nepřiměřený s ohledem na okolnosti projednávaného případu a prvořadý cíl tohoto druhu peněžité sankce.

40 Belgické království, Estonská republika a Francouzská republika v podstatě tvrdí, že se čl. 260 odst. 3 SFEU použije pouze tehdy, když členský stát zůstal zcela nečinný, co se týče provedení směrnice do vnitrostátního práva, a nepřijal tedy ve stanovené lhůtě opatření k provedení této směrnice a nesdělil je Komisi. Podle zmíněných členských států do působnosti tohoto ustanovení v žádném případě nespadá situace, kdy členský stát Komisi prováděcí opatření sdělil, ale Komise mu vytkne, že předmětnou směrnici provedl nesprávně nebo jen částečně.

41 Tyto členské státy v tomto směru mimo jiné uvádějí, že výklad čl. 260 odst. 3 SFEU, který navrhují, vyplývá ze znění, historie vzniku a účelu tohoto ustanovení, jelikož se má použít pouze v nejzávažnějších a nejzjevnějších případech porušení povinnosti přijmout opatření k provedení směrnice a tato opatření sdělit. Kromě toho je tento výklad podpořen vnitřní systematikou článku 260 SFEU a je jediným, který nestaví členské státy do mimořádně obtížné situace, jelikož kdyby měl být akceptován přístup Komise, nemohly by si být členské státy nikdy jisty, že jim tento orgán nezamýšlí uložit peněžitou sankci.

42 K tomu podle uvedených členských států přistupuje skutečnost, že na základě tohoto zastávaného výkladu lze zajistit, aby byla plně respektována působnost článku 258 SFEU, a že pouze tento výklad je slučitelný se zásadami právní jistoty a proporcionality. Vede totiž k tomu, že za situace, kdy členský stát v průběhu řízení před Soudním dvorem provede směrnici a sdělí Komisi všechna opatření provádějící tuto směrnici, musí tento orgán vzít zpět návrh směřující k tomu, aby byla uvedenému členskému státu uložena povinnost zaplatit penále nebo paušální částku. Riziko, že se členské státy pokusí zabránit uplatnění čl. 260 odst. 3 SFEU tím, že se uchýlí ke sdělení opatření provádějících směrnici, které nebude odpovídat skutečnosti, je nadto zcela zanedbatelné.

43 Navíc všechny členské státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, uvedené v bodě 40 tohoto rozsudku, jakož i Polská republika, mají za to, že se čl. 260 odst. 3 SFEU v projednávané věci nepoužije, jelikož Komise podrobně neodůvodnila své rozhodnutí požadovat uložení finančních sankcí. Takové rozhodnutí by totiž podle uvedených členských států muselo být specificky odůvodněno s ohledem na zvláštní okolnosti každé věci, neboť uložení povinnosti zaplatit paušální částku nemůže mít v souladu

s judikaturou Soudního dvora automatickou povahu. Komise se nemůže omezit na to, že principiálně použije nástroj upravený v čl. 260 odst. 3 SFEU, aniž by porušila toto ustanovení. Mimoto musí Komise provést podrobnou analýzu okolností každého případu, jelikož tyto okolnosti jsou nezbytné k určení povahy peněžité sankce, kterou je třeba uložit, aby dotyčný členský stát přiměla ukončit předmětné nesplnění povinnosti, a k určení částky, která je přiměřená okolnostem projednávaného případu, jak vyžaduje judikatura Soudního dvora. Kromě toho není nezbytné kumulovat zaplacení paušální částky s platbou penále. V každém případě může přístup Komise vést k diskriminaci mezi členskými státy.

– Závěry Soudního dvora

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

45 Pokud jde o rozsah působnosti čl. 260 odst. 3 SFEU, Soudní dvůr rozhodl, že je třeba přijmout takový výklad tohoto ustanovení, na jehož základě lze jednak zaručit pravomoci, které má Komise k tomu, aby zajistila účinné uplatňování unijního práva, a chránit právo na obhajobu a procesní postavení, které mají členské státy na základě článku 258 SFEU ve spojení s čl. 260 odst. 2 SFEU, a jednak umožnit Soudnímu dvoru výkon jeho soudní pravomoci, která spočívá v tom, že v rámci jediného řízení přezkoumá, zda dotyčný členský stát splnil povinnost sdělit opatření, a případně posoudí závažnost zjištěného nesplnění povinnosti a uloží peněžitou sankci, která podle něj nejlépe odpovídá okolnostem daného případu [rozsudek ze dne 8. července 2019, Komise v. Belgie (Článek 260 odst. 3 SFEU – Vysokorychlostní sítě), C-543/17, EU:C:2019:573, bod 58].

