



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

25 април 2024 година *

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Член 258 ДФЕС — Защита на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза — Директива (ЕС) 2019/1937 — Липса на транспониране и на уведомяване за мерките за транспониране — Член 260, параграф 3 ДФЕС — Искане за осъждане да се заплати еднократно платима сума и подневна периодична имуществена санкция — Критерии за определяне на размера на санкцията — Автоматично прилагане на коефициент за тежест — Определяне на платежоспособността на държавата членка — Демографски критерий“

По дело C-147/23

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения, предявен на основание член 258 и член 260, параграф 3 ДФЕС на 10 март 2023 г.,

Европейска комисия, представлявана от J. Vaquero Cruz и M. Owsiany-Hornung,

ищец,

срещу

Република Полша, представлявана от В. Małczyna,

ответник,

СЪДЪТ (първи състав),

състоящ се от: Ал. Арабаджиев, председател на състава, Т. von Danwitz, P. G. Xuereb, A. Kumin и I. Ziemele (докладчик), съдии,

генерален адвокат: N. Emiliou,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 14 март 2024 г.,

постанови настоящото

* Език на производството: полски.

Решение

1 С исковата си молба Европейската комисия моли Съда:

- да установи, че като не е приела необходимите закони, подзаконови и административни разпоредби за транспонирането на Директива (ЕС) 2019/1937 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2019 година относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза (ОВ L 305, 2019 г., стр. 17) и като не е уведомила Комисията за приемането на такива разпоредби, Република Полша не е изпълнила задълженията си по член 26, параграфи 1 и 3 от тази директива,
- да осъди Република Полша да заплати еднократно платима сума, която да съответства на по-високия размер от следните две суми:
 - сума от 13 700 евро на ден, умножена по броя на дните, считано от деня след изтичането на срока за транспониране на Директива 2019/1937, определен в същата, до деня на изпълнението на задълженията, или, при неизпълнение — до деня на постановяване на решението по настоящото дело,
 - минимална сума от 3 836 000 евро,
- в случай че посоченото в първо тире неизпълнение на задълженията продължава към датата на постановяване на решението по настоящото дело, да се осъди Република Полша да заплати периодична имуществена санкция от 53 430 евро на ден, считано от датата на постановяване на това съдебно решение до момента на изпълнението от Република Полша на задълженията ѝ по Директива 2019/1937, и
- да осъди Република Полша да заплати съдебните разноски.

Правна уредба

Директива 2019/1937

2 Съображение 1 от Директива 2019/1937 гласи:

„[...] [Ч]есто пъти потенциалните лица, сигнализиращи за нередности, се въздържат да подадат сигнал за своите опасения или подозрения поради страх от ответни действия с цел отмъщение. В този контекст значението на предоставянето на балансирана и ефективна защита на лицата, сигнализиращи за нередности, се признава все по-често както на равнището на [Европейския] съюз [...], така и на международно равнище“.

3 Съгласно член 1 от тази директива:

„Целта на настоящата директива е да подобри прилагането на правото и политиките на Съюза в конкретни области, като се определят общи минимални стандарти, с които се осигурява високо ниво на защита на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза“.

4 Член 26 от Директива 2019/1937 предвижда:

„1. Държавите членки въвеждат в сила законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими, за да се съобразят с настоящата директива, до 17 декември 2021 г.

[...]

3. Когато държавите членки приемат разпоредбите, предвидени в параграфи 1 и 2, в тези разпоредби се съдържа позоваване на настоящата директива или то се извършва при официалното им публикуване. Условието и редът на позоваване се определят от държавите членки. Те незабавно съобщават на Комисията текста на тези разпоредби“.

Съобщението от 2023 г.

5 Съобщение 2023/С 2/01 на Комисията, озаглавено „Финансови санкции при производства за установяване на нарушение“ (ОВ С 2, 2023 г., стр. 1, наричано по-нататък „Съобщението от 2023 г.“), посвещава точки 3 и 4 съответно на „периодичната имуществена санкция“ и „еднократно платимата сума“.

6 Точка 3, втора алинея от това съобщение предвижда:

„Размерът на периодичната имуществена санкция се изчислява, както следва:

- умножаване на фиксирана сума по коефициент за тежест и коефициент за продължителност,
- умножаване на получения резултат по сума, определена по държава членка (фактор „n“), отразяваща платежоспособността на съответната държава членка“.

7 Точка 3.2 от посоченото съобщение относно прилагането на коефициента за тежест при изчисляването на периодичната имуществена санкция има следния текст:

„Нарушение, свързано с неизпълнение на съдебно решение от страна на държава членка или с неуведомяване за мерки за транспониране на директива, приета в рамките на законодателна процедура, винаги се счита за сериозно. С оглед адаптирането на размера на санкцията към конкретните обстоятелства по случая, Комисията определя коефициента за тежест въз основа на два параметъра: значението на нарушенията или нетранспонираните правила на Съюза и последиците от нарушението за общите и конкретните интереси.

Като се имат предвид изложените по-долу съображения, тежестта на нарушението се определя чрез коефициент, определен от Комисията — между минимум 1 и максимум 20“.

8 Точка 3.2.2 от същото съобщение гласи:

„При искове, предявени по член 260, параграф 3 от ДФЕС, Комисията систематично прилага коефициент за тежест 10 в случай на пълно неуведомяване за мерките за транспониране. В Съюза, основан на зачитането на принципите на правовата държава, всички законодателни директиви трябва да се считат за еднакво важни и изискват пълно транспониране от държавите членки в рамките на определените от тях срокове.

В случай на частично неуведомяване за мерките за транспониране, при определяне на коефициента за тежест, който е по-нисък от 10, следва да се вземе предвид значението на пропуските в транспонирането. Освен това могат да се вземат предвид последиците от нарушението за общите и конкретните интереси [...]“.

- 9 Съгласно точка 3.3 от Съобщението от 2023 г., озаглавена „Прилагане на коефициента за продължителност“:

„[...]“

Коефициентът за продължителност се изразява като множител между 1 и 3. Той се изчислява при ставка от 0,10 на месец, считано от датата на първото съдебно решение или от деня, следващ изтичането на срока за транспониране на въпросната директива.

[...]“.

- 10 Точка 3.4 от това съобщение със заглавие „Платежоспособност на държавата членка“ предвижда:

„[...]“

Необходимият размер на санкцията, за да има възпиращо действие, ще варира в зависимост от платежоспособността на държавите членки. Възпиращото действие е отразено във фактора „n“. Той се определя като среднопретеглена геометрична стойност на брутния вътрешен продукт (БВП) [...] на съответната държава членка, сравнен със средния БВП на държавите членки, с тежест две, и на населението на съответната държава членка, сравнено със средното население на държавите членки, с тежест едно. Това представлява платежоспособността на съответната държава членка спрямо платежоспособността на останалите държави членки:

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

[...]“

[...] Комисията реши да преразгледа своя метод за изчисляване на фактора „n“, който сега се основава предимно на БВП на държавите членки и второстепенно на тяхното население като демографски критерий, позволяващ да се запази разумно отклонение между различните държави членки. Взemanето предвид на населението на държавите членки за една трета от изчислението на фактора „n“ намалява в разумна степен варирането на факторите „n“ на държавите членки в сравнение с изчисление, основано единствено на БВП на държавите членки. Това също така добавя елемент на стабилност при изчисляването на фактора „n“, тъй като е малко вероятно населението да се променя значително на годишна база. За разлика от това при БВП на дадена държава членка може да се наблюдават по-големи годишни колебания, особено в периоди на икономическа криза. В същото време, тъй като БВП на държавата членка все още представлява две трети от изчислението, той остава преобладаващият фактор за целите на оценката на платежоспособността“.

