

UPLATŇOVANIE SANKCIÍ ZA PORUŠOVANIE ÚNIOVÉHO PRÁVA PODĽA ČLÁNKU 260 ZFEÚ¹

MIROSLAV SLAŠŤAN

Faculty of Law/Matej Bel University, Slovakia

Abstract in original language

Príspevok sa venuje spôsobu ukladania sankcií v konaní o porušení povinnosti vyplývajúcej z Úniového práva pre členské štáty Európskej únie podľa článku 260 Zmluvy o fungovaní EÚ v historickom kontexte a uvádza na najnovšie trendy ukladania sankcií Súdny dvorom EÚ v tomto konaní. Poukazuje tiež na extenzívny výklad uvedeného ustanovenia Súdny dvorom EÚ a aktívnu úlohu Komisie pri navrhovaní spôsobu a výšky sankcií.

Key words in original language

Sankcie, právo EÚ, konanie o porušení (nesplnení) povinnosti podľa čl. 260 ZFEÚ, Súdny dvor Európskej únie, rozsudok, Európska komisia, členský štát, pokuta, penále.

Abstract

The article is devoted to the way of imposing sanctions in infringement procedure in accordance with Article 260 of the Treaty on Functioning of the EU in historical context and points out the newest trends in imposing sanctions by the Court of Justice of the EU in this procedure. It details also the extensive interpretation mentioned provisions by the Court of Justice of the EU and active assignment of the Commission within drafting the concept and rate of sanctions.

Key words

Sanctions, EU Law, obligation, infringement procedure, Art. 260 TFEU, Court of Justice of the European Union, judgment, European Commission, Member State, lump sum, penalty payment.

1 Úvod

Zásada prednosti práva Únie ukladá povinnosť nielen súdnym, ale všetkým orgánom členského štátu umožniť plnú účinnosť úniových noriem.² Na

¹ Táto práca je výsledkom riešenia projektu „Vplyv judikatúry súdov Európskej únie na vnútroštátne právo jej členských štátov“, ktorý je financovaný Agentúrou na podporu výskumu a vývoja (zmluva č. APVV-0754-07). Projekt je implementovaný občianskym združením EUROIORIS - Európske právne centrum v spolupráci so Slovenskou asociáciou európskeho práva a Právnickou fakultou Univerzity Mateja Bela.

základe zásady spolupráce odvodenej Súdny dvorom EÚ³ (ďalej len „Súdny dvor“, ktorý je vecne príslušný na konanie a rozhodovanie o nami uvádzaných sporoch v rámci Súdneho dvora Európskej únie) z ustanovení článku 4 ods. 3 ZFEÚ sa povinnosť členských štátov prijať všetky primerané opatrenia všeobecnej alebo osobitnej povahy vyplývajúce z práva Únie vzťahuje na všetky orgány verejnej moci členských štátov, najmä na súdne a správne orgány v rozsahu ich právomocí⁴.

V porovnaní s inými medzinárodnými organizáciami, nie je v Európskej únii kontrola aplikácie únievého práva členskými štátmi ponechaná na ne samotné. Dodržiavanie práva pri výklade a uplatňovaní zakladajúcich zmlúv a aktov inštitúcií EÚ zabezpečuje v rámci svojich právomocí Súdny dvor Európskej únie⁵ a rovnako tak aj kontrolu dodržiavania povinností tiež nezávislá inštitúcia EÚ – Európska Komisia. Obdobne aj samotné členské štáty, môžu iniciovať konanie pred Súdny dvorom, ak sa domnievajú, že iný členský štát porušuje povinnosti, ktoré mu zo zakladajúcich zmlúv vyplývajú.

Je to práve konanie o porušenie povinností vyplývajúcich z únievého práva podľa článkov 258 až 260 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ďalej len „ZFEÚ“), ktoré umožňuje efektívne zabezpečiť dodržiavanie vyššie spomenutej zásady spolupráce a z nej plynúcich axiém.

Problematika sankcií ukladaných za porušovanie únievého práva tvorí obsiahlu a nie vždy koherentnú oblasť práva EÚ. Súdna ochrana Únie voči členským štátom zahŕňa jednak spoluprácu jej inštitúcií⁶, ako aj spoluprácu súdov únie a vnútroštátnych súdov členských štátov⁷. Únieová súdna ochrana, teda obligatórna a výlučná právomoc Súdneho dvora postihovať

² Pozri rozsudok SD C-118/00, *Larsy*, 28.6.2001, Zb. s. I-5063, bod 52; Komisia p. Taliansku, 48/71, 13.7.1972, Zb. s. 529, bod 7; Komisia p. Taliansku, 19.1.1993, C-101/91, Zb. s. I-191, bod 24. Pozri tiež *Siman*, M. – *Slašťan*, M.: *Primárne právo Európskej únie*, 3. vydanie. Bratislava: EUROIURIS, 2010, str. 194 až 248.