46 V tomto kontextu vyložil Soudní dvůr výraz „povinnost sdělit opatření provádějící směrnici“ uvedený v čl. 260 odst. 3 SFEU v tom smyslu, že odkazuje na povinnost členských států poskytnout o opatřeních provádějících směrnici dostatečně jasné a přesné informace. Aby byl naplněn požadavek právní jistoty a zajištěno provedení všech ustanovení této směrnice na celém dotyčném území, jsou členské státy ve vztahu ke každému ustanovení zmíněné směrnice povinny uvést jedno či více vnitrostátních ustanovení, která zajišťují jeho provedení. Jakmile je toto sdělení, k němuž lze případně připojit srovnávací tabulku, učiněno, je na Komisi, aby pro účely návrhu, kterým se domáhá, aby byla dotyčnému členskému státu uložena peněžitá sankce upravená v čl. 260 odst. 3 SFEU, prokázala, že některá prováděcí opatření zjevně nebyla přijata vůbec nebo se nevztahují na celé území dotyčného členského státu, přičemž Soudnímu dvoru nepřísluší, aby v rámci soudního řízení zahájeného na základě tohoto ustanovení zkoumal, zda vnitrostátní opatření, která byla Komisi sdělena, zajišťují správné provedení ustanovení předmětné směrnice [rozsudek ze dne 8. července 2019, Komise v. Belgie (Článek 260 odst. 3 SFEU – Vysokorychlostní sítě), C-543/17, EU:C:2019:573, bod 59].

47 Vzhledem k tomu, že – jak vyplývá z bodů 25 a 26 tohoto rozsudku – je prokázáno, že Rumunsko ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku ze dne 8. prosince 2017 nesdělilo Komisi žádné opatření provádějící směrnici 2015/849 ve smyslu čl. 260 odst. 3 SFEU, spadá takto zjištěné nesplnění povinnosti do působnosti tohoto ustanovení.

48 Pokud jde o otázku, zda, jak tvrdí Rumunsko a členské státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci na jeho podporu, Komise musí v každém jednotlivém případě odůvodnit své rozhodnutí požadovat peněžitou sankci podle čl. 260 odst. 3 SFEU, nebo zda tak tento orgán může učinit bez

uvedení důvodů ve všech případech, které spadají do působnosti tohoto ustanovení, je třeba připomenout, že Komise má jakožto strážkyně Smluv na základě čl. 17 odst. 1 druhé věty SEU diskreční pravomoc přijmout takovéto rozhodnutí.

49 Použití čl. 260 odst. 3 SFEU totiž nelze zvažovat izolovaně, ale musí být spojeno se zahájením řízení o nesplnění povinnosti na základě článku 258 SFEU. Vzhledem k tomu, že žaloba znějící na uložení peněžité sankce na základě uvedeného čl. 260 odst. 3 SFEU je pouhou akcesorickou modalitou řízení o nesplnění povinnosti, jehož efektivitu má zajistit, a že Komise disponuje, pokud jde o účelnost zahájení takovéhoto řízení, diskreční pravomocí, kterou Soudní dvůr nemůže přezkoumávat (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 14. února 1989, Star Fruit v. Komise, 247/87, EU:C:1989:58, bod 11; ze dne 6. července 2000, Komise v. Belgie, C-236/99, EU:C:2000:374, bod 28, a ze dne 26. června 2001, Komise v. Portugalsko, C-70/99, EU:C:2001:355, bod 17), nemohou být podmínky použití tohoto ustanovení restriktivnější než podmínky, jimž podléhá provádění článku 258 SFEU.

50 Kromě toho je třeba poukázat na to, že podle čl. 260 odst. 3 SFEU má pouze Soudní dvůr pravomoc uložit peněžitou sankci členskému státu. Přijme-li Soudní dvůr takové rozhodnutí po kontradiktorní diskuzi, musí jej odůvodnit. Proto skutečnost, že Komise neodůvodnila svou volbu požadovat u Soudního dvora uplatnění čl. 260 odst. 3 SFEU, nemá vliv na procesní záruky dotčeného členského státu.

51 Je třeba dodat, že okolnost, že Komise nemusí v každém jednotlivém případě odůvodňovat své rozhodnutí požadovat peněžitou sankci na základě čl. 260 odst. 3 SFEU, nezprošťuje tento orgán povinnosti odůvodnit povahu a výši požadované peněžité sankce a zohlednit v této souvislosti pokyny, které přijala, například pokyny obsažené ve sděleních Komise, které sice nezavazují Soudní dvůr, nicméně přispívají k zajištění transparentnosti, předvídatelnosti a právní jistotě kroků činěných Komisí (analogicky s čl. 260 odst. 2 SFEU viz rozsudek ze dne 30. května 2013, Komise v. Švédsko, C-270/11, EU:C:2013:339, bod 41 a citovaná judikatura).