[...]“.

- 11 Точка 4.2 от посоченото съобщение уточнява метода за изчисляване на еднократно платимата сума по следния начин:

„Еднократно платимата сума се изчислява по начин, който в голяма степен е подобен на метода за изчисляване на периодичната имуществена санкция, а именно:

- умножаване на фиксирана сума по коефициент за тежест,
- умножаване на резултата по фактора „n“,
- умножаване на резултата по броя на дните, през които нарушението продължава [...].

[...]“.

- 12 Точка 4.2.1 от същото съобщение предвижда:

„За да се изчисли еднократно платимата сума, дневната сума се умножава по броя на дните, през които нарушението продължава. Този брой се определя по следния начин:

[...]

- за искове, предявени на основание член 260, параграф 3 от ДФЕС, това е броят на дните между деня, следващ изтичането на срока за транспониране, предвиден в разглежданата директива, и датата на прекратяване на нарушението или, при неизпълнение, датата на постановяване на съдебното решение по член 260 от ДФЕС.

[...]“.

- 13 Съгласно точка 4.2.2 от Съобщението от 2023 г.:

„За изчисляването на еднократно платимата сума Комисията прилага същия коефициент за тежест и същия фиксиран фактор „n“, както при изчисляването на периодичната имуществена санкция [...]

Фиксираната сума за еднократно платимата сума е по-ниска от тази за периодичните имуществени санкции. [...]

Фиксираната сума, приложима за еднократно платимата сума, е посочена в точка 2 от приложение I.

[...]“.

- 14 Приложение I към това съобщение, озаглавено „Данни, използвани за определяне на финансовите санкции, предлагани на Съда“, предвижда в точка 1, че фиксираната сума за периодичната имуществена санкция, посочена в точка 3 от посоченото съобщение, се определя на 3 000 евро на ден, в точка 2, че фиксираната сума за еднократно платимата сума, посочена в точка 4.2.2 от посоченото съобщение, се определя на 1 000 евро на ден, т.е.

една трета от фиксираната сума за периодичната имуществена санкция, и в точка 3, че факторът „n“ за Република Полша е 1,37. В точка 5 от това приложение I се уточнява, че минималната еднократно платима сума за Република Полша се определя на 3 836 000 евро.

Досъдебната процедура

- 15 На 27 януари 2022 г. Комисията изпраща официално уведомително писмо на Република Полша, в което я упреква, че не я е уведомила за мерките, приети за транспониране на Директива 2019/1937. В отговора си от 23 март 2022 г. Република Полша само посочва, че такива мерки са в процес на приемане.
- 16 На 15 юли 2022 г. Комисията изпраща на Република Полша мотивирано становище, в което я приканва да изпълни задълженията си по Директива 2019/1937 в срок от два месеца, считано от деня на уведомяването за посоченото становище.
- 17 В отговора си от 15 септември 2022 г. Република Полша подчертава необходимостта да се проведат задълбочени междуведомствени консултации по въпросите, обхванати от Директива 2019/1937, така че приключването на текущата парламентарна работа е предвидено за края на 2022 г., а обнародването в полския „Държавен вестник“ на законовите, подзаконовите и административните разпоредби за съобразяване с Директива 2019/1937 е предвидено за януари 2023 г. С електронно писмо от 11 януари 2023 г. тази държава членка уточнява, че това обнародване трябва да бъде извършено през месец август 2023 г.
- 18 При тези обстоятелства на 15 февруари 2023 г. Комисията решава да предяви настоящия иск пред Съда.

По неизпълнението на задължения по смисъла на член 258 ДФЕС

Доводи на страните

- 19 Комисията припомня, че съгласно член 288, трета алинея ДФЕС държавите членки са длъжни да приемат необходимите разпоредби, за да осигурят транспонирането на директивите в националния си правен ред в определените от тези директиви срокове, и да съобщават незабавно тези разпоредби на Комисията.
- 20 Тази институция уточнява, че наличието на неизпълнение на тези задължения трябва да се преценява с оглед на положението в държавата членка към момента на изтичане на срока, определен в мотивираното становище, което е изпратила на същата.
- 21 В конкретния случай обаче Република Полша не е приела посочените разпоредби, нито е уведомила Комисията за приемане на такива преди изтичането на срока, определен в мотивираното становище от 15 юли 2022 г.
- 22 Признавайки разглежданото неизпълнение, Република Полша същевременно оправдава закъснението в транспонирането на Директива 2019/1937 във вътрешния си правен ред, най-напред, с необходимостта от удължаване на срока за законодателна работа, предвид широкия обхват на тази директива. Приемането на законовите, подзаконовите и

административните разпоредби, необходими за съобразяване с посочената директива, изисквали широк кръг обществени консултации, провеждани от Министерството на семейството и социалната политика. Законопроектът за транспониране на Директива 2019/1937 освен това претърпял множество промени в хода на междуведомствените консултации.

- 23 По-нататък, процедурата по изработване на закона за транспониране на Директива 2019/1937 била забавена поради трудностите, предизвикани от пандемията от COVID-19, която объркала организацията на законодателната работа.
- 24 Накрая, войната в Украйна и произтеклият от нея приток на бежанци до голяма степен мобилизирали ресурсите на Министерството на семейството и социалната политика, на което е възложено изработването на посочения закон.
- 25 В писмената си реплика Комисията отбелязва, от една страна, че законодателят на Съюза е приел, че срок от две години е достатъчен, за да могат държавите членки да изпълнят задълженията си по транспонирането на Директива 2019/1937. Изтъкнатите от Република Полша трудности обаче се отнасяли до разпоредби, практики или положения от нейния вътрешен правен ред, които по силата на постоянната съдебна практика не могли да обосноват забавяне на транспонирането на посочената директива.
- 26 От друга страна, конкретните обстоятелства, свързани с пандемията от COVID-19, както и с войната в Украйна, биха могли да бъдат релевантни, за да се обоснове такова забавяне само при условие че съответният акт на Съюза предвижда възможност за дерогации или изключения при такива обстоятелства или ако са изпълнени критериите за непреодолима сила, което в настоящия случай не е така. Освен това държавите членки могли да се позовават на непреодолима сила само за периода, необходим за преодоляване на пречките, произтичащи от въпросното положение — период, който не може да надхвърля две години. Настоящият иск обаче бил предявен повече от тринадесет месеца след изтичането на двугодишния срок за транспониране, предвиден в Директива 2019/1937. Накрая, второто нахлуване на Руската федерация в Украйна започнало на 24 февруари 2022 г., т.е. след изтичането на този срок.