³ Pozri rozsudok SD C-2/06, *Kempter*, 12.2.2008, Zb. s. I-411, bod 35; *Kühne a Heitz*, C-453/00, 13.1.2004, Zb. s. I-837, bod 20.

⁴ Pozri tiež *Stehlík*, V.: *Národní procesní autonomie v reflexi na případ Unibet*. In: *Debaty mladých právníků 2007*. Sborník příspěvku z konference Monseho debaty mladých právníků, konané ve dnech 10.-12.9. 2007 Právnickou fakultou Univerzity Palackého v Olomouci. Univerzita Palackého v Olomouci 2007, str. 127.

⁵ Pozri čl. 19 ods. 1 Zmluvy o EÚ.

⁶ Tu máme na mysli priame žaloby o porušenie práva EÚ podané Komisiou proti členským štátom podľa čl. 258 ZFEÚ, o ktorých koná a rozhoduje Súdny dvor.

⁷ Ide o súdnu ochranu Únievého práva, ktorú poskytujú primárne (v hlavnom konaní) vnútroštátne súdy, napríklad v rámci konaní a rozhodovaní o žalobách o náhradu škody, ktoré incidenčne otázku skutočného porušenia práva EÚ predložia v rámci prejudiciálneho konania podľa čl. 267 ZFEÚ Súdnemu dvoru.

porušovanie záväzkov štátov, ktoré im vyplývajú z členstva v Únii a kontrolné právomoci Komisie v tomto procese zahŕňa viacero mechanizmov.

Rozhodujúci význam (napríklad podľa početnosti začatých konaní) má predovšetkým základné a generálne konanie voči členským štátom podľa ustanovení čl. 258 až 260 ZFEÚ. Súdny dvor je v rámci tohto konania o porušenie povinnosti členským štátom oprávnený preskúmať akékoľvek ich konanie či zanedbanie, a to z akéhokoľvek dôvodu, ktorý sa týka nesprávneho (alebo žiadneho) uplatňovania únievého práva.⁸

Bez bližšieho venovania sa samotnému predsúdneho, či súdneho konaniu podľa čl. 258 až 260 ZFEÚ⁹, budeme v ďalšom výklade analyzovať len právny základ ukladania navrhovania sankcií Komisiou a ich ukladanie Súdnym dvorom vrátane jeho doterajšieho uplatňovania.

2 Možnosť ukladať sankcie za porušenie únievého práva podľa čl. 260 ZFEÚ

Podľa ustanovenia článku 260 ods. 1 ZFEÚ, ak Súdny dvor zistí, že členský štát nesplnil povinnosť, ktorá mu vyplýva z tejto zmluvy, konštatuje tento fakt vo svojom rozsudku. Z uvedeného ustanovenia ďalej vyplýva členskému štátu „povinnosť prijať potrebné opatrenia, aby vyhovel rozsudku Súdného dvora“. Výkladom tohto článku je možné konštatovať, že právomoci Súdného dvora sú v konaní o porušení povinnosti iba deklaratórne¹⁰ a Súdny dvor EÚ svojím rozhodnutím len potvrdzuje, že primárne/sekundárne právo bolo porušené. Jeho rozsudok teda neobsahuje konštitutívne účinky a právne následky porušovania vznikajú od okamihu, kedy nastalo samotné porušenie.

Až do platnosti Maastrichtskej Zmluvy o EÚ boli úniejné účinky rozhodnutí Súdného dvora v konaní podľa čl. 260 ods. 1 ZFEÚ skôr politické a právne následky potenciálne znášali až v rámci vnútroštátnych správnych či súdnych konaní.

Práve Zmluva o EÚ z roku 1992 novelizovala v tomto smere ZFEÚ (resp. vtedy ustanovenie čl. 171 Zmluvy o založení Európskeho hospodárskeho

⁸ Siman, M. – Slašťan, M.: Súdny systém Európskej únie. Bratislava: EUROIURIS, 2010, str. 370.