52 Tento požadavek odůvodnění povahy a výše požadované peněžité sankce je o to významnější, že na rozdíl od toho, co je stanoveno v odstavci 2 článku 260 SFEU, odstavec 3 tohoto článku stanoví, že v rámci řízení zahájeného na základě tohoto ustanovení má Soudní dvůr pouze omezenou posuzovací pravomoc, jelikož v případě, že Soudní dvůr konstatuje nesplnění povinnosti, jsou návrhy Komise, pokud jde o povahu a maximální výši peněžité sankce, kterou může uložit, pro Soudní dvůr závazné.

53 Autoři čl. 260 odst. 3 SFEU totiž nejen stanovili, že Komise musí navrhnout „výši paušální částky nebo penále, které má dotyčný členský stát zaplatit“, ale rovněž upřesnili, že Soudní dvůr může uložit zaplacení peněžité sankce, „které nepřekročí výši navrženou“ Komisí. Nastolili tak přímou spojitost mezi sankcí požadovanou Komisí a sankcí, kterou může uložit Soudní dvůr na základě tohoto ustanovení.

54 Argument, že uložení paušální částky nemůže mít podle judikatury Soudního dvora (viz zejména rozsudek ze dne 9. prosince 2008, Komise v. Francie, C-121/07, EU:C:2008:695, bod 63) automatickou povahu, nemůže mít ani dopad na pravomoc Komise zahájit řízení podle čl. 260 odst. 3 SFEU ve všech případech, kdy má za to, že nesplnění povinnosti spadá do působnosti tohoto ustanovení. Tato judikatura se totiž týká posouzení opodstatněnosti žaloby Komise znějící na „uložení“ zaplacení peněžité sankce Soudním dvorem, a nikoli účelnosti podání takového návrhu.

55 Pokud jde o argumentaci Rumunska vycházející z jeho postavení v porovnání s ostatními členskými státy, pokud jde o provedení směrnice 2015/849, průměrnou délku postupů před zahájením soudního řízení, která se jej týkají, nebo délku postupu před zahájením soudního řízení v projednávané věci, je třeba uvést, že se tato argumentace nevztahuje k použitelnosti čl. 260 odst. 3 SFEU na takové nesplnění povinnosti, o jaké jde v projednávané věci, ale týká se opodstatněnosti žaloby znějící na zaplacení paušální částky v projednávané věci, jež bude posouzena v pozdější fázi tohoto rozsudku. Kromě toho

a v každém případě nemohou být úvahy, které vedly Komisi k zahájení tohoto řízení proti Rumunsku a k tomu, že tak učinila ke dni, který si zvolila, na překážku použitelnosti čl. 260 odst. 3 SFEU nebo přípustnosti žaloby podané na základě tohoto ustanovení.

56 Je tedy třeba konstatovat, že se čl. 260 odst. 3 SFEU na takovou situaci, jako je situace dotčená v projednávané věci, použije.

K uložení paušální částky v projednávaném případě

– Argumentace účastníků řízení

57 Pokud jde o výši peněžité sankce, jež má být uložena, má Komise v souladu s postojem vyjádřeným v bodě 23 sdělení z roku 2011 za to, že jelikož nesplnění povinnosti sdělit opatření provádějící směrnici není méně závažné než nesplnění povinnosti, které může být předmětem sankcí uvedených v čl. 260 odst. 2 SFEU, musí být způsoby výpočtu sankcí uvedených v čl. 260 odst. 3 SFEU stejné jako ty, které se uplatní v rámci postupu upraveného v odstavci 2 tohoto článku.

58 V projednávané věci požaduje Komise uložení paušální částky, jejíž výše se vypočítává na základě pokynů obsažených ve sdělení ze dne 13. prosince 2005 nazvaném „Použití článku [260 SFEU]“ [SEC(2005) 1658], ve znění aktualizovaném sdělením ze dne 13. prosince 2017 nazvaným „Aktualizace údajů pro výpočet paušálních částek a penále, které Komise navrhuje Soudnímu dvoru v rámci řízení o nesplnění povinnosti“ [C(2017) 8720], přičemž minimální paušální částka pro Rumunsko činí 1 887 000 eur. Tato minimální paušální částka se však podle Komise v projednávaném případě neuplatní, jelikož je nižší než částka vyplývající z výpočtu paušální částky v souladu s těmito sděleními. Komise uvádí, že pro určení denní částky sloužící jako základ pro tento výpočet je třeba vynásobit jednotnou základní paušální sazbu, která činí 230 eur, koeficientem závažnosti, který v projednávaném případě činí 8 na stupnici od 1 do 20, a faktorem „n“, který pro Rumunsko činí 3,27. Denní částka tedy podle Komise činí 6 016,80 eura za den a musí být vynásobena počtem dní, které uplynuly mezi 27. červnem 2017, tedy dnem následujícím po datu provedení stanoveném směrnicí 2015/849, a 20. červencem 2019, tedy dnem předcházejícím datu, ke kterému bylo zajištěno úplné provedení této směrnice, tj. 754 dní. Paušální částka, která má být uložena, tak podle Komise činí 4 536 667,20 eura.