Съображения на Съда

- 27 Съгласно член 26, параграф 1 от Директива 2019/1937 държавите членки е трябвало до 17 декември 2021 г. да въведат в сила законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими за да се съобразят с нея. По-нататък, по силата на член 26, параграф 3 от тази директива държавите членки са длъжни да съобщят на Комисията текста на тези разпоредби.
- 28 Според постоянната практика на Съда наличието на неизпълнение на задължения трябва да се преценява с оглед на положението в съответната държава членка към момента на изтичане на определения в мотивираното становище на Комисията срок и последващи промени не могат да се вземат предвид от Съда (решения от 25 февруари 2021 г., Комисия/Испания (Директива за защита на личните данни — наказателноправна област), C-658/19, EU:C:2021:138, т. 15, и от 29 февруари 2024 г., Комисия/Ирландия (Аудио-визуални медийни услуги), C-679/22, EU:C:2024:178, т. 28 и цитираната съдебна практика).

- 29 В настоящия случай в мотивираното становище от 15 юли 2022 г. е бил предоставен двумесечен срок на Република Полша за съобразяване със задълженията ѝ, посочени в това становище.
- 30 Както обаче е видно от писмената защита и от дубликата, подадени от Република Полша в настоящото производство, към момента на изтичане на срока, определен в мотивираното становище от 15 юли 2022 г., Република Полша не е приела законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими за съобразяване с Директива 2019/1937 и следователно тази държава членка също така не е съобщила тези разпоредби на Комисията в този срок.
- 31 Същевременно, както беше посочено в точки 22—24 от настоящото решение, според Република Полша няколко обстоятелства обосновават неспазването на срока за транспониране на тази директива.
- 32 Първо, тази държава членка изтъква удължаването на срока за законодателната работа предвид широкия обхват на посочената директива.
- 33 В това отношение следва да се припомни, че според постоянната практика на Съда държава членка не може да се позовава на разпоредби, практики или положения, съществуващи в нейния вътрешен правен ред, за да обоснове неизпълнение на задълженията, произтичащи от правото на Съюза, каквото неизпълнение е липсата на транспониране на директива в определения срок (решение от 25 февруари 2021 г., Комисия/Испания (Директива за защита на личните данни — наказателноправна област), C-658/19, EU:C:2021:138, т. 19 и цитираната съдебна практика).
- 34 Освен това съгласно член 26, параграф 1 от Директива 2019/1937 законодателят на Съюза е приел, че срок от две години е достатъчен, за да могат държавите членки да изпълнят задълженията си.
- 35 Второ, Република Полша поддържа, че процедурата по транспониране на тази директива била забавена поради трудностите, предизвикани от пандемията от COVID-19, както и от притока на бежанци вследствие на агресията срещу Украйна.
- 36 От една страна обаче, ако се предположи, че според Република Полша организационните затруднения, свързани с пандемията от COVID-19 и с притока на бежанци вследствие на агресията срещу Украйна, представляват непреодолима сила, възпрепятствала транспонирането на Директива 2019/1937 в определения срок, важно е най-напред да се констатира, че тази държава членка посочва тези събития като обосновка за закъснението при транспонирането на тази директива за първи път на етапа на писмения отговор. По-нататък, в това отношение съгласно постоянната съдебна практика, макар понятието за непреодолима сила да не предполага абсолютната невъзможност, то все пак изисква разглежданото неизпълнение да се дължи на извънредни, непредвидими и външни за позоваващия се на него обстоятелства, чиито последици не са могли да бъдат избегнати въпреки положената дължима грижа, като освен това позоваване на положение на непреодолима сила може да се прави само за периода, необходим за отстраняване на тези затруднения (решение от 8 юни 2023 г., Комисия/Словакия (Право на прекратяване на договор без такса), C-540/21, EU:C:2023:450, т. 81). Същевременно, въпреки че здравна криза с мащаба на пандемията от COVID-19 и притокът на бежанци вследствие на агресията срещу Украйна са външни за Република Полша ненормални и непредвидими

събития, това не променя факта, че тази държава членка е трябвало да действа с цялата дължима грижа, като уведоми Комисията своевременно за срещнатите трудности, поне преди изтичането на срока, определен в мотивираното становище от 15 юли 2022 г. Накрая, безспорно е, че Република Полша все още не е предприела транспонирането на Директива 2019/1937 в края на устната фаза на настоящото производство, а именно почти една година след изтичането на срока, предвиден в мотивираното становище от 15 юли 2022 г., и повече от година и половина след изтичането на срока, предвиден в член 26, параграф 1 от тази директива.

- 37 При тези обстоятелства разглежданото неизпълнение на задължения не може да бъде обосновано нито с появата на пандемия през 2020 г., нито с трудностите, срещнати от тази държава членка поради агресията срещу Украйна — събития, които, както отбелязва генералният адвокат в точки 45 и 48 от своето заключение, са могли да имат само косвено въздействие върху процеса по транспониране на посочената директива.
- 38 При това положение Република Полша не може успешно да се позовава на тези обстоятелства, за да обоснове липсата на транспониране на Директива 2019/1937 в определения срок. Вследствие на това следва да се констатира, че като не е приела до изтичането на определения в мотивираното становище срок законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими за да се съобрази с Директива 2019/1937, и съответно като не е съобщила тези разпоредби на Комисията, Република Полша не е изпълнила задълженията си по член 26, параграфи 1 и 3 от тази директива.

По имуществените санкции на основание член 260, параграф 3 ДФЕС

Доводи на страните

- 39 Тъй като счита, че твърдяното неизпълнение на задължения от страна на Република Полша продължава към момента, в който Комисията е сезирала Съда с настоящия иск, Комисията предлага на основание член 260, параграф 3 ДФЕС на тази държава членка да се наложи плащането и на еднократно платима сума, и на периодична имуществена санкция.
- 40 При определянето на размерите на тези финансови санкции Комисията се основава на общите принципи, посочени в точка 2 от Съобщението от 2023 г., както и на метода за изчисляване, съдържащ се в точки 3 и 4 от това съобщение. По-конкретно, тази институция посочва, че определянето на посочените санкции трябва да почива на основните критерии, които са тежестта на нарушението, неговата продължителност и необходимостта да се осигури възпиращо действие на санкцията, за да се избягват бъдещи нарушения.
- 41 Що се отнася, на първо място, до тежестта на нарушението, Комисията припомня, че коефициентът за тежест, приложим по силата на Съобщението от 2023 г., е стойност между минимум 1 и максимум 20. Тази институция уточнява, че в съответствие с точка 3.2.2 от това съобщение тя систематично прилага коефициент за тежест 10 в случаите на пълно неизпълнение на задължението за съобщаване на мерките за транспониране на директива, тъй като всяка липса на транспониране на директива и на съобщаване на тези мерки са със същата степен на тежест независимо от естеството на разпоредбите на съответната директива. Подобен автоматизъм би позволил да се гарантира равенството на държавите членки пред Договорите в съответствие с член 4, параграф 2 ДЕС.