⁹ K podrobnostiam o samotnom konaní pozri napríklad: Brown, L. N. – Kennedy, T.: The Court of Justice of the European Communities, 5th edition, Sweet & Maxwell, London, 2000, str. 00-00 alebo Lenaerts, K. – Arts, D. – Maselis, I.: Procedural law of the European Union, 2nd edition, Sweet and Maxwell, London, 2006, str. 128-173 alebo Siman, M. – Slašťan, M.: Súdny systém Európskej únie. Bratislava: EUROIURIS, 2010, str. 368-407.

¹⁰ Lenaerts, K. – Arts, D. – Maselis, I.: Procedural law of the European Union, 2nd edition, Sweet and Maxwell, London, 2006, str. 167.

spoločenstva, ďalej aj „ZEHS“) tak, aby zabezpečila účinný sankčný mechanizmus nielen za porušovanie úniijného práva členskými štátmi vôbec, ale najmä vynucovania si nápravy tohto porušenia a plnenia rozsudkov Súdneho dvora (podľa čl. 260 ods. 1 ZFEÚ) zavedením ďalšieho následného súdneho konania o „splnenie rozsudku Súdneho dvora“ podľa čl. 260 ods. 2 ZFEÚ. Totiž Komisia je povinná (v anglickom znení ZFEÚ „it shall“, v slovenskom znení „navrhne“) v tomto konaní navrhnúť dva druhy peňažných sankcií, t.j. „výšku paušálnej pokuty alebo penále, ktoré má dotknutý členský štát zaplatiť a ktoré pokladá v daných podmienkach za primerané“ a Súdny dvor rozhoduje o tom, či členský štát prijal alebo neprijal „potrebné opatrenia, aby vyhovel jeho rozsudku“ a „môže [v anglickom znení ZFEÚ „it may“] mu uložiť paušálnu pokutu alebo penále, ak zistí, že členský štát potrebné opatrenia neprijal“.

Uvedené ustanovenia platné od 1. novembra 1993 bolo Lisabonskou zmluvou modifikované v dvoch rovinách. Prvá, síce významná, ale zrejmä zmena nastala v súvislosti so zrušením trojpiliérovej štruktúry Európskej únie a definovanie jej právneho nástupníctva voči zrušenému Európskemu spoločenstvu v tom, že celé konanie sa týka nielen porušenia Zmluvy o fungovaní EÚ, ale už aj samotnej Zmluvy o EÚ, resp. ich všetkých ich následných zmien a doplnkov („zmlúv“), t.j. primárneho práva EÚ vôbec. Pred Lisabonskou zmluvou sa konanie podľa čl. 226 až 228 ZES (resp. podľa prvého číslovania čl. 169 až 171 ZEHS) týkalo „nesplnenia povinnosti, ktorá mu vyplýva z tejto zmluvy“, t.j. nie podľa Zmluvy o EÚ¹¹.

Druhá a z hľadiska efektívnejšieho priebehu samotného konania podstatnejšia zmena nastala v odbúrání rozhodujúcej časti predsúdneho konania podľa čl. 260 ods. 2 ZFEÚ, a síce zrušení povinnosti Komisie podať odôvodnené stanovisko po možnosti štátu predložiť svoje pripomienky, vrátane stanovenia a následného čakania na uplynutie lehoty uvedenej Komisiou v odôvodnenom stanovisko, počas ktorej mal členský štát ešte šancu vykonať predmetný rozsudok Súdneho dvora. Uvedená administratívna „predsúdna“ časť konania podľa čl. 260 ods. 2 ZFEÚ je tak teraz minimálna, zahŕňa nutnosť, pred podaním žaloby Súdnemu dvoru Komisiou, ponechať členskému štátu možnosť vyjadriť sa k prijatiu opatrení potrebných na vykonanie predtým „odsudzujúceho“ rozsudku Súdneho dvora podľa čl. 260 ods. 1 ZFEÚ.

Z uvedeného právneho základu konania podľa čl. 260 ods. 2 ZFEÚ však naďalej vyvstávajú viaceré otázky, ktoré musela zodpovedať až judikatúra Súdneho dvora, alebo aj otázky, ktoré majú na prvý pohľad jasný právny základ, avšak práve judikatúra Súdneho dvora ich vyložila „trochu inak“.

¹¹ Obdobné konanie bola a stále je zakotvené aj v Zmluve o založení Európskeho spoločenstva atómovej energie, pozri čl. 141 a nasl.).

3 Spôsob navrhovania a ukladania sankcií za porušenie únieového práva podľa čl. 260 ods. 2 ZFEÚ

Nielen pri navrhovaní, ale podľa doterajšej skromnej judikatúry Súdneho dvora sa zdá, že Komisia má pri navrhovaní, ako aj ukladaní sankcií podľa čl. 260 ods. 2 ZFEÚ¹² rozhodujúcu úlohu¹³.