59 Komise mimoto nesouhlasí s tím, že by uložení paušální částky představovalo výjimku a uplatnilo se pouze za výjimečných okolností. Opožděné provedení směrnic totiž podle ní ohrožuje nejen ochranu obecných zájmů sledovaných unijními právními předpisy, která nemůže tolerovat žádné prodlení, ale také a především ochranu evropských občanů, kteří z této právní úpravy vyvozují subjektivní práva. Navíc věrohodnost unijního práva jako celku by byla ohrožena, kdyby trvalo řadu let, než by legislativní akty začaly vyvolávat plné právní účinky v členských státech. Komise se proto domnívá, že prodlení s provedením směrnic představuje dostatečně závažné zvláštní okolnosti, které odůvodňují uložení paušální částky.

60 Rumunsko nesouhlasí s přístupem Komise spočívajícím ve výpočtu výše sankcí, jež mají být uloženy na základě čl. 260 odst. 3 SFEU, podle stejných kritérií a pravidel, jaká jsou stanovena pro použití čl. 260 odst. 2 SFEU. Takový přístup je totiž podle Rumunska chybný a nepřiměřený vzhledem k odlišným charakteristikám každého typu nesplnění povinnosti a žaloby podávané Komisí na základě jednoho či druhého z těchto ustanovení.

61 Rumunsko tvrdí, že koeficient závažnosti stanovený Komisí je v projednávaném případě neúměrně vysoký, jelikož se nejedná o nesplnění povinností vyplývajících z prvního rozsudku konstatujícího nesplnění povinnosti, nejedná se o neprovedení směrnice 2015/849 do vnitrostátního práva a Rumunsko během celého řízení spolupracovalo. Co se týče koeficientu délky trvání, má Rumunsko za to, že použití takového koeficientu je nevhodné, jelikož pojem „délka trvání nesplnění povinnosti“ je zcela závislý na datu konstatování daného nesplnění povinnosti Soudním dvorem. V rámci čl. 260

odst. 3 SFEU je přitom právě tímto datem datum vyhlášení rozsudku Soudního dvora v souladu s článkem 258 SFEU. Pokud by se Soudní dvůr s tímto přístupem neztotožnil, má Rumunsko za to, že za účelem určení délky trvání nesplnění povinnosti je třeba jako referenční datum použít datum stanovené v odůvodněném stanovisku, a to v souladu s praxí Soudního dvora v případech nesplnění povinnosti na základě článku 258 SFEU.

62 Vzhledem ke zvláštnostem, jimiž se vyznačuje žaloba podaná Komisí na základě článku 258 SFEU ve spojení s čl. 260 odst. 3 SFEU, má Rumunsko kromě toho za to, že by bylo vhodnější stanovit minimální a maximální paušální částku, které by se měnily v závislosti na závažnosti porušení, kterého se dopustil daný členský stát. Ke stanovení těchto částek by podle Rumunska bylo nutné zohlednit všechny relevantní okolnosti. Zaprvé by bylo třeba stanovit minimální paušální částku, mnohem nižší než současný návrh Komise, která by se použila v případě konstruktivního a kooperativního přístupu dotčeného členského státu a v případě méně závažného porušení. Zadruhé musí maximální paušální částka odrážet opačný postoj dotčeného členského státu a závažnější porušení. V projednávaném případě je minimální paušální částka ve výši 1 887 000 eur navržená Komisí nepřiměřená vzhledem ke zvláštnostem věci, přístupu a chování Rumunska, jakož i k nové minimální paušální částce 1 651 000 eur navržené ve sdělení Komise ze dne 13. září 2019 nazvaném „Aktualizace údajů pro výpočet paušálních částek a penále, které Komise navrhuje Soudnímu dvoru Evropské unie v rámci řízení o nesplnění povinnosti“ (Úř. věst. 2019, C 309, s. 1). Za předpokladu, že by Soudní dvůr uložil paušální částku, musela by být její výše značně snížena a odrážet mimo jiné skutečnost, že i když zákon č. 129/2019 ze dne 11. července 2019 nabyl účinnosti až dne 21. července 2019, byla směrnice 2015/849 již částečně provedena ještě před uplynutím lhůty k jejímu provedení. Kromě toho, i kdyby se Soudní dvůr ztotožnil s přístupem zastávaným Komisí, měla by být výše paušální částky snížena již s ohledem na počet dní, které uplynuly mezi lhůtou stanovenou v odůvodněném stanovisku, tedy 8. únorem 2018, a buď dnem, kdy bylo dotčené porušení napraveno, nebo dnem vyhlášení tohoto rozsudku.

