



# Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO  
NICHOLAS EMILIOU IŠVADA,  
pateikta 2024 m. kovo 14 d.<sup>1</sup>

**Byla C-147/23**

**Europos Komisija  
prieš**

**Lenkijos Respubliką**

„Valstybės narės įsipareigojimų neįvykdymas – SESV 258 straipsnis – Asmenų, pranešančių apie Sąjungos teisės pažeidimus, apsauga – Direktyva (ES) 2019/1937 – Direktyvos neperkėlimas – SESV 260 straipsnio 3 dalis – Finansinės sankcijos – Periodinė bauda – Vienkartinė suma – Apskaičiavimo metodas, kurį Komisija taikė siūlydama Teisingumo Teismui finansines sankcijas – Koeficientas, pritaikytas už pažeidimo sunkumą – Visiškas nepranešimas apie direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę nuostatas – Sistemingas koeficiento, lygus 10, taikymas – Valstybės narės mokumas – Koeficientas „n“ – Atsižvelgimas į valstybės narės gyventojų skaičių“

## I. Įvadas

1. Jei transporto priemonės vairuotojas nubaudžiamas už greičio viršijimą, greičiausiai jis tikisi, kad baudos dydis atspindės pažeidimo sunkumą, todėl bus proporcingas kilometrams per valandą, kiek jis viršijo leistiną greitį. Kitu atveju įmonė, kuriai skiriama bauda už Sąjungos konkurencijos taisyklių ar asmens duomenų apsaugos taisyklių pažeidimą, gali tikėtis (kaip to reikalaujama pagal Sąjungos teisę)<sup>2</sup>, kad nustatant tokios baudos dydį bus atsižvelgta, be kita ko, į pažeidimo sunkumą ir trukmę, taip pat į jos galimybes sumokėti baudą remiantis jos visa apyvarta. Vis dėlto nei vairuotojas, nei įmonė šiuose dviejuose pavyzdžiuose nė negalėtų įsivaizduoti, kad jų bauda padidės todėl, kad vairuotojo namų ūkyje gyvenančių žmonių arba pažeidimo metu įmonėje įdarbintų asmenų skaičius yra santykinai didesnis nei vidutinio vairuotojo ar kitos įmonės.

2. Ar turėtų būti vadovaujama kitokia logika, kai valstybei narei skiriamos finansinės sankcijos už tai, kad ji nepranešė Europos Komisijai apie nuostatas, būtinas direktyvai perkelti į nacionalinę teisę? Ar šių sankcijų dydis gali priklausyti nuo valstybės narės gyventojų skaičiaus?

3. Tai iš esmės yra vienas iš pagrindinių klausimų šioje byloje.

<sup>1</sup> Originalo kalba: anglų.

<sup>2</sup> Šiuo klausimu žr. 2002 m. gruodžio 16 d. Tarybos reglamento (EB) Nr. 1/2003 dėl konkurencijos taisyklių, nustatytų SESV 101 ir 102 straipsniuose, įgyvendinimo (OL L 1, 2003, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 8 sk., 2 t., p. 205) 23 straipsnį ir 2016 m. balandžio 27 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) 2016/679 dėl asmens duomenų apsaugos tvarkant asmens duomenis ir dėl laisvo tokių duomenų judėjimo ir kuriuo panaikinama Direktyva 95/46/EB (Bendrasis duomenų apsaugos reglamentas) (OL L 119, 2016, p. 1; toliau – BDAR) 83 straipsnį.