I keď ustanovenia čl. 260 ods. 2 ZFEÚ neuvádzajú výslovne či Komisia je povinná navrhnúť výšku oboch peňažných sankcií odôvodniť, je to zrejme z formulácie „...ktoré pokladá v daných podmienkach za primerané“, t.j. musí uviesť z akých dôvodov práve navrhnúť konkrétnu výšku peňažnej sankcie považuje za primeranú. Možno na prvý pohľad ako protichodné možnosti tak stojí pri sebe povinnosť Komisie ukladať sankcie vždy prispôbosené okolnostiam daného prípadu na strane jednej a snaha zabezpečiť transparentnosť a predvídateľnosť navrhovaných sankcií (stanovená metodika výpočtu), ich jasnosť a jednotnosť, „výhovné“ a odstrašujúce pôsobenie v snahe o účinné uplatňovanie práva Únie a rešpektovanie zásady rovnakého zaobchádzania so všetkými členskými štátmi na strane druhej.

V roku 2005 prijala Komisia nové oznámenie - Uplatňovanie článku 228 Zmluvy o ES (SEK/2005/1658), ktoré od 1. januára 2006 nahrádza dovtedy platné dve predchádzajúce oznámenia, unifikujúc tým metodiku výpočtu tak paušálnej pokuty ako aj penále. V tomto oznámení Komisia priznala, že síce vo svojom oznámení z roku 1996 sa zamerala na navrhovanie penále, „vzhľadom na to, že základným cieľom celého konania o porušení je čo najrýchlejšie dosiahnuť vykonanie rozsudku“ avšak „skúsenosť ukazuje, že členské štáty často vyhovejú rozsudku iba v pokročilom, niekedy až v konečnom štádiu konania podľa článku 260 ZFEÚ“.¹⁴ Dôsledkom praxe Komisie navrhujúcej Súdnemu dvoru iba uloženie penále za nevykonanie rozsudku po jeho vynesení podľa čl. 260 ods. 1 ZFEÚ, bolo aj to, že dotknutý štát odstránil porušovanie a vykonal rozsudok Súdneho dvora aj tesne pred vynesením druhého rozsudku podľa čl. 260 ods. 2 ZFEÚ, keď Súdnym dvorom uložené penále už stratilo svoj zmysel. Konanie za nielen pretrvávajúce porušovanie práva Únie, ale navyše aj za jeho deklaratórne konštatovanie Súdnym dvorom tak nebolo sankcionované, čo členské štáty

¹² Nižšie uvedené úvahy platia v plnom rozsahu aj na obdobné konanie o porušenie povinností vyplývajúcich zo Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva atómovej energie, pozri čl. 141 a nasl. tejto zmluvy).

¹³ Tohto si je Komisia zrejme aj vedomá, keď seabedome vyhlasuje, že „má však, ako strážkyňa zmlúv, rozhodujúcu úlohu a jej prináleží začať konanie stanovené v článku 260 alebo sa v prípade potreby obrátiť na Súdny dvor a navrhnúť uloženie paušálnej pokuty a/alebo penále v stanovenej výške“. Pozri bod 4 druhá veta oznámenia Komisie - Uplatňovanie článku 228 Zmluvy o ES (SEK/2005/1658).

¹⁴ Pozri bod 10 a 10.1 oznámenia Komisie - Uplatňovanie článku 228 Zmluvy o ES (SEK/2005/1658).

neodrádzalo od sekundárneho konania o uložení sankcie podľa čl. 260 ods. 2 ZFEÚ. Komisia k tomu uviedla, že „akékoľvek pretrvávajúce nevykonanie rozsudku Súdneho dvora je vážnym porušením zásad legality a právnej istoty v Spoločenstve, ktoré je založené na princípe právneho štátu“¹⁵.

Naviac podľa Komisie, „logickým dôsledkom nového prístupu týkajúceho sa paušálnej pokuty je to, že Komisia nestiahne žalobu v prípade, že členský štát zastaví neplnenie povinnosti v čase po podaní žaloby a pred vynesením rozsudku na základe článku 260 ZFEÚ ods. 2.

Za týchto okolností sa Komisia od roku 2005 nazdáva, že je nevyhnutné navrhovať Súdneho dvora obe sankcie kumulatívne, a to najmä vzhľadom na rozsudok Súdneho dvora vo veci C-304/02 Komisia proti Francúzsku, v ktorom potvrdil, že oba druhy peňažnej sankcie (penále a paušálna pokuta) sa pre rovnaké porušenie môžu kumulovať a po prvýkrát uložil obe sankcie súčasne.