- 42 На второ място, що се отнася до продължителността на нарушението, Комисията отбелязва, че по силата на точка 3.3 от Съобщението от 2023 г. коефициентът за продължителност се изразява като множител между 1 и 3 и се изчислява при ставка от 0,10 на месец, считано от деня, следващ изтичането на срока за транспониране на въпросната директива, до момента, в който Комисията реши да сезира Съда. Тъй като продължителността на този период в настоящия случай е 13 месеца, приложеният коефициент за продължителност е 1,3.
- 43 Що се отнася, на трето място, до критерия, свързан с необходимостта да се осигури възпиращо действие на санкцията, като се вземе предвид платежоспособността на съответната държава членка, той е отразен във фактора „n“, определен за всяка държава членка в точка 3 от приложение I към Съобщението от 2023 г. Неговото изчисляване се основава на съотношението между БВП на съответната държава и средния БВП на всички държави членки, умножено по съотношението между населението на тази държава членка и средното население на всички държави членки. Среднопретеглената стойност на първото съотношение е две трети, а на второто — една трета. От това произтича фактор „n“ на стойност 1,37 за Република Полша. Според Комисията вземането предвид на населението на съответната държава членка като второстепенен критерий за изчисляването на този фактор позволява да се запази разумно отклонение на фактора „n“ между различните държави членки и да се гарантира известна стабилност на този коефициент в съответствие с практиката на Съда. Освен това, тъй като използваните от Комисията данни се актуализират всяка година, промените в БВП на съответната държава членка щели да бъдат надлежно отразени.
- 44 Вследствие на това, първо, за изчисляването на размера на еднократно платимата сума Комисията предлага по силата на точка 4.2 от Съобщението от 2023 г. да се приложи коефициент за тежест 10 и да се определи фактор „n“ в размер на 1,37. Резултатът от тези два елемента трябва да се умножи по фиксираната сума за еднократно платимата сума, определена в точка 2 от приложение I към това съобщение, а именно 1 000 евро, което съответства на сумата от 13 700 евро, която трябва да се умножи по броя на дните, през които нарушението продължава, в съответствие с точка 4.2.1 от посоченото съобщение. Комисията посочва, че плащането на тази еднократно платима сума трябва да бъде наложено, при условие че надвишава 3 836 000 евро — размерът на минималната еднократно платима сума, определена за Република Полша съгласно точка 5 от приложение I към Съобщението от 2023 г.
- 45 Второ, що се отнася до определянето на размера на периодичната имуществена санкция, Комисията предлага определената в точка 1 от приложение I към Съобщението от 2023 г. фиксирана сума за периодичната имуществена санкция, която възлиза на 3 000 евро на ден, да се умножи по коефициент за тежест 10, коефициент за продължителност 1,3 и по фактор „n“ в размер на 1,37, което прави периодична имуществена санкция в размер на 53 430 евро на ден.
- 46 Накрая, Комисията предлага да се приеме, че датата, от която задължението за плащане влиза в сила, е тази на постановяването на съдебното решение по настоящото дело.
- 47 Според Република Полша предложените от Комисията размери на периодичната имуществена санкция и на еднократно платимата сума са прекомерни и непропорционални.

- 48 От една страна, тази държава членка отбелязва, че систематичното прилагане на коефициент за тежест 10 в случай на пълно неизпълнение на задължението за съобщаване на мерките за транспониране на директива е пречка за каквото и да било отчитане на специфичните обстоятелства, присъщи на законодателния процес и на напредването на националното законодателство. В случай различни разпоредби на Директива 2019/1937 съответствали на действащи норми в съществуващото национално законодателство, които, макар сами по себе си да не са съобщени на Комисията, трябвало да бъдат взети предвид при определянето на коефициента за тежест. Най-напред, полският Кодекс на труда съдържа разпоредба, с която се въвежда в изпълнение член 19 от Директива 2019/1937. След това, полският Административнопроцесуален кодекс предвиждал създаването на канали за подаване на сигнали за правонарушения, както и защитата на лицата, подаващи такива. Накрая, полският закон за банковото дело задължавал банките да въведат системи за управление и вътрешен контрол, които да позволяват подаването на сигнали за правонарушения и да осигуряват защитата на лицата, подаващи такива.
- 49 Автоматичното определяне на коефициент за тежест обаче не позволявало да се вземат предвид тези елементи от националното законодателство, нито конкретните последици от установеното неизпълнение на задължения за частните и обществените интереси.
- 50 По-нататък, Република Полша отбелязва, че е сътрудничала на Комисията в хода на цялата досъдебна процедура, така че според нея това обстоятелство би трябвало да доведе до намаляване на коефициента за тежест.
- 51 От друга страна, включването на демографски критерий в рамките на метода за изчисляване на фактора „n“ имало за последица това, че имуществената санкция не отразява действителните финансови възможности на съответната държава членка, което било в противоречие с практиката на Съда. В конкретния случай на Република Полша тя подчертава, че прилагането на такъв демографски критерий води до необосновано утежняване на фактора „n“.
- 52 Във всички случаи Република Полша счита, че размерът на поисканите от Комисията имуществени санкции трябвало да бъде преразгледан поради силен спад в ритъма на икономически растеж, както и поради висока инфлация през 2023 г. в тази държава членка.
- 53 В репликата си Комисията изтъква, що се отнася до фактора за тежест, най-напред, че ако Съдът реши да вземе предвид важността на разпоредбите на правото на Съюза, както по същество поддържа Република Полша, последицата от това би била увеличаване на този фактор, тъй като Директива 2019/1937 е особено важна както за общия интерес, така и за частните интереси. След това, националните разпоредби, които тази държава членка посочва, били ирелевантни при определянето на посочения фактор за тежест, при положение че те не са ѝ съобщени като мерки за транспониране на тази директива. Накрая, лоялното сътрудничество, което изтъква посочената държава членка, нямало никаква роля в случай на пълна липса на съобщаване на мерките за транспониране на директива, и във всички случаи, добросъвестното сътрудничество с Комисията не можело да представлява смекчаващо обстоятелство, щом като става въпрос за задължение по член 4, параграф 3 ДЕС.

- 54 В дубликата си Република Полша поддържа, че при определянето на коефициента за тежест Комисията не може да не вземе предвид приложимото национално законодателство само с мотива, че то не ѝ е било съобщено. Освен това законопроектът за защита на лицата, подаващи сигнали за нарушения на правото на Съюза, бил преминал последващите етапи на законодателния процес.

Съображения на Съда

По прилагането на член 260, параграф 3 ДФЕС

- 55 Член 260, параграф 3, първа алинея ДФЕС предвижда, че когато сезира Съда с иск по силата на член 258 ДФЕС, тъй като счита, че съответната държава членка не е изпълнила задължението си да съобщи за мерките за транспониране на директива, приета съгласно определена законодателна процедура, Комисията може, ако счете за уместно, да определи размера на еднократно платимата сума или периодичната имуществена санкция, която тази държава трябва да заплати, и която според нея е съобразена с обстоятелствата. Съгласно член 260, параграф 3, втора алинея ДФЕС, ако установи, че има неизпълнение на горепосоченото задължение, Съдът може да наложи на тази държава членка да заплати еднократно платимата сума или периодичната имуществена санкция в рамките на размера, определен от Комисията, като задължението за плащане влиза в сила на датата, определена в решението на Съда.
- 56 След като е установено, видно от точка 38 от настоящото решение, че към момента на изтичането на срока, определен в мотивираното становище от 15 юли 2022 г., Република Полша нито е приела, нито съответно е съобщила на Комисията законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими за транспониране във вътрешното ѝ право на разпоредбите на Директива 2019/1937, така установеното неизпълнение на задължения попада в приложното поле на член 260, параграф 3 ДФЕС.
- 57 Следва впрочем да се припомни, че целта, преследвана с въвеждането на механизма по член 260, параграф 3 ДФЕС, е не само да се насърчат държавите членки в най-кратък срок да преустановят неизпълнение, което при липсата на такава разпоредба вероятно би продължило, но и да се облекчи и ускори процедурата по налагане на имуществени санкции в случаите на неизпълнение на задължението за съобщаване на Комисията на националните мерки за транспониране на директива, приети в съответствие със законодателната процедура (решение от 29 февруари 2024 г., Комисия/Ирландия (Аудио-визуални медийни услуги), C-679/22, EU:C:2024:178, т. 68 и цитираната съдебна практика).
- 58 За постигането на тази цел член 260, параграф 3 ДФЕС предвижда налагането на два вида имуществени санкции, а именно еднократно платима сума и подневна периодична имуществена санкция.
- 59 Докато налагането на периодична имуществена санкция изглежда особено подходящо, за да се насърчи държавата членка да преустанови неизпълнението във възможно най-кратък срок, осъждането да се заплати еднократна сума почива по-скоро на преценката какви са последиците за частните и обществените интереси от това, че съответната държава членка