4. Konkrečiai kalbant, šis klausimas kyla nagrinėjant Lenkijos Respublikai pagal SESV 258 straipsnį pareikštą Komisijos ieškinį dėl išipareigojimų neįvykdymo, nes Lenkijos Respublika nepriėmė nuostatų, būtinų Direktyvai (ES) 2019/1937 dėl asmenų, pranešančių apie Sąjungos teisės pažeidimus, apsaugos<sup>3</sup> (toliau – Pranešėjų direktyva), perkelti į nacionalinę teisę ir nepranešė apie jas Komisijai. Lenkijos Respublika neginčija šio išipareigojimų neįvykdymo. Tačiau ji ginčija finansinių sankcijų, kurias Komisija siūlo Teisingumo Teismui skirti, dydį. Šiuo tikslu ji ginčija du Komisijos taikytų apskaičiavimo metodų elementus. Lenkijos Respublikos teigimu, dėl vieno iš šių elementų valstybėms narėms, kurių gyventojų skaičius yra didesnis nei kitų valstybių narių, pavyzdžiui, Lenkijai nuolat taikomos didesnės finansinės sankcijos.

5. Tokiomis aplinkybėmis Teisingumo Teismui reikia išaiškinti SESV 260 straipsnio 3 dalį, pagal kurios pirmą sakinį Komisija įgaliojama nurodyti piniginių baudų dydį, kuris, jos nuomone, yra tinkamas, kai ji pagal SESV 258 straipsnį kreipiasi į teismą dėl to, kad valstybė narė nepranešė apie nuostatas, būtinas teisėkūros procedūra priimtai direktyvai perkelti į nacionalinę teisę.

## II. Teisinis pagrindas

### 1. Pranešėjų direktyva

6. Pranešėjų direktyvos 26 straipsnyje nustatyta:

„1. Valstybės narės užtikrina, kad įsigaliojusių įstatymai ir kiti teisės aktai, būtini, kad šios direktyvos būtų laikomasi ne vėliau kaip nuo 2021 m. gruodžio 17 d.

2. Nukrypstant nuo 1 dalies, privačiojo sektoriaus juridinių subjektų, kuriuose dirba 50–249 darbuotojai, atžvilgiu valstybės narės užtikrina, kad ne vėliau kaip 2023 m. gruodžio 17 d. įsigaliojusių įstatymai ir kiti teisės aktai, būtini, kad būtų laikomasi prievolės nustatyti vidaus pranešimų teikimo kanalus pagal 8 straipsnio 3 dalį.

3. Valstybės narės, priimdamos 1 ir 2 dalyse nurodytas nuostatas, daro jose nuorodą į šią direktyvą arba tokia nuoroda daroma jas oficialiai skelbiant. Nuorodos darymo tvarką nustato valstybės narės. Jos nedelsdamos pateikia Komisijai tų nuostatų tekstus.“

### 2. 2023 m. Komunikatas<sup>4</sup>

7. 2023 m. komunikate pateikiami apskaičiavimo metodai, kuriuos Komisija taiko, siūlydama Teisingumo Teismui skirti finansines sankcijas bylose dėl išipareigojimų neįvykdymo. Šios finansinės sankcijos gali būti periodinė bauda arba vienkartinė suma arba abi šios baudos.

8. Minėto komunikato dalyje „Bendrieji principai“ Komisija nurodo, jog „mano, kad skiriamos finansinės sankcijos turėtų būti grindžiamos trimis pagrindiniais kriterijais:

- pažeidimo sunkumu,
- pažeidimo trukme,

<sup>3</sup> 2019 m. spalio 23 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (OL L 305, 2019, p. 17).

<sup>4</sup> Komisijos komunikatas „Finansinės sankcijos, taikomos vykdant pažeidimo nagrinėjimo procedūras“ (OL C 2, 2023, p. 1).

– būtinybe užtikrinti pačios finansinės sankcijos atgrasomąjį pobūdį, kad būtų užkirstas kelias pakartotiniams pažeidimams.“

9. 2023 m. komunikato 3.2.2 punktas vadinasi „Nepranešimas apie perkėlimo į nacionalinę teisę priemonės (SESV 260 straipsnio 3 dalis)“. Jo pirmoje pastraipoje numatyta:

„Kalbant apie pagal SESV 260 straipsnio 3 dalį pareikštus ieškinius, kai apie perkėlimo į nacionalinę teisę nuostatas nepranešama iš viso, Komisija sistemingai taiko sunkumo koeficientą, lygų 10. Sąjungoje, kuri grindžiama teisinės valstybės principo laikymusi, visos teisėkūros procedūra priimamos direktyvos turi būti laikomos vienodai svarbiomis ir valstybės narės jas turi visiškai perkelti į nacionalinę teisę laikydamosi jose nustatytų terminų.“