63 Členské státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci na podporu návrhových žádání Rumunska, mimo jiné tvrdí, že výše peněžitých sankcí uložených na základě čl. 260 odst. 3 SFEU musí být stanovena na nižší úrovni než výše sankcí uložených na základě odstavce 2 tohoto článku, neboť se jedná o méně závažné porušení, než je nevyhovění prvnímu rozsudku Soudního dvora, kterým bylo určeno nesplnění povinnosti. V každém případě by s ohledem na všechny okolnosti projednávaného případu měla být výše paušální částky navržená Komisí snížena.

– Závěry Soudního dvora

64 Pokud jde na prvním místě o argument, že povinnost zaplatit paušální částku je nepřiměřená, jelikož Rumunsko v průběhu řízení ukončilo předmětné nesplnění povinnosti, je třeba jednak připomenout, že nesplnění povinnosti členského státu sdělit opatření provádějící směrnici, ať už tím, že informace zcela či zčásti chybí, anebo je nedostatečně jasná a přesná, může samo o sobě odůvodnit zahájení řízení podle článku 258 SFEU směřující k určení tohoto nesplnění povinnosti [rozsudek ze dne 8. července 2019, Komise v. Belgie (Článek 260 odst. 3 SFEU – Vysokorychlostní sítě), C-543/17, EU:C:2019:573, bod 51]. A jednak je cílem zavedení mechanismu podle čl. 260 odst. 3 SFEU nejen přimět členské státy, aby co nejrychleji ustaly v neplnění povinností, které by, nebýt takového opatření, mělo tendenci přetrvávat, ale také zjednodušit a urychlit postup ukládání peněžitých sankcí za nesplnění povinnosti sdělit vnitrostátní opatření provádějící směrnici přijatou legislativním postupem, přičemž před zavedením tohoto mechanismu mohla být členským státům, které ve stanovených lhůtách nepostupovaly v souladu s předchozím rozsudkem Soudního dvora a nesplnily povinnost provést směrnici, uložena finanční sankce až několik let po vydání posledně uvedeného rozsudku [rozsudek ze dne 8. července 2019, Komise v. Belgie (Článek 260 odst. 3 SFEU – Vysokorychlostní sítě), C-543/17, EU:C:2019:573, bod 52].

65 Je přitom nutno konstatovat, že autoři čl. 260 odst. 3 SFEU stanovili za účelem dosažení cíle sledovaného tímto ustanovením dva druhy peněžitých sankcí, a sice paušální částku a penále.

66 V tomto ohledu z judikatury Soudního dvora vyplývá, že použití jednoho nebo druhého z obou těchto opatření závisí na způsobilosti každého z nich splnit sledovaný cíl v závislosti na okolnostech projednávané věci. Zatímco uložení penále se jeví jako obzvláště vhodné, aby přimělo členský stát k tomu, aby co nejrychleji ustal v neplnění povinností, které by, nebýt takového opatření, mělo tendenci přetrvávat, uložení povinnosti zaplatit paušální částku spočívá spíše na posouzení dopadů nesplnění povinností dotyčného členského státu na soukromé a veřejné zájmy, zejména pokud neplnění povinností trvalo po dlouhou dobu (analogicky s čl. 260 odst. 2 SFEU viz rozsudek ze dne 12. července 2005, Komise v. Francie, C-304/02, EU:C:2005:444, bod 81).

67 Za těchto okolností nemůže být žaloba, která stejně jako v projednávané věci požaduje uložení paušální částky, zamítnuta jako nepřiměřená pouze z toho důvodu, že jejím předmětem je nesplnění povinnosti, které, i když trvalo po určitou dobu, bylo ukončeno v okamžiku posuzování skutkových okolností Soudním dvorem.

68 Pokud jde na druhém místě o účelnost uložení peněžité sankce v projednávaném případě, je třeba připomenout, že Soudnímu dvoru přísluší v každé věci a v závislosti na okolnostech případu, který mu byl předložen, jakož i na stupni přesvědčování a odrazování, který se mu jeví jako potřebný, rozhodnout o peněžitých sankcích vhodných zejména k předejití tomu, aby se obdobná porušení unijního práva opakovala [rozsudek ze dne 8. července 2019, Komise v. Belgie (Článek 260 odst. 3 SFEU – Vysokorychlostní sítě), C-543/17, EU:C:2019:573, bod 78].