не е изпълнила задълженията си, особено когато неизпълнението е продължило дълъг период от време (решение от 29 февруари 2024 г., Комисия/Ирландия (Аудио-визуални медийни услуги), С-679/22, ЕU:С:2024:178, т. 70 и цитираната съдебна практика).

- 60 В това отношение Комисията мотивира естеството и размера на поисканите имуществени санкции, като взема предвид насоките, които е приела, например в своите съобщения, и които, макар да не обвързват Съда, допринасят за гарантирането на прозрачността, на предвидимостта и на правната сигурност в дейността ѝ (вж. в този смисъл решение от 13 януари 2021 г., Комисия/Словения (ПФИ II), С-628/18, ЕU:С:2021:1, т. 50).
- 61 В случая Комисията се основава на Съобщението от 2023 г., за да обоснове осъждането на Република Полша да заплати подневна периодична имуществена санкция и еднократно платима сума, както и за да определи техния размер.

По възможността за налагане на имуществени санкции като предложените от Комисията

- 62 Според постоянната съдебна практика, за да прецени възможността да наложи имуществена санкция, Съдът е длъжен по всяко дело в зависимост от обстоятелствата в конкретния случай, с който е сезиран, както и в зависимост от нивото на убеждаването и възпирането, които той счита за необходими, да определи подходящи имуществени санкции с цел по-специално да предотврати повторни аналогични нарушения на правото на Съюза (решения от 13 януари 2021 г., Комисия/Словения (ПФИ II), С-628/18, ЕU:С:2021:1, т. 71, и от 29 февруари 2024 г., Комисия/Ирландия (Аудио-визуални медийни услуги), С-679/22, ЕU:С:2024:178, т. 72).
- 63 Първо, що се отнася до налагането на еднократно платима сума, трябва да се приеме, че макар Република Полша да е сътрудничала на службите на Комисията през цялата досъдебна процедура и да им е предоставяла информация за трудностите, които е срещнала, опитвайки се да осигури транспонирането на Директива 2019/1937 в националното право, съвкупността от правните и фактически елементи във връзка с установеното неизпълнение на задължения, а именно че към момента на изтичане на определения в мотивираното становище от 15 юли 2022 г. срок и дори към датата на разглеждане на фактите от Съда напълно липсва съобщаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими за транспонирането на тази директива, показва, че за да може наистина да се предотврати бъдещото повторение на аналогични нарушения на правото на Съюза, е необходимо приемане на възпираща мярка като налагането на санкция под формата на еднократно платима сума (вж. по аналогия решения от 25 февруари 2021 г., Комисия/Испания (Директива за защита на личните данни — наказателноправна област), С-658/19, ЕU:С:2021:138, т. 70, и от 29 февруари 2024 г., Комисия/Ирландия (Аудио-визуални медийни услуги), С-679/22, ЕU:С:2024:178, т. 73).
- 64 Второ, що се отнася до налагането на периодична имуществена санкция, такава санкция се налага по принцип само доколкото продължава да е налице неизпълнението на задължения, което тази периодична имуществена санкция има за цел да санкционира, до разглеждането на фактите от Съда, което трябва да се счита за настъпило към датата на приключване на производството (решения от 29 февруари 2024 г., Комисия/Ирландия (Аудио-визуални

медийни услуги), C-679/22, EU:C:2024:178, т. 89). Следва да се уточни, че в случаи като настоящия, в които не е проведено съдебно заседание, датата, която трябва да се вземе предвид в това отношение, е тази на приключването на писмената фаза на производството.

- 65 В настоящия случай е безспорно, че към датата на приключване на писмената фаза на производството пред Съда, а именно 9 август 2023 г., Република Полша нито е приела, нито съответно е съобщила законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими за транспонирането на Директива 2019/1937 във вътрешното си право. Следователно трябва да се констатира, че неизпълнението на задължения от тази държава членка е продължило до разглеждането на фактите от Съда.
- 66 Поради това Съдът счита, че осъждането на Република Полша да заплати подневна периодична имуществена санкция, както е поискала Комисията, представлява подходящо финансово средство, за да се гарантира, че тази държава членка ще преустанови във възможно най-кратък срок установеното неизпълнение и ще изпълни задълженията си по Директива 2019/1937. За разлика от това, тъй като не може да се изключи възможността към момента на постановяване на решението по настоящото дело транспонирането на тази директива да е напълно приключило, тази периодична имуществена санкция трябва да бъде наложена само доколкото неизпълнението на задълженията продължава към датата на постановяване на това решение (вж. по аналогия решения от 25 февруари 2021 г., Комисия/Испания (Директива за защита на личните данни — наказателноправна област), C-658/19, EU:C:2021:138, т. 61, и от 29 февруари 2024 г., Комисия/Ирландия (Аудио-визуални медийни услуги), C-679/22, EU:C:2024:178, т. 91).

По размера на имуществените санкции

– По метода за определяне на размера на имуществените санкции

- 67 Съгласно член 260, параграф 3 ДФЕС единствено Съдът е компетентен да налага имуществена санкция на държава членка. В производствата по тази разпоредба обаче Съдът разполага само с ограничено право на преценка, тъй като, ако установи неизпълнение, той е обвързан от предложенията на Комисията, що се отнася до естеството на имуществената санкция, която може да наложи, и пределния ѝ размер (решение от 13 януари 2021 г., Комисия/Словения (ПФИ II), C-628/18, EU:C:2021:1, т. 49 и 51).
- 68 При упражняването на правото си на преценка в тази материя, очертано в предложенията на Комисията, както бе припомнено в точка 62 от настоящото решение, Съдът следва да определи размера на имуществените санкции, наложени на държава членка по силата на член 260, параграф 3 ДФЕС по такъв начин, че той да бъде, от една страна, съобразен с обстоятелствата, а от друга страна, съразмерен на извършеното нарушение. Сред релевантните фактори в това отношение са именно обстоятелства като тежестта на установеното неизпълнение на задължения, периодът, през който то продължава, и платежоспособността на съответната държава членка (решения от 13 януари 2021 г., Комисия/Словения (ПФИ II), C-628/18, EU:C:2021:1, т. 74, и от 29 февруари 2024 г., Комисия/Ирландия (Аудио-визуални медийни услуги), C-679/22, EU:C:2024:178, т. 74 и 93).
- 69 При това положение следва да се припомни и че в рамките на това право на преценка насоки като съдържащите се в съобщенията на Комисията, които прогласяват като индикативни правила математически променливи, не обвързват Съда, но допринасят за

гарантиране на прозрачността, предвидимостта и правната сигурност в дейността на самата Комисия, когато тази институция прави предложения до Съда (вж. в този смисъл решения от 11 декември 2012 г., Комисия/Испания, C-610/10, EU:C:2012:781, т. 116, и от 20 януари 2022 г., Комисия/Гърция (Възстановяване на държавни помощи — фероникел), C-51/20, EU:C:2022:36, т. 95 и 110).