10. 2023 m. komunikato 3.4 punktas, susijęs su baudomis, vadinasi „Valstybės narės mokumas“. Jame nurodyta:

„Baudos dydžiu turėtų būti užtikrinama, kad sankcija būtų proporcinga ir atgrasanti. Atgrasomasis baudos poveikis turi du aspektus. Sankcija turi būti pakankamai didelė, kad būtų užtikrinama, jog:

- valstybė narė nutrauks pažeidimą (todėl ji turi būti didesnė nei nauda, kurią valstybė narė gauna nesilaikydama reikalavimo),
- valstybė narė nebekartos pažeidimo.

Sankcijų, kurios turi būti taikomos kaip atgrasymo priemonės, dydis skirsis priklausomai nuo valstybių narių mokumo. Šį atgrasomąjį poveikį atspindi koeficientas  $n$ . Jis apibrėžiamas kaip atitinkamos valstybės narės bendrojo vidaus produkto (BVP) <...> ir valstybių narių BVP vidurkio santykio, padauginto iš dviem lygaus svorinio daugiklio, ir atitinkamos valstybės narės gyventojų skaičiaus ir valstybių narių gyventojų skaičiaus vidurkio santykio, padauginto iš vienam lygaus svorinio daugiklio, svertinis geometrinis vidurkis. Atitinkamos valstybės narės mokumas, palyginti su kitų valstybių narių mokumu, apskaičiuojamas taip:

$$n \text{ factor} = \left( \frac{GDP_n}{GDP_{avg}} \right)^{2/3} \times \left( \frac{Pop_n}{Pop_{avg}} \right)^{1/3}$$

<...>

<...> koeficiento  $n$  apskaičiavimo būdas <...> dabar daugiausia grindžiamas valstybių narių BVP ir mažesne dalimi – jų gyventojų skaičiumi, t. y. demografiniu kriterijumi, kuriuo sudaromos sąlygos užtikrinti pagrįstą nuokrypį tarp įvairių valstybių narių. Jei apskaičiuojant koeficientą  $n$  atsižvelgiama į valstybių narių gyventojų skaičių, jam suteikiant vienos trečiosios svorį, skirtumai tarp valstybių narių  $n$  koeficientų, palyginti su skaičiavimu, grindžiamu tik valstybių narių BVP, pagrįstai sumažėja. Juo koeficientui  $n$  taip pat suteikiama stabilumo, nes mažai tikėtina, kad gyventojų skaičius kasmet labai skirsis. Valstybės narės BVP, priešingai, gali būti būdingi didesni metiniai svyravimai, ypač ekonomikos krizės laikotarpiais. Be to, kadangi atliekant skaičiavimą valstybės narės BVP vis dar tenka dviejų trečiųjų svoris, jis tebėra pagrindinis veiksnys vertinant jos mokumą.“

11. 2023 m. komunikato 4.2.2 punktas, susijęs su vienkartinėmis sumomis, pavadintas „Kiti vienkartinės sumos apskaičiavimo metodo elementai“. Jame nurodyta, kad „apskaičiuodama vienkartinę sumą, Komisija taiko tą patį sunkumo koeficientą ir tą patį fiksuotą koeficientą n, kaip ir apskaičiuodama periodinę baudą“.

12. Kiekvienos valstybės narės koeficientai n nustatyti 2023 m. komunikato I priedo 3 punkte.

### III. Ikiteisminė procedūra

13. 2022 m. sausio 27 d. Komisija išsiuntė Lenkijos Respublikai oficialų pranešimą, jame priekaištavo nepranešus jai apie nuostatas, priimtas siekiant perkelti Pranešėjų direktyvą į nacionalinę teisę. 2022 m. kovo 23 d. atsakyme į oficialų pranešimą Lenkijos Respublika tik nurodė, kad tokios nuostatos šiuo metu yra priimamos nacionaliniu lygmeniu.