69 V projednávané věci je třeba mít za to, že navzdory tomu, že Rumunsko spolupracovalo s útvary Komise během celého postupu před zahájením soudního řízení a vyvinulo úsilí, díky němuž ustalo ve vytýkaném nesplnění povinnosti, soubor právních a skutkových okolností, jimiž se vyznačuje konstatované nesplnění povinnosti, a sice úplné opomenutí sdělit opatření nezbytná pro provedení směrnice 2015/849 ve lhůtě stanovené v odůvodněném stanovisku, ba i po datu podání projednávané žaloby, je ukazatelem toho, že účinné předcházení opakování obdobných porušení unijního práva v budoucnu může vyžadovat přijetí takového odrazujícího opatření, jako je uložení povinnosti zaplatit paušální částku (v tomto smyslu a analogicky s čl. 260 odst. 2 SFEU viz rozsudky ze dne 11. prosince 2012, Komise v. Španělsko, C-610/10, EU:C:2012:781, bod 142, a ze dne 4. prosince 2014, Komise v. Švédsko, C-243/13, nezveřejněný, EU:C:2014:2413, bod 63).

70 Tento závěr není zpochybněn argumentací uvedenou v bodě 55 tohoto rozsudku. Jak totiž bylo připomenuto v uvedeném bodě, přísluší Komisi zejména posoudit účelnost přijetí kroků vůči členskému státu a zvolit okamžik, kdy proti němu zahájí řízení o nesplnění povinnosti. Kromě toho cíle postupu před zahájením soudního řízení, a sice dát dotyčnému členskému státu příležitost splnit povinnosti, které pro něj vyplývají z unijního práva, a užitečně uplatnit důvody na svou obranu proti výtkám Komise [rozsudek ze dne 19. září 2017, Komise v. Irsko (Registrační daň), C-552/15, EU:C:2017:698, bod 28 a citovaná judikatura], si žádají, aby Komise ponechala členským státům přiměřenou lhůtu pro odpověď na výzvu dopisem a pro vyhovění odůvodněnému stanovisku, nebo případně k tomu, aby si připravily obranu. Pro účely posouzení přiměřenosti stanovené lhůty je třeba zohlednit všechny okolnosti charakterizující danou situaci. Velmi krátké lhůty tedy mohou být odůvodněny ve zvláštních situacích, zejména pokud existuje naléhavá potřeba napravit nesplnění povinnosti nebo pokud bude dotyčný členský stát plně obeznámen s názorem Komise ještě před zahájením řízení (rozsudek ze dne 13. prosince 2001, Komise v. Francie, C-1/00, EU:C:2001:687, bod 65).

71 Je přitom nutno konstatovat, že v projednávaném případě není tvrzeno, že by lhůty pro odpověď, které byly stanoveny ve výzvě dopisem a v odůvodněném stanovisku, byly obzvláště krátké nebo nepřiměřené. Kromě toho z nezpochybněných skutečností uvedených v bodech 4 a 5 tohoto rozsudku vyplývá, že je třeba mít za to, že Rumunsko přinejmenším od 27. června 2017 bylo plně obeznámeno s tím, že nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 67 směrnice 2015/849.

72 Pokud jde na třetím místě o výpočet paušální částky, kterou je vhodné uložit v projednávané věci, je třeba připomenout, že Soudnímu dvoru přísluší, aby při výkonu své posuzovací pravomoci v této oblasti, jak je vymezena návrhy Komise, stanovil výši paušální částky, jejíž zaplacení může být členskému státu uloženo na základě čl. 260 odst. 3 SFEU, tak aby byla přiměřená okolnostem a porušení, jehož se členský stát dopustil. Mezi faktory, které jsou v tomto ohledu relevantní, patří zejména takové skutečnosti, jako je závažnost zjištěného porušení práva, doba, po kterou toto porušení trvalo, a platební schopnost dotčeného členského státu [analogicky s čl. 260 odst. 2 SFEU viz rozsudek ze dne 12. listopadu 2019, Komise v. Irsko (Větrný park v Derrybrienu), C-261/18, EU:C:2019:955, bod 114 a citovaná judikatura].