Následne navrhovanie oboch sankcií Komisia podmieňuje uplatnením nasledovných všeobecných kritérií:

- a) závažnosti porušenia,
- b) jeho trvaním,
- c) potrebou zabezpečiť odstrašujúci účinok samotnej sankcie, aby sa predchádzalo ďalším porušeniam,¹⁶

ktoré podliehajú nasledovným podmienkam, ktoré sa viac či menej dopĺňajú alebo vylučujú¹⁷:

- a) predvídateľnosti zo strany členských štátov (vopred stanovenej jasnej metodiky výpočtu konkrétnej sankcie),
- b) zásade proporcionality,
- c) zásade rovnakého zaobchádzania so všetkými členskými štátmi (vopred stanovenej jednotnej metodiky výpočtu konkrétnej sankcie) a
- d) dostatočnému odstrašujúcemu účinku.

¹⁵ Pozri bod 10.1 oznámenia Komisie - Uplatňovanie článku 228 Zmluvy o ES (SEK/2005/1658).

¹⁶ Pozri bod 6 oznámenia Komisie - Uplatňovanie článku 228 Zmluvy o ES (SEK/2005/1658).

¹⁷ Pozri bod 7 a 8 oznámenia Komisie - Uplatňovanie článku 228 Zmluvy o ES (SEK/2005/1658).

3.1 Navrhovanie a ukladanie penále podľa čl. 260 ods. 2 ZFEÚ

Penále ako druh sankcie Komisia navrhuje s cieľom čo najskôr odstrániť nesplnenie povinnosti, konštatovanej prvým rozsudkom Súdneho dvora EÚ podľa článku 160 ods. 1 ZFEÚ. Sankcionovanie sa však nevzťahuje za obdobie od uvedeného prvého rozsudku, ale má donucovaciu funkciu až od okamihu vynesenia druhého rozsudku Súdneho dvora EÚ v prípade, že porušovanie úniijného práva pokračuje, do okamihu jeho skončenia.

Penále sa počíta na základe vopred stanovenej metódy podľa všeobecného vzorca:

$$D_p = (Z_{pp} \times K_z \times K_t) \times n$$

kde: D_p = denné penále,

Z_{pp} = minimálna základná denná suma penále,

K_z = koeficient závažnosti,

K_t = koeficient trvania a

n = faktor zohľadňujúci platobnú schopnosť príslušného členského štátu a zároveň počet hlasov, ktorý má tento štát v Rade.

Penále podľa uvedeného vzorca je tak suma vypočítaná v zásade za každý omeškaný deň. Avšak ako Súdny dvor EÚ v rozsudkoch C-278/01, Komisia proti Španielsku a C-304/02, Komisia proti Francúzsku uviedol, denné penále nie je vždy najprimeranejším referenčným obdobím a v určitých prípadoch porušovania úniijného práva je nutné stanoviť iné obdobie tak, aby bolo možné objektívne posúdiť pretrvávanie nevykonania rozsudku po vynesení druhého rozsudku a stanoviť dlžné penále. Totiž určité porušovanie práva je možné určiť nie na dennom základe, ale skôr na mesačnom, polročnom, či dokonca ročnom plnení či neplnení povinností.

Ad Z_{pp})

Jednotný základný paušál je podľa Komisie definovaný ako fixná základná suma, ktorá sankcionuje porušenie zásady legality a nerešpektovanie rozsudkov Súdneho dvora vo všetkých veciach týkajúcich sa článku 260 ZFEÚ. Je stanovený tak, aby si Komisia zachovala dostatočne široké rozpätie na uváženie pri uplatňovaní koeficientu závažnosti, jeho výška bola rozumne stanovená a bola prijateľná pre všetky členské štáty, a tiež aby výška, vynásobená koeficientom závažnosti, bola dostatočne vysoká s

cieľom udržať dostatočný tlak na inkriminovaný členský štát. Komisia túto výšku Zpp stanovila na 600 eur za deň.¹⁸

Ad Kz)

Suma 600 eur ako Zpp sa násobí tzv. koeficientom závažnosti. Komisia si uvedomuje, že každé nevykonanie rozsudku je nutné považovať vždy za závažnú skutočnosť. Napriek tomu pre špecifické potreby určenia výšky penále berie do úvahy aj ďalšie dva parametre úzko súvisiace so základným porušením, ktoré viedlo k nevykonanému rozsudku:

- význam porušených predpisov práva EÚ, ktoré členský štát porušil a
- dôsledky tohto porušenia na všeobecné a jednotlivé záujmy.