14. 2022 m. liepos 15 d. Komisija išsiuntė Lenkijos Respublikai pagrįstą nuomonę, joje paragino ją per du mėnesius nuo oficialaus pranešimo apie pagrįstą nuomonę dienos įvykdyti įsipareigojimus pagal Pranešėjų direktyvą.

15. 2022 m. rugsėjo 15 d. atsakyme Lenkijos Respublika nurodė, kad atsižvelgdama į būtinybę surengti išsamias tarpžinybines konsultacijas direktyva reglamentuojamais klausimais ji numatė, kad nacionaliniu lygmeniu vykdomas Parlamento darbas bus baigtas 2022 m. pabaigoje. Vėliau ji pranešė Komisijai, kad 2023 m. rugpjūčio mėn. ketina paskelbti nuostatas, kuriomis Pranešėjų direktyva bus perkelta į nacionalinę teisę.

16. 2023 m. vasario 15 d. Komisija nusprendė pagal SESV 258 straipsnio antrą pastraipą Teisingumo Teisme išketi Lenkijos Respublikai bylą dėl įsipareigojimų neįvykdymo.

### IV. Procesas Teisingumo Teisme ir šalių reikalavimai

17. 2023 m. kovo 10 d. pateiktame ieškinyje Komisija Teisingumo Teismo prašo:

– pripažinti, kad nepriėmusi įstatymų ir kitų teisės aktų, būtinų Pranešėjų direktyvai perkelti į nacionalinę teisę, ir nepranešusi apie juos Komisijai, Lenkijos Respublika neįvykdė įsipareigojimų pagal šią direktyvą,

– priteisti iš Lenkijos Respublikos sumokėti Komisijai:

a) vienkartinę sumą – vieną iš toliau nurodytų dviejų sumų, atsižvelgiant į tai, kuri suma yra didesnė:

– 13 700 EUR per dieną nuo Pranešėjų direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę termino pabaigos iki nurodomo pažeidimo nutraukimo dienos arba, jei pažeidimas bus toliau tęsiamas, iki sprendimo šioje byloje paskelbimo dienos,

– bent 3 836 000 EUR sumą;

b) jeigu nurodomas įsipareigojimų neįvykdymas tęsis iki sprendimo šioje byloje paskelbimo dienos, 53 430 EUR dydžio periodinę baudą už kiekvieną dieną, kurią vėluojama įvykdyti iš Pranešėjų direktyvos kylančius įsipareigojimus, skaičiuojant nuo šio sprendimo paskelbimo dienos iki šių įsipareigojimų įvykdymo dienos;

– priteisti iš Lenkijos Respublikos bylinėjimosi išlaidas.

18. Lenkijos Respublikai buvo tinkamai pranešta apie ieškinį ir ji 2023 m. gegužės 31 d. ji pateikė atsiliepimą į ieškinį. Ji Teisingumo Teismo prašo:

– atmesti visą ieškinį,

– nepatenkinus pirmojo reikalavimo, neskirti vienkartinės sumos ir periodinės baudos,

– nepatenkinus ir šio reikalavimo, gerokai sumažinti Komisijos siūlomų finansinių sankcijų dydį,

– priteisti iš Komisijos bylinėjimosi išlaidas.

19. Teisingumo Teismas paprašė šios bylos šalių dar kartą pateikti rašytines pastabas. Dublikas ir triplikas buvo pateikti atitinkamai 2023 m. liepos 3 d. ir rugpjūčio 9 d.