- 70 Първо, що се отнася до тежестта на установеното неизпълнение на задължения, от точка 3.2. от Съобщението от 2023 г. следва, че според Комисията неуведомяването за мерки за транспониране на директива, приета в рамките на законодателна процедура, винаги се счита за сериозно. Ето защо това неизпълнение обосновава автоматичното прилагане на коефициент за тежест 10.
- 71 Република Полша оспорва размера на този коефициент и автоматичното му прилагане при обстоятелствата на установеното неизпълнение на задължения.
- 72 В това отношение следва да се припомни, че задължението за приемане на мерки за осигуряване на пълното транспониране на директива и задължението за съобщаване на тези разпоредби на Комисията представляват съществени задължения на държавите членки за гарантиране на пълната ефективност на правото на Съюза и че следователно неизпълнението на тези задължения трябва да се разглежда като относително тежко нарушение (вж. в този смисъл решение от 29 февруари 2024 г., Комисия/Ирландия (Аудио-визуални медийни услуги), C-679/22, EU:C:2024:178, т. 75 и цитираната съдебна практика).
- 73 В случая следва да се подчертае, че Директива 2019/1937 е ключов инструмент на правото на Съюза, тъй като по силата на член 1 във връзка със съображение 1 от нея тя определя общи минимални стандарти, с които се осигурява високо ниво на балансирана и ефективна защита на лицата, които подават сигнали за нарушения на това право в области, в които подобни нарушения могат да засегнат особено общия интерес. Всъщност, като установява система за защита на лицата, сигнализиращи за нарушения на правото на Съюза в професионален контекст, тази директива допринася да се предотвратяват посегателства върху обществения интерес в особено чувствителни области като тази на обществените поръчки, на предотвратяването на изпирането на пари и на финансирането на тероризма, на защитата на околната среда или на финансовите интереси на Съюза. Така разпоредбите на посочената директива предвиждат задължение както за образуванията от публичния сектор, така и за частноправните субекти, да създадат канали за вътрешно подаване на сигнали, процедури за приемане и за последващи действия по сигналите, като същевременно гарантират правата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза, както и условията, при които тези лица могат да се ползват от така предвидената защита.
- 74 Липсата на транспониране на разпоредбите на Директива 2019/1937 обаче по необходимост засяга спазването на правото на Съюза и еднообразното и ефективно прилагане на това право, щом като за нарушенията на същото може да не бъде подаден сигнал, ако лицата, на които са известни такива нарушения, не са защитени от евентуални ответни действия с цел отмъщение.

- 75 При това положение размерът на имуществените санкции, наложени на държава членка по силата на член 260, параграф 3 ДФЕС, трябва да бъде съобразен с обстоятелствата и да бъде съразмерен на извършеното нарушение, както бе припомнено в точка 68 от настоящото решение.
- 76 Така автоматичното прилагане на един и същ коефициент за тежест във всички случаи на липса на пълно транспониране на директива и съответно на неуведомяване за мерките за транспониране на тази директива по необходимост е пречка за съобразяването на размера на имуществените санкции с обстоятелствата, характеризиращи нарушението, и за налагането на пропорционални санкции.
- 77 По-специално, както отбелязва генералният адвокат в точки 84—89 от заключението си, като презумира, че нарушението на задължението за съобщаване на мерките за транспониране на директива трябва да се счита за нарушение с една и съща тежест, независимо от конкретната директива, Комисията не е в състояние да съобрази имуществените санкции в зависимост от последиците от неизпълнението на това задължение за частните и обществените интереси, както предвижда точка 3.2.2. от Съобщението от 2023 г.
- 78 В това отношение Комисията не може да се позовава на принципа на равенство на държавите членки пред Договорите, записан в член 4, параграф 2 ДЕС, за да обоснове автоматично прилагане на еднакъв коефициент на тежест в случай на пълна липса на транспониране на директива и съответно, липса на уведомяване за мерките, необходими за нейното транспониране. Наистина е явно, че последиците от неизпълнението на задълженията на държавите членки за частните и обществените интереси могат да варират не само между различните държави членки, но и в зависимост от нормативното съдържание на нетранспонираната директива. Съгласно постоянната практика на Съда обаче този принцип изисква да не се третират по различен начин сходни положения и да не се третират еднакво различни положения, освен ако това не е обективно обосновано (решение от 19 декември 2018 г., Комисия/Австрия, C-51/18, EU:C:2018:1035, т. 55 и цитираната съдебна практика).
- 79 Вследствие на това Комисията не може да се освободи от задължението си да преценява във всяка държава членка и за всеки конкретен случай последиците от установеното нарушение за частните и обществените интереси, като се ограничи до автоматичното прилагане на коефициент за тежест при определянето на имуществените санкции, отчитайки евентуални смекчаващи или утежняващи обстоятелства. В настоящия случай, по-специално, неизпълнението на задължението за приемане на необходимите за транспонирането на Директива 2019/1937 законови, подзаконови и административни разпоредби е особено тежко, тъй като, както бе подчертано в точка 73 от настоящото решение, доколкото разпоредбите на тази директива целят да защитят лицата, подаващи сигнали за нарушения на правото на Съюза в обхванатите от нея области, те допринасят да се осигури еднаквото и ефективно прилагане на това право.
- 80 Второ, при преценката на продължителността на нарушението е важно да се припомни, че що се отнася до началото на периода, който следва да се вземе предвид при определяне на размера на еднократно платимата сума, датата, която се взема предвид, за да се оцени продължителността на разглежданото неизпълнение на задължения, е не тази, на която изтича срокът, определен в мотивираното становище на Комисията, а датата, на която

изтича срокът за транспониране, предвиден във въпросната директива (решение от 29 февруари 2024 г., Комисия/Ирландия (Аудио-визуални медийни услуги), C-679/22, EU:C:2024:178, т. 81 и цитираната съдебна практика).