73 Co se zaprvé týče závažnosti porušení práva, je třeba připomenout, že povinnost přijmout vnitrostátní opatření, která zajistí úplné provedení směrnice, a povinnost sdělit tato opatření Komisi jsou základními povinnostmi členských států, které mají zaručit plnou účinnost unijního práva, a je tudíž nutno mít za to, že neplnění těchto povinností je nepochybně závažné [rozsudek ze dne 8. července 2019, Komise v. Belgie (Článek 260 odst. 3 SFEU – Vysokorychlostní sítě), C-543/17, EU:C:2019:573, bod 85]. K tomu je třeba dodat, že směrnice 2015/849 je důležitým nástrojem k zajištění účinné ochrany finančního systému Unie před hrozbami způsobenými praním peněz a financováním terorismu. Absence nebo nedostatečnost takové ochrany finančního systému Unie musí být s ohledem na důsledky pro veřejné a soukromé zájmy v rámci Unie považována za zvláště závažnou.

74 I když Rumunsko v průběhu řízení ukončilo vytýkané nesplnění povinnosti, nemění to nic na tom, že toto nesplnění povinnosti existovalo ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku ze dne 8. prosince 2017, tedy dne 8. února 2018, takže účinnost unijního práva nebyla vždy zajištěna.

75 Závažnost tohoto nesplnění povinnosti je kromě toho umocněna okolností, že Rumunsko k tomuto datu ještě nepřijalo žádné opatření k provedení směrnice 2015/849.

76 Argumentace předložená Rumunskem s cílem uvést důvody prodlení s provedením směrnice 2015/849, a sice složitost ustanovení této směrnice, obtížný legislativní proces, který vedl k jejímu přijetí, a vůle zajistit správné provedení uvedené směrnice, nemůže mít vliv na závažnost dotčeného porušení, jelikož podle ustálené judikatury nemohou praxe nebo situace vnitrostátního právního řádu členského státu odůvodnit nedodržení povinností a lhůt vyplývajících z unijních směrnic, a tudíž ani jejich opožděné nebo neúplné provedení. Stejně tak je irelevantní, že nesplnění povinnosti členským státem vyplývá z technických obtíží, se kterými se tento členský stát potýkal (viz zejména rozsudek ze dne 7. května 2002, Komise v. Nizozemsko, C-364/00, EU:C:2002:282, bod 10 a citovaná judikatura).

77 Pokud jde zadruhé o dobu trvání porušení, je třeba připomenout, že je v zásadě nutno ji posuzovat s ohledem na okamžik, ke kterému Soudní dvůr posuzuje skutkové okolnosti, a nikoliv s ohledem na okamžik, kdy mu Komise věc předloží [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. července 2019, Komise v. Belgie (Článek 260 odst. 3 SFEU – Vysokorychlostní sítě), C-543/17, EU:C:2019:573, bod 87]. Je třeba mít za to, že k tomuto posouzení skutkových okolností dochází ke dni ukončení řízení.

78 V projednávané věci je nesporné, že dotčené nesplnění povinnosti skončilo dne 21. července 2019, tedy před ukončením řízení.

79 Pokud jde o počátek doby, jejž je třeba vzít v potaz pro účely stanovení výše paušální částky, jež má být uložena na základě čl. 260 odst. 3 SFEU, je třeba upřesnit, že na rozdíl od toho, co Soudní dvůr rozhodl v bodě 88 svého rozsudku ze dne 8. července 2019, Komise v. Belgie (Článek 260 odst. 3 SFEU –

Vysokorychlostní sítě) (C-543/17, EU:C:2019:573), týkajícím se určení denního penále, jež má být uloženo, není relevantním datem k určení doby trvání předmětného nesplnění povinnosti pro účely uložení paušální částky na základě čl. 260 odst. 3 SFEU datum uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku, nýbrž datum, k němuž uplyne prováděcí lhůta stanovená předmětnou směrnicí.

80 Jak totiž uvedl generální advokát v bodě 74 svého stanoviska, je cílem tohoto ustanovení stimulovat členské státy k tomu, aby prováděly směrnice ve lhůtách stanovených unijním normotvůrcem, a zajistit plnou účinnost unijních právních předpisů. Zatímco tedy k aktivaci postupu podle čl. 260 odst. 2 SFEU vede skutečnost, že členský stát nesplnil povinnosti vyplývající z rozsudku, kterým bylo určeno nesplnění povinnosti, je základem řízení upraveného v čl. 260 odst. 3 SFEU skutečnost, že členský stát nesplnil povinnost přijmout a sdělit opatření provádějící směrnici nejpozději ke dni stanovenému touto směrnicí.