20. Teismo posėdžio nebuvo surengta.

## V. Analizė

21. 2019 m. Sąjungos teisės aktų leidėjas priėmė Pranešėjų direktyvą po to, kai įvairiausių informacijos atskleidimas visoje Sąjungoje (visų pirma įskaitant informaciją apie „Lux Leaks“ skandalą)<sup>5</sup> susilaukė didelio visuomenės ir žiniasklaidos dėmesio, ir tai parodė, kad šioje srityje reikia priimti Sąjungos teisės aktus. Šia direktyva siekiama užtikrinti „subalansuotą ir veiksmingą“ apsaugą asmenims, pranešantiems apie Sąjungos teisės pažeidimus, apie kuriuos jie gauna informacijos su jų darbu susijusiomis aplinkybėmis ir kurie „viešajam interesui daro žalą“<sup>6</sup>. Kaip nurodyta šios direktyvos 1 straipsnyje, jos tikslas – „veiksmingiau užtikrinti Sąjungos teisės ir politikos vykdymą“ tam tikrose konkrečiose srityse, kurios yra svarbios viešajam interesui, nustatant bendrus minimalius standartus, kuriais užtikrinama tokių asmenų „aukšto lygio apsauga“<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> „Lux Leaks“ skandalas kilo, kai 2014 m. paaiškėjo, kad Liuksemburgo mokesčių administratorius susitarė dėl daugiau kaip 300 „sprendimų dėl mokesčių“ (mokesčių schemų) su įmonėmis ir bendrovėmis ir kad po to kai kuriems iš asmenų, susijusių su šiuo informacijos atskleidimu, teismuose buvo iškeltos bylos.

<sup>6</sup> Žr. Pranešėjų direktyvos 1 konstatuojamąją dalį ir 4 straipsnį „Taikymas asmenims“.

<sup>7</sup> Pranešėjų direktyvoje nustatytos taisyklės apima įvairias sritis ir yra taikomos tiek viešajam, tiek privačiam sektoriui. Jose nustatytas griežtas visų formų atsakomųjų veiksmų prieš pranešėjus draudimas. Žr. bendrą komentarą dėl šios direktyvos Abazi, V. „The European Union Whistleblower Directive: A „game changer“ for whistleblowing protection?“, *Industrial Law Journal*, 49 t., 4-asis leid., 2020, p. 640–656.

22. Pagal Pranešėjų direktyvos 26 straipsnio 1 dalį valstybės narės privalėjo ne vėliau kaip 2021 m. gruodžio 17 d. užtikrinti, kad įsigaliojusių „įstatymai ir kiti teisės aktai“, būtini, kad būtų laikomasi šios direktyvos<sup>8</sup>. Pagal šio straipsnio 3 dalį jos taip pat privalėjo į šias perkėlimo nuostatas įtraukti nuorodą į Pranešėjų direktyvą. Be to, apie tokias nuostatas jos turėjo pranešti Komisijai (paprastai jos privalo tai padaryti visų direktyvų atveju).

23. Ši byla yra viena iš šešių bylų<sup>9</sup>, susijusių su įtariamu kelių valstybių narių minėtų įsipareigojimų neįvykdymu.

24. Kaip jau pažymėjau šios išvados įvade, ši byla iš esmės susijusi su *manquement non contesté* („neginčijamas įsipareigojimų neįvykdymas“). Iš tikrųjų Lenkijos Respublika neginčija, kad neperkėlė Pranešėjų direktyvos į Lenkijos teisę. Ji taip pat neginčija, kad dar ir nepranešė Komisijai apie perkėlimo į nacionalinę teisę nuostatas. Vis dėlto ji pateikia kelis tokio įsipareigojimų neįvykdymo pateisinimus. Be to, ji ginčija finansinių sankcijų, kurias Komisija siūlo Teisingumo Teismui paskirti, dydį.

25. Pirmiausia paaiškinsiu, kodėl manau, kad Teisingumo Teismas gali be vargo atmesti Lenkijos Respublikos nurodytus pateisinimus (A). Tada aptarsiu šios valstybės narės pateikiamą kritiką dėl šioje byloje Komisijos siūlomų finansinių sankcijų dydžio ir, konkrečiau kalbant, dėl Komisijos taikytų metodų šiam dydžiui apskaičiuoti, išsamiai aprašytų 2023 m. komunikate (B). Šis klausimas svarbus visoms šešioms byloms, nurodytoms šios išvados 23 punkte, ir apskritai visoms byloms, kuriose Komisija nustato finansinių sankcijų, kurias ji siūlo Teisingumo Teismui skirti byloje dėl įsipareigojimų neįvykdymo, dydį.