- 81 Трето, що се отнася до платежоспособността на разглежданата държава членка, от съдебната практика следва, че — без да се засяга възможността Комисията да предлага финансови санкции, които се основават на множество критерии, за да може по-специално да се запази разумно разграничаване между различните държави членки — за да се прецени платежоспособността на съответната държава членка и да се определят достатъчно възпиращи и пропорционални санкции, така че наистина да се предотврати бъдещо повторение на аналогични нарушения на правото на Съюза, като решаващ фактор трябва да се вземе предвид БВП на тази държава (решения от 20 януари 2022 г., Комисия/Гърция (Възстановяване на държавни помощи — фероникел), C-51/20, EU:C:2022:36, т. 111, 116 и 130, и от 28 септември 2023 г., Комисия/Обединено кралство (Фискално маркиране на газьол), C-692/20, EU:C:2023:707, т. 115).
- 82 В това отношение Съдът многократно е постановявал, че следва да се вземе предвид актуалното развитие на БВП на държавата членка, каквото е към датата, на която Съдът разглежда фактите (решение от 20 януари 2022 г., Комисия/Гърция (Възстановяване на държавни помощи — фероникел), C-51/20, EU:C:2022:36, т. 107 и цитираната съдебна практика).
- 83 В настоящия случай факторът „n“, представляващ платежоспособността на съответната държава членка спрямо платежоспособността на другите държави членки, които Комисията прилага съгласно точки 3.4. и 4.2. от Съобщението от 2023 г., се определя като среднопретеглената геометрична стойност на БВП на съответната държава членка, сравнена със средната стойност БВП на държавите членки, с тежест две трети при изчисляването на фактора „n“, и на населението на съответната държава членка, сравнено със средното население на държавите членки, с тежест една трета при изчисляването на фактора „n“, както е видно от уравнението, споменато в точка 10 от настоящото решение. Комисията обосновава този метод за изчисляване на фактора „n“ едновременно с целта да се запази разумно разграничаване между фактора „n“ на различните държави членки, в сравнение с изчисление, основано само на БВП на държавите членки, и с целта да се гарантира елемент на стабилност при изчисляването на фактора „n“, като се има предвид, че е малко вероятно населението да се променя значително на годишна база.
- 84 На първо място, макар да е вярно, че методът за изчисляване на фактора „n“, произтичащ от Съобщението от 2023 г., отчита главно БВП на засегнатата държава членка, все пак следва да се констатира, че този метод се гради на презумпцията, че съществува взаимовръзка между броя на населението на дадена държава членка и платежоспособността ѝ, което не е непременно вярно. Следователно отчитането на демографски критерий съгласно посочения метод води до отделяне на фактора „n“ от реалната платежоспособност на засегнатата държава членка, което би могло да има за последица определянето на фактор „n“, който не съответства непременно на тази платежоспособност, както отбелязва генералният адвокат в точки 119—121 от своето заключение.

- 85 На второ място, въпреки че отчитането на демографски критерий при изчисляването на фактора „п“ при определянето на платежоспособността на засегнатата държава членка позволява да се запази разумно разграничаване между фактора „п“ на различните държави членки, тази цел не може да обоснове определянето на платежоспособността на тази държава членка в зависимост от критерии, които не отразяват платежоспособността.
- 86 При това положение определянето на платежоспособността на съответната държава членка не може да включва в метода за изчисляване на фактора „п“ отчитането на демографски критерий според предвидените в точки 3.4 и 4.2 от Съобщението от 2023 г. ред и условия.

– По еднократно платимата сума

- 87 В съответствие с припомнената в точка 68 от настоящото решение съдебна практика за целите на изчисляването на еднократно платимата сума, която държава членка може по силата на член 260, параграф 3 ДФЕС да бъде осъдена да плати, при упражняването на правото си на преценка Съдът следва да определи размера ѝ по такъв начин, че той да бъде, от една страна, съобразен с обстоятелствата, а от друга страна, съразмерен на извършеното нарушение. Сред релевантните фактори в това отношение са по-конкретно обстоятелства като тежестта на установеното неизпълнение на задължения, периодът, през който то продължава, и платежоспособността на съответната държава членка (решение от 29 февруари 2024 г., Комисия/Ирландия (Аудио-визуални медийни услуги), C-679/22, EU:C:2024:178, т. 74 и цитираната съдебна практика).
- 88 Що се отнася, най-напред, до тежестта на извършеното нарушение, тя не може да се определи чрез автоматичното прилагане на коефициент за тежест, както бе уточнено в точка 79 от настоящото решение.
- 89 По-нататък, следва да се припомни, че поради съображенията в точки 72—74 от настоящото решение неизпълнението на задължението за приемане на законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими за пълното транспониране на Директива 2019/1937, както и на задължението за съобщаване на тези разпоредби на Комисията трябва да се считат за особено тежко нарушение.
- 90 Това неизпълнение впрочем е с още по-голяма тежест поради обстоятелството, че в края на писмената фаза на производството Република Полша все още не е приела законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими за транспонирането на Директива 2019/1937, както същата държава членка признава в писменото си становище.
- 91 Същевременно Република Полша изтъква в писмената си защита, без това да е оспорено от Комисията, че в нейното законодателство вече съществуват определени правила, които защитават лицата, подаващи сигнали за нарушения на правото, които са в съответствие с изискванията на Директива 2019/1937.
- 92 При тези условия следва да се констатира, както по същество отбелязва генералният адвокат в точка 144 от заключението си, че не е доказано, че последиците от установеното в случая неизпълнение на задължения за частните и обществените интереси са толкова отрицателни, колкото при пълната липса на транспониране на Директива 2019/1937. Доколкото Комисията изтъква, че това национално законодателство не следва да се взема предвид при преценката на фактора тежест, тъй като тя не е била уведомена за същото,

достатъчно е да се констатира, че този довод е ирелевантен, при положение че липсата на съобщаване няма никакво отражение върху факта, че съществуването на посоченото законодателство има въздействие върху тези интереси.

- 93 Това не променя факта, че самата Република Полша е признала в писмената си защита, че правилата, защитаващи лицата, които подават сигнали за нарушения на правото, са разпръснати в полския правен ред и не съдържат, за разлика от изискваното от член 26, параграф 3 от Директива 2019/1937, изрично посочване на защитата на тези лица.
- 94 Липсата обаче на конкретни и ясни правила относно предвидената в Директива 2019/1937 защита на лицата, сигнализиращи за нарушения на правото на Съюза, е пречка за ефективната защита на тези лица и следователно може да постави под въпрос еднаквото и ефективно прилагане на това право в областите, обхванати от тази директива.
- 95 Всъщност, както бе припомнено в точка 73 от настоящото решение, като установява система за защита на лицата, сигнализиращи за нарушения на правото на Съюза в професионален контекст, Директива 2019/1937 допринася да се предотвратят посегателства върху обществения интерес в особено чувствителни области като тази на обществените поръчки, на предотвратяването на изпирането на пари и на финансирането на тероризма, на опазването на околната среда или на финансовите интереси на Съюза.
- 96 Както обаче беше посочено в точка 74 от настоящото решение, при липсата на ефективна защита лицата, на които е известно нарушение на правото на Съюза в тези области, биха могли да бъдат възпрени да сигнализират за него, при положение че, правейки това, могат да се изложат на риск от ответни действия с цел отмъщение.
- 97 Следователно с оглед на целта, посочена в член 1 от Директива 2019/1937, във връзка със съображение 1 от нея, тази директива цели, както беше споменато в точка 73 от настоящото решение, да определи общи минимални стандарти, с които се осигурява високо ниво на балансирана и ефективна защита на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза, така че неприемането на законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими за пълното и точно транспониране на посочената директива, е особено тежко неизпълнение.
- 98 Впрочем, що се отнася до факта, че в хода на досъдебната процедура Република Полша е сътрудничила на Комисията, следва да се припомни, че по силата на член 4, параграф 3 ДЕС държавите членки във всички случаи имат задължение за лоялно сътрудничество с Комисията, което означава, че всяка държава членка е длъжна да съдейства на тази институция при изпълнението на задачата ѝ, която в съответствие с член 17 ДЕС се състои в това да съблюдава, като пазителка на Договорите, прилагането на правото на Съюза под контрола на Съда. Следователно само сътрудничество с Комисията, при което се предприемат стъпки, свидетелстващи за намерението в най-кратък срок да се изпълнят задълженията, произтичащи от директива, би могло да се вземе предвид като смекчаващо обстоятелство при преценката на тежестта на нарушението (вж. в този смисъл решение от 28 септември 2023 г., Комисия/Обединено кралство (Фискално маркиране на газбол), C-692/20, EU:C:2023:707, т. 106 и 107 и цитираната съдебна практика).
- 99 В конкретния случай обаче, както следва от точка 17 от настоящото решение, Република Полша е съобщила в писмото си от 15 септември 2022 г., че законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими за съобразяване с Директива 2019/1937, ще