81 Přijetím jakéhokoli jiného řešení by ostatně byl zpochybněn užitečný účinek ustanovení směrnic, která stanoví datum, ke kterému musí opatření provádějící tyto směrnice nabýt účinnosti. Vzhledem k tomu, že podle ustálené judikatury Soudního dvora platí, že zaslání výzvy dopisem na základě čl. 258 prvního pododstavce SFEU předpokládá, že se Komise může platně dovolávat předcházejícího nesplnění povinnosti příslušející dotyčnému členskému státu [rozsudek ze dne 5. prosince 2019, Komise v. Španělsko (Plány pro nakládání s odpady), C-642/18, EU:C:2019:1051, bod 17 a citovaná judikatura], by členské státy, které neprovedly směrnici ke dni stanovenému touto směrnicí, měly v takovém případě každopádně k dispozici dodatečnou lhůtu k jejímu provedení, jejíž délka by navíc závisela na tom, jak rychle Komise zahájí postup před zahájením soudního řízení, aniž by přitom bylo možné zohlednit délku této lhůty při posuzování doby trvání předmětného nesplnění povinnosti. Je přitom nesporné, že datem, od kterého je třeba zajistit plnou účinnost směrnice, je datum provedení stanovené v samotné směrnici, a nikoliv datum uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku.

82 Na rozdíl od toho, co tvrdí Rumunsko, nemůže být tímto přístupem zpochybněn užitečný účinek postupu před zahájením soudního řízení upraveného v čl. 258 prvním pododstavci SFEU. V takové situaci, jako je situace dotčená v projednávané věci, totiž dotčený členský stát nemůže platně tvrdit, že nevěděl, že od data provedení stanoveného v dotčené směrnici neplnil povinnosti, které pro něj z této směrnice vyplývají. Mimoto ochrana práva dotčeného členského státu na obhajobu zaručená postupem před zahájením soudního řízení nemůže mít za následek ochranu tohoto členského státu před jakýmkoli finančním důsledkem vyplývajícím z tohoto nesplnění povinnosti pro období před uplynutím lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku.

83 K zajištění plné účinnosti unijního práva je tudíž třeba, aby při posuzování doby trvání porušení pro účely stanovení výše paušální částky, která má být uložena na základě čl. 260 odst. 3 SFEU, bylo vzato v úvahu datum provedení stanovené samotnou dotčenou směrnicí.

84 V projednávané věci není zpochybňováno, že k datu provedení stanovenému v článku 67 směrnice 2015/849, tedy k 26. červnu 2017, Rumunsko nepřijalo právní a správní předpisy nezbytné k zajištění provedení této směrnice, a tudíž nesdělilo Komisi opatření provádějící tuto směrnici. Z toho plyne, že dotčené nesplnění povinnosti, které skončilo teprve dne 21. července 2019, trvalo o něco déle než dva roky.

85 Pokud jde zatřetí o platební schopnost dotčeného členského státu, z judikatury Soudního dvora vyplývá, že je třeba zohlednit nedávný vývoj hrubého domácího produktu (HDP) v tomto členském státě, a to ke dni posuzování skutkových okolností Soudním dvorem [analogicky s čl. 260 odst. 2 SFEU viz rozsudek ze dne 12. listopadu 2019, Komise v. Irsko (Větrný park v Derrybrienu), C-261/18, EU:C:2019:955, bod 124 a citovaná judikatura].

86 S přihlédnutím ke všem okolnostem projednávané věci a s ohledem na posuzovací pravomoc přiznanou Soudnímu dvoru v čl. 260 odst. 3 SFEU, který stanoví, že Soudní dvůr nemůže, pokud jde o paušální částku, jejíž zaplacení ukládá, překročit částku navrženou Komisí, je třeba mít za to, že účinné předcházení obdobnému porušování práva v budoucnu, jako je porušení článku 67 směrnice 2015/849, které má dopad na plnou účinnost unijního práva, vyžaduje uložení paušální částky, jejíž výše musí být stanovena na 3 000 000 eur.

87 V důsledku toho je třeba uložit Rumunsku povinnost zaplatit Komisi paušální částku ve výši 3 000 000 eur.

K nákladům řízení

88 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Rumunsko nemělo ve věci úspěch, je důvodné mu uložit náhradu nákladů řízení.

89 Podle čl. 140 odst. 1 tohoto jednacího řádu, který stanoví, že členské státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, nesou vlastní náklady řízení, je třeba rozhodnout, že Belgické království, Estonská republika, Francouzská republika a Polská republika ponesou vlastní náklady řízení.

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

1) **Rumunsko tím, že ve lhůtě stanovené v odůvodněném stanovisku ze dne 8. prosince 2017 nepřijalo právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849 ze dne 20. května 2015 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES a směrnice Komise 2006/70/ES, a tudíž tyto předpisy nesdělilo Evropské komisi, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 67 směrnice 2015/849.**

2) **Rumunsku se ukládá povinnost zaplatit Evropské komisi paušální částku ve výši 3 000 000 eur.**

3) **Rumunsku se ukládá náhrada nákladů řízení.**

4) **Belgické království, Estonská republika, Francouzská republika a Polská republika ponesou vlastní náklady řízení.**

Podpisy