## **A. Dėl Lenkijos Respublikos pateiktų pateisinimų, kodėl ji neperkėlė Pranešėjų direktyvos į nacionalinę teisę**

### **1. Šalių argumentai**

26. Lenkijos Respublika iš esmės pateikia tris pateisinimus, kuriais grindžia neperkėlimą į nacionalinę teisę, taigi ir nepranešimą apie nuostatas, būtinas siekiant į Lenkijos teisę perkelti Pranešėjų direktyvą per šios direktyvos 26 straipsnio 1 dalyje nustatytą terminą.

27. Pirma, ji paaiškina, kad dėl plačios Pranešėjų direktyvos taikymo srities ir reikšmingo jos poveikio įvairiems sektoriams reikėjo ilgesnės konsultavimosi procedūros nacionaliniu lygmeniu. Per šią konsultavimosi procedūrą daug suinteresuotųjų subjektų buvo raginami arba paprašė pateikti pastabų. Dėl tam tikrų abejonių, kurias šie suinteresuotieji subjektai išreiškė savo pastabose, reikėjo atlikti papildomą išsamią analizę, todėl šios direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę nuostatų priėmimą teko pavėlinti.

<sup>8</sup> Išskyrus priemones, būtinas siekiant laikytis įsipareigojimo įdiegti vidaus pranešimų teikimo kanalus pagal Pranešėjų direktyvos 8 straipsnio 3 dalį, kiek tai susiję su privačiojo sektoriaus juridiniais subjektais, kuriuose dirba nuo 50 iki 249 darbuotojų, – dėl jų valstybėms narėms buvo numatytas papildomas dviejų metų terminas (iki 2023 m. gruodžio 17 d.) (žr. šios direktyvos 26 straipsnio 2 dalį).

<sup>9</sup> Žr. bylas *Komisija / Vokietija* (C-149/23), *Komisija / Liuksemburgas* (C-150/23), *Komisija / Čekija* (C-152/23), *Komisija / Estija* (C-154/23) ir *Komisija / Vengrija* (C-155/23). Visos šios bylos šiuo metu nagrinėjamos Teisingumo Teisme.

28. Antrasis ir trečiasis Lenkijos Respublikos pateikti pateisinimai susiję su COVID-19 pandemija ir Ukrainoje tebevykstančiu kariniu konfliktu. Pirma, Lenkijos Respublika paaiškina, kad dėl COVID-19 pandemijos tapo sunkiau rengti asmeninius susitikimus ir vykdyti konsultavimosi procedūrą. Ji taip pat nurodo, kad teko teikti pirmenybę kitiems, skubesniems teisės aktams, susijusiems su COVID-19 pandemijos valdymu ir plitimo sustabdymu.

29. Antra, Lenkijos Respublika pažymi, kad Šeimos ir socialinės politikos ministerija (ji buvo atsakinga už Pranešėjų direktyvos perkėlimą į Lenkijos teisę) turėjo atlikti svarbiausią vaidmenį priimant nacionalines nuostatas dėl Ukrainos pabėgėlių integracijos į Lenkijos socialinės apsaugos sistemą ir jų priėmimo Lenkijoje sąlygų prasidėjus karui Ukrainoje. Dėl poreikio imtis skubių veiksmų ir sutelkti išteklius šiose srityse buvo dar labiau vėluojama perkelti Pranešėjų direktyvą į Lenkijos teisę.

30. Atsižvelgdama į šias aplinkybes, Lenkijos Respublika teigia, kad Pranešėjų direktyvos neperkėlimą lėmė ne jos teisėkūros proceso spraga, o būtinybė suteikti pirmenybę kitiems skubiems sveikatos, saugumo ir viešosios tvarkos klausimams.