Například ak členský štát poruší právnu povinnosť, ktorá, spadá do rámca ustálenej judikatúry Súdneho dvora (rozsudok o neplnení povinnosti nasleduje po rozsudku vynesenom v obdobnom zmysle v prejudiciálnom konaní), je takáto skutočnosť rovnako významná pre posúdenie koeficientu závažnosti. Ako vyplýva zo samotnej judikatúry Súdneho dvora, členský štát, ktorý poruší jasnú normu alebo jasne stanovenú judikatúru Súdneho dvora, sa dopustí závažnejšieho porušenia práva ako ten, ktorý uplatňuje nejasnú a komplexnú normu Únie, ktorá nikdy nebola predložená Súdnemu dvoru na interpretáciu alebo posúdenie platnosti.¹⁹ Jasnosť (alebo nejasný alebo nezreteľný charakter) porušeného pravidla môže byť determinujúcim prvkom.

Naviac je nutné zohľadniť aj okolnosť, že členský štát prijal na účely vykonania rozsudku opatrenia, ktoré považoval za dostatočné, ale ktoré Komisia považuje za nedostatočné. Táto situácia je odlišná od situácie, keď členský štát neprijme žiadne opatrenia. V tomto prípade nie je nijaká pochybnosť o tom, že členský štát porušil článok 260 ods. 1 ZFEÚ.²⁰ Závažnejším porušením je aj predchádzajúca nedostatočná lojálna spolupráca s Komisiou v konaní stanovenom v článku 260 ods. 2 ZFEÚ. Na druhej strane ako poľahčujúcu okolnosť sa musí prípadne považovať fakt, že rozsudok, ktorý je potrebné vykonať, nastoľuje reálne otázky týkajúce sa interpretácie alebo fakt, že existujú skutočné osobitné ťažkosti, pokiaľ ide o jeho vykonanie v krátkom časovom úseku.

¹⁸ Pozri bod 15 oznámenia Komisie - Uplatňovanie článku 228 Zmluvy o ES (SEK/2005/1658).

¹⁹ Pozri judikatúru Súdneho dvora o zodpovednosti členských štátov týkajúcu sa porušenia práva Spoločenstva a najmä rozsudok z 26. marca 1996 vo veci C-392/93 British Telecommunications, Zb. 1996, s. I-1631

²⁰ Pozri bod 16.3 oznámenia Komisie - Uplatňovanie článku 228 Zmluvy o ES (SEK/2005/1658).

Pokiaľ ide o druhý faktor koeficientu závažnosti, dôsledky porušenia na všeobecné alebo jednotlivé záujmy sa posudzujú jednotlivo. Pri tomto zohľadnení sa neprihliada na eventuálnu výšku náhrady škody, ktorú musí jednotliviec uplatniť jedine v príslušnom vnútroštátnom konaní. Komisia použitím tohto parametru sleduje zohľadnenie následkov porušenia na jednotlivcoch a hospodárskych operátoroch. Následky nie sú rovnaké ak sa porušenie týka napríklad jediného prípadu nesprávneho uplatňovania (neuznanie diplomu) alebo netransponovania smernice o vzájomnom uznávaní diplomov s dosahom na záujmy celej profesijnej kategórie.

Komisia v oznámení stanovila nasledovnú hierarchiu prioritných/poľahčujúcich okolností:

- strata vlastných zdrojov EÚ,
- vplyv porušenia na fungovanie EÚ,
- závažné alebo nenapraviteľné poškodenie ľudského zdravia alebo životného prostredia,
- hospodárske alebo iné poškodenie jednotlivcov a hospodárskych operátorov, vrátane nehmotnej ujmy, ako napríklad rozvoj ľudskej osobnosti,
- finančné čiastky implikované v porušení,
- akákoľvek finančná výhoda, ktorá plynie členskému štátu z nerešpektovania rozsudku Súdneho dvora,
- dôležitosť porušenia zohľadňujúc obrat alebo pridanú hodnotu dotyčného hospodárskeho sektoru v dotknutom členskom štáte,
- rozsah obyvateľstva postihnutého porušením (závažnosť sa môže považovať za menšiu, ak sa porušenie netýka celého obyvateľstva v danom členskom štáte),
- zodpovednosť Spoločenstva voči tretím krajinám,
- skutočnosť, či ide o ojedinelý prípad alebo recidívu (napríklad omeškanie transpozície smerníc v určitom sektore).²¹

Závažnosť porušenia ovplyvňuje výšku základnej paušálnej pokuty prostredníctvom multiplikačného koeficientu, ktorý je minimálne 1 a maximálne 20.