бъдат публикувани в полския „Държавен вестник“ през януари 2023 г. и дори през август 2023 г., както е огласено в електронно писмо от 11 януари 2023 г., което не се случва. При тези условия сътрудничеството на Република Полша с Комисията в хода на досъдебната процедура не може да се вземе предвид като смекчаващо обстоятелство.

- 100 След това, що се отнася до продължителността на нарушението, не се оспорва, че към момента на изтичане на предвидения в член 26, параграф 1 от Директива 2019/1937 срок за транспониране, а именно 17 декември 2021 г., Република Полша не е приела необходимите закони, подзаконови и административни разпоредби, за да осигури транспонирането на тази директива, и съответно не е съобщила тези разпоредби на Комисията.
- 101 Тъй като писмената фаза на производството пред Съда приключва на 9 август 2023 г., разглежданото неизпълнение на задължения е продължило почти една година и осем месеца към датата на това приключване.
- 102 Накрая, що се отнася до определянето на платежоспособността на Република Полша, както бе уточнено в точки 84—86 от настоящото решение, в метода за изчисляване на фактора „п“ не следва да се взема предвид броят на населението на тази държава членка до степента, в която Комисията е направила това по силата на Съобщението от 2023 г.
- 103 С оглед на тези съображения и предвид правото на преценка, признато на Съда в член 260, параграф 3 ДФЕС, който предвижда, че Съдът не може, когато налага санкция под формата на еднократно платима сума, да определи размер, който надвишава посочения от Комисията, следва да се приеме, че за да може наистина да се предотврати бъдещото повторение на нарушения, аналогични на това по член 26, параграф 1 от Директива 2019/1937 и засягащи пълната ефективност на правото на Съюза, е необходимо да се наложи санкция под формата на еднократно платима сума, която да бъде в размер на 7 000 000 евро.

– *По периодичната имуществена санкция*

- 104 При упражняването на правото си на преценка Съдът трябва да определи периодичната имуществена санкция по такъв начин, че тя, от една страна, да бъде съобразена с обстоятелствата и да е съразмерна на установеното неизпълнение на задължения и на платежоспособността на съответната държава членка, и от друга страна, в съответствие с член 260, параграф 3, втора алинея ДФЕС, да не надхвърля размера, посочен от Комисията (решение от 29 февруари 2024 г., Комисия/Ирландия (Аудио-визуални медийни услуги), C-679/22, EU:C:2024:178, т. 92 и цитираната съдебна практика).
- 105 В рамките на преценката на Съда при определянето на размера на периодичната имуществена санкция критериите, които трябва да се вземат предвид, за да се гарантира принудителният ѝ характер с оглед на еднаквото и ефективно прилагане на правото на Съюза, по принцип са продължителността на нарушението, неговата степен на тежест и платежоспособността на съответната държава членка. При прилагането на тези критерии Съдът трябва да отчете по-конкретно последиците от неизпълнението за разглежданите обществени и частни интереси, както и необходимостта да се постигне спешно изпълнение на задълженията от съответната държава членка (решение от 25 февруари 2021 г., Комисия/Испания (Директива за защита на личните данни — наказателноправна област), C-658/19, EU:C:2021:138, т. 63 и цитираната съдебна практика).

- 106 Що се отнася, най-напред, до тежестта на разглежданото нарушение, безспорно е, че към момента на изтичането на срока, определен в мотивираното становище от 15 юли 2022 г., Република Полша не е изпълнила задълженията си по член 26, параграф 1 от Директива 2019/1937, така че с оглед и на съображенията, изложени в точки 91—97 от настоящото решение, следва да се приеме, че явно не е била осигурена пълната ефективност на правото на Съюза.
- 107 Що се отнася, по-нататък, до продължителността на нарушението, която трябва да се вземе предвид при определяне на размера на периодичната имуществена санкция, която да се наложи, следва да се констатира, че разглежданото неизпълнение е продължило след изтичането на срока, определен в мотивираното становище от 15 юли 2022 г.
- 108 Накрая, що се отнася до определянето на платежоспособността на Република Полша, както бе уточнено в точки 84—86 от настоящото решение, в метода за изчисляване на фактора „n“ не следва да се взема предвид броят на населението на тази държава членка до степента, в която Комисията е направила това съгласно Съобщението от 2023 г.
- 109 С оглед на гореизложеното и на признатото на Съда право на преценка по член 260, параграф 3 ДФЕС, който предвижда, че Съдът не може да наложи периодична имуществена санкция в размер, по-голям от посочения от Комисията, Република Полша следва да бъде осъдена, в случай че установеното в точка 38 от настоящото решение неизпълнение на задължения продължава към датата на постановяването на настоящото решение, да заплаща на Комисията периодична имуществена санкция в размер на 40 000 евро на ден, считано от тази дата, докато тази държава членка преустанови неизпълнението.

По съдебните разноски

- 110 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Комисията е направила искане за осъждането на Република Полша и последната е загубила делото, Република Полша трябва да бъде осъдена да понесе, освен направените от нея съдебни разноски, и тези на Комисията.

Поради изложените съображения Съдът (първи състав) реши:

- 1) Като не е приела до изтичането на определения в мотивираното становище на Европейската комисия от 15 юли 2022 г. срок законите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими за да се съобрази с Директива (ЕС) 2019/1937 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2019 година относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза, и съответно като не е съобщила тези разпоредби на Комисията, Република Полша не е изпълнила задълженията си по член 26, параграфи 1 и 3 от тази директива.
- 2) Като не е приела към датата на разглеждане на фактите от Съда мерките, необходими за транспониране във вътрешното си право разпоредбите на Директива 2019/1937, нито съответно е съобщила тези мерки на Европейската комисия, Република Полша е продължила да не изпълнява задълженията си.
- 3) Осъжда Република Полша да заплати на Европейската комисия:
 - еднократно платима сума в размер на 7 000 000 евро,
 - в случай че установеното в точка 1 от диспозитива неизпълнение на задължения продължава към датата на постановяване на настоящото решение, периодична имуществена санкция в размер на 40 000 евро на ден, считано от тази дата, докато посочената държава членка преустанови неизпълнението.
- 4) Осъжда Република Полша да понесе, освен направените от нея съдебни разноски, и тези на Европейската комисия.

Подписи