31. Komisija nesutinka su Lenkijos Respublikos pateiktais pateisinimais.

32. Pirma, ji mano, kad Lenkijos Respublika negali remtis Pranešėjų direktyvos sudėtingumu, kad pateisintų savo vėlavimą perkelti šią direktyvą į nacionalinę teisę. Sąjungos teisės akto sudėtingumas nėra „neįprasta ar nenumatyta“ kliūtis, kuri trukdytų valstybėms narėms laikytis įsipareigojimų, susijusių su direktyvų perkėlimu į nacionalinę teisę. Valstybės narės taip pat negali remtis sunkumais, kurių kyla per konsultavimosi procedūrą nacionaliniu lygmeniu, kad pateisintų direktyvos neperkėlimą į nacionalinę teisę.

33. Antra, Komisija mano, jog Lenkijos Respublika negali teigti, kad neperkėlė Pranešėjų direktyvos per jos 26 straipsnio 1 dalyje nustatytą terminą dėl COVID-19 pandemijos. Pandemija gali būti pateisinimas tik dviem atvejais: pirma, kai atitinkamu Sąjungos aktu leidžiama taikyti nukrypti leidžiančias nuostatas arba išimtis dėl su pandemija susijusių sunkumų arba, antra, jeigu įvykdomos rėmimosi *force majeure* (nenugalima jėga) sąlygos. Komisijos teigimu, šioje byloje nė vienas iš šių atvejų netaikomas.

34. Galiausiai Komisija pažymi, kad Ukrainoje vykstantis karinis konfliktas prasidėjo 2022 m. vasario 24 d., t. y. jau pasibaigus Pranešėjų direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę terminui. Taigi ji teigia, kad Lenkijos Respublika negali remtis šio konflikto pasekmėmis, kad pateisintų šios direktyvos neperkėlimą į nacionalinę teisę per jos 26 straipsnio 1 dalyje nustatytą terminą. Bet kuriuo atveju šios pasekmės būtų pernelyg netiesioginės arba pernelyg mažai susijusios, kad būtų galima taikyti *force majeure* paremtą gynybos argumentą.

## 2. Vertinimas

35. Lenkijos Respublikos šioje byloje pateikti trys pateisinimai nėra nei nauji, nei neįprasti. Manau, juos galima nesunkiai atmesti.

36. Kaip nurodo Komisija, Teisingumo Teismas jau ne kartą yra nusprendęs, kad valstybė narė negali remtis vidaus teisės sistemos nuostatomis, praktika ar situacijomis (t. y. vidaus sunkumais), kad pateisintų direktyvoje nustatytą pareigų neįvykdymą ir terminų nesilaikymą<sup>10</sup>. Visų pirma neturi reikšmės tai, kad tokia valstybė narė neįvykdė įsipareigojimų dėl politinių diskusijų<sup>11</sup> arba dėl poreikio įsitraukti į konsultavimosi procedūras nacionaliniu lygmeniu<sup>12</sup>.

37. Be to, Teisingumo Teismas nuosekliai atmeta pateisinimus, susijusius su tariamu aptariamo teisės akto sudėtingumu<sup>13</sup>. Šiuo klausimu jis yra pabrėžęs, kad jei direktyvos įgyvendinimo terminas yra per trumpas, vienintelis su Sąjungos teise suderinamas veikimo būdas, kurį turi atitinkama valstybė narė, yra pasiekti, kad kompetentinga Sąjungos institucija pratęstų terminą<sup>14</sup>.

38. Atsižvelgiant į šią jurisprudenciją, man atrodo akivaizdu, kad Lenkijos Respublika, siekdama pateisinti šio teisės akto neperkėlimą į nacionalinę teisę, negali remtis sunkumais, kylančiais dėl Pranešėjų direktyvos plačios taikymo srities, šios direktyvos sudėtingumo ar tam tikrų suinteresuotųjų subjektų iškeltų abejonių ir jų poveikio konsultavimosi procedūros trukmei nacionaliniu lygmeniu (pirmasis pateisinimas).