²¹ Pozri bod 16.4 oznámenia Komisie - Uplatňovanie článku 228 Zmluvy o ES (SEK/2005/1658).

Ad Kt)

I keď z vyššie uvedeného vyplýva, že penále sleduje donucovaciu funkciu na skončenie porušovania úijného práva od vynesenia druhého rozsudku Súdneho dvora podľa čl. 260 ods. 2 ZFEÚ, v metóde ktorá stanovuje výpočet, sa objavuje aj premenná týkajúca sa obdobia trvania porušenia od prvého rozsudku Súdneho dvora až po rozhodnutia Komisie obrátiť sa na Súdny dvor.

Komisia bez bližšieho vysvetlenia uvedeného postupu ďalej v oznámení stanovuje základný paušál na hodnotu 0,10 za mesiac od vynesenia prvého rozsudku, pričom minimálny koeficient je 1 a maximálny 3.

Ad n)

V bližšie vymedzených hodnotách minimálnej základnej dennej sumy penále (ktorá nezohľadňuje ani proporcionalitu), koeficientu závažnosti či koeficientu trvania nie je zahrnutý proporcionálny odstrašujúci účinok pre každý členský štát osobitne. Komisia uvádza, že tento odstrašujúci účinok sankcie má dva aspekty, ktoré musia zaručiť, aby:

– sa členský štát rozhodol napraviť situáciu a ukončiť porušenie (prevyšuje teda zisk, ktorý členskému štátu plyní z porušenia),

– členský štát nebude opakovať porušenie.

Odstrašujúci účinok je zohľadnený faktorom „n“ rovnajúcemu sa geometrickému priemeru založenému na jednej strane na hrubom domácom produkte (HDP) dotknutého členského štátu a na druhej strane na vážení jeho hlasov v Rade. Faktor „n“ kombinuje platobnú schopnosť každého členského štátu – vyjadrenú v jeho HDP – s počtom hlasov, ktorým členský štát disponuje v Rade. Z tohto vyplývajúci vzorec umožňuje dosiahnuť rozumnú diferenciáciu od 0,36 do 25,40 medzi jednotlivými členskými štátmi takto:²²

Belgicko - 5,81

Česká republika - 3,17

Dánsko - 3,70

Nemecko- 25,40

Estónsko - 0,58

²² Pozri bod 18.1 oznámenia Komisie - Uplatňovanie článku 228 Zmluvy o ES (SEK/2005/1658).

Grécko - 4,38

Španielsko - 14,77

Francúzsko - 21,83

Írsko - 3,14

Taliansko - 19,84

Cyprus - 0,70

Lotyšsko - 0,64

Litva - 1,09

Luxembursko - 1,00

Maďarsko - 3,01

Malta - 0,36

Holandsko - 7,85

Rakúsko - 4,84

Poľsko - 7,22

Portugalsko - 4,04

Slovinsko - 1,01

Slovensko - 1,45

Fínsko - 3,24

Švédsko - 5,28

Spojené kráľovstvo - 21,99.

Komisia uvádza, že si vyhradzuje právo upraviť tento faktor, ak nastane veľká odchýlka od reálnej situácie, alebo ak sa zmení váženie hlasov v Rade. V dôsledku odporúčene trvalejšieho predpokladateľného rastu HDP nových členských štátov, Komisia upraví faktor „n“ raz za tri roky.²³

²³ Pozri bod 18.2 oznámenia Komisie - Uplatňovanie článku 228 Zmluvy o ES (SEK/2005/1658).

3.2 Navrhovanie a ukladanie paušálnej pokuty podľa čl. 260 ods. 2 ZFEÚ

Stanovenie výšky paušálnej pokuty Komisiou rovnako podlieha základným zásadám, najmä zásade proporcionality a rovnosti zaobchádzania v snahe nájsť jej potrebný odstrašujúci účinok smerujúci predovšetkým do okamihu samotného vynesenia druhého rozsudku Súdneho dvora.

Metóda výpočtu paušálnej pokuty je podobná ako pri výpočte penále a je založená na dennom základe podľa vzorca:

$$P_p = Z_{ppp} \times K_z \times n \times dp$$

kde: P_p = paušálna pokuta,

Z_{ppp} = základný paušál „paušálnej pokuty“,

K_z = koeficient závažnosti,

n = faktor zohľadňujúci platobnú schopnosť inkriminovaného členského štátu a

dp = počet dní trvania porušenia.

K jednotlivým hodnotám je potrebné uviesť, že koeficient závažnosti a faktor „ n “ sú identické ako pri penále.²⁴

Tento základný paušál pre paušálnu pokutu je stanovený na 200 eur na deň, čo zodpovedá jednej tretine základného paušálu pre penále.

Na rozdiel od výpočtu penále, koeficient trvania sa neaplikuje, pretože trvanie porušenia sa už zohľadňuje pri vynásobení dennej sumy počtom dní, kedy trvá neplnenie povinnosti.

Komisia vo svojom oznámení SEK/2005/1658 uvádza, že pri každom podaní žaloby Súdneho dvoru na základe článku 228 navrhne prinajmenej fixnú paušálnu pokutu stanovenú pre každý členský štát na základe faktora „ n “. Tento minimálny fixný základ odráža princíp, že každé pretrvávajúce nevykonanie rozsudku Súdneho dvora zo strany členského štátu predstavuje samo osebe, nezávisle od akejkoľvek príťažujúcej okolnosti, porušenie zásady legality v Únii, ktoré je založené na právnom štáte a musí byť reálne sankcionované. Minimálna paušálna pokuta je pre Českú republiku napríklad 3,17 (1.585.000 eur) alebo pre Slovensko 1,45, resp. 725.000 eur.

²⁴ Pozri bod 23.2 oznámenia Komisie - Uplatňovanie článku 228 Zmluvy o ES (SEK/2005/1658).

Ak minimálna paušálna pokuta bude vyššie, Komisia navrhne Súdnemu dvoru, aby stanovil paušálnu pokutu prostredníctvom súčinu dennej sumy a počtu dní trvania porušenia odo dňa vynesenia rozsudku na základe článku 260 ZFEÚ do dňa nápravy porušenia alebo, ak nenastane náprava, do dňa vynesenia rozsudku na základe článku 260 ZFEÚ.

4 Záver

Lisabonská zmluva platná od 1. decembra 2009 priniesla okrem v druhej časti uvedených dvoch zmien konania o porušení povinnosti splniť rozsudok Súdneho dvora podľa článku 260 ods. 2 ZFEÚ aj celkom odlišné konanie *lex specialis*, podľa nového tretieho odseku čl. 260 ZFEÚ, ktorý znie:

„Ak Komisia predloží vec Súdnemu dvoru Európskej únie podľa článku 258, pretože sa domnieva, že dotknutý členský štát porušil svoju povinnosť oznámiť opatrenie, ktorým transponoval smernicu prijatú v súlade s legislatívnym postupom, môže, ak to považuje za vhodné, navrhnúť výšku paušálnej pokuty alebo penále, ktoré má dotknutý členský štát zaplatiť a ktoré pokladá v daných podmienkach za primerané.

Ak Súdny dvor Európskej únie určí, že došlo k nesplneniu povinnosti, môže dotknutému členskému štátu uložiť paušálnu pokutu alebo penále najviac vo výške navrhutej Komisiou. Povinnosť platiť nadobudne účinnosť ku dňu, ktorý Súdny dvor Európskej únie určí vo svojom rozsudku.“

Z uvedeného právneho základu je zrejmé, že sa týmto odstraňuje celé jedno konanie pred Súdnym dvorom o konštatovaní porušenia únieového práva a ihneď sa otvára možnosť Súdnemu dvoru ukladať príslušné sankcie.

Literature:

- Brown, L. N. – Kennedy, T.: *The Court of Justice of the European Communities*, 5th edition, Sweet & Maxwell, London, 2000, 470 pp, ISBN 0-421-681209
- Lenaerts, K. – Arts, D. – Maselis, I.: *Procedural law of the European Union*, 2nd edition, Sweet and Maxwell, London, 2006, pp 790, ISBN 0-421-94700-4
- Siman, M. – Slašťan, M.: *Súdny systém Európskej únie*. Bratislava: EUROIURIS, 2010, 782 pp, ISBN 978-80-89406-07-4
- Siman, M. – Slašťan, M.: *Primárne právo Európskej únie*, 3. vydanie. Bratislava: EUROIURIS, 2010, 1097 pp, ISBN 978-80-89406-06-7

- Stehlík, V.: Národní procesní autonomie v reflexi na případ Unibet. In: Debaty mladých právníků 2007. Sborník příspěvků z konference Monseho debaty mladých právníků, konané ve dnech 10.-12.9. 2007 Právnickou fakultou Univerzity Palackého v Olomouci. Univerzita Palackého v Olomouci 2007, ISBN 978-80-244-1925-1.

Contact – email

slastan@euroiuris.sk