39. Dėl antrojo pateisinimo, kurį pateikė Lenkijos Respublika, iš esmės teigdama, kad negalėjo perkelti Pranešėjų direktyvos į nacionalinę teisę per nustatytą terminą dėl nepalankios padėties, susijusios su COVID-19 pandemija, pažymiu, kad šią direktyvą Sąjungos teisės aktų leidėjas priėmė likus vos keliems mėnesiams iki pirmųjų COVID-19 atvejų paaiškėjimo.

40. Galiu iš karto pripažinti, kaip Teisingumo Teismas yra tai padaręs kitais atvejais<sup>15</sup>, kad valstybės narės negali kontroliuoti tokio masto sveikatos krizės kaip COVID-19 pandemija ir kad ji yra neįprasta ir nenuspėjama. Vis dėlto, mano nuomone, tai nereiškia, kad Lenkijos Respublika gali remtis COVID-19 pandemijos protrūkiu ir šiuo atveju gindamasi nurodyti *force majeure*, dėl kurios ji būtų atleista nuo įsipareigojimų pagal Pranešėjų direktyvos 26 straipsnį.

41. Teisingumo Teismas tikrai yra iš esmės pripažinęs *force majeure* kaip gynybos argumentą, taip pat ir tais atvejais, kad direktyva nebuvo perkelta į nacionalinę teisę<sup>16</sup>. Vis dėlto toks gynybos argumentas galimas tik tuo atveju, jei yra „išorinių aplinkybių“, dėl kurių „neįmanoma“ priimti atitinkamų perkėlimo į nacionalinę teisę nuostatų. Nors ši apibrėžtis nereiškia „visiško negalėjimo“, ji reikalauja „neįprastų sunkumų“, kurių „neįmanoma išvengti, nepaisant visų atsargumo priemonių, kurių buvo imtasi“<sup>17</sup>. Tai yra aukštai iškelta kartelė, ja aiškiai apribojami atvejai, kai valstybės narės gali sėkmingai remtis su *force majeure* susijusiu gynybos argumentu. Be to, valstybė narė negali remtis tokiu gynybos argumentu, jei nesiima veiksmų ir po to, kai išnyksta šių išorinių aplinkybių padariniai<sup>18</sup>.

<sup>10</sup> Šiuo klausimu žr., be kita ko, 2001 m. rugsėjo 20 d. Sprendimą *Komisija / Prancūzija* (C-468/00, EU:C:2001:482, 10 punktas).

<sup>11</sup> Šiuo klausimu žr. 2013 m. gegužės 30 d. Sprendimą *Komisija / Švedija* (C-270/11, EU:C:2013:339, 54 punktas).

<sup>12</sup> Šiuo klausimu žr. 2001 m. rugsėjo 20 d. Sprendimą *Komisija / Prancūzija* (C-468/00, EU:C:2001:482, 8–10 punktai) ir 2008 m. vasario 26 d. Sprendimą *Komisija / Liuksemburgas* (C-273/07, EU:C:2008:122, 8–10 punktai).

<sup>13</sup> Žr. 1997 m. liepos 17 d. Sprendimą *Komisija / Ispanija* (C-52/96, EU:C:1997:382, 8–11 punktai).

<sup>14</sup> Žr. 2020 m. liepos 16 d. Sprendimą *Komisija / Airija (Kova su pinigų plovimu)* (C-550/18, EU:C:2020:564, 46 punktas).

<sup>15</sup> Žr. 2023 m. birželio 8 d. Sprendimą *Komisija / Slovakija (Teisė nutraukti sutartį nemokant nutraukimo mokesčio)* (C-540/21, EU:C:2023:450, 83 punktas).

<sup>16</sup> Žr. 2000 m. liepos 6 d. Sprendimą *Komisija / Belgija* (C-236/99, EU:C:2000:374, 21–24 punktai).

<sup>17</sup> Šiuo klausimu žr. 1987 m. rugsėjo 17 d. Sprendimą *Komisija / Graikija* (70/86, EU:C:1987:374, 8 punktas) ir 2010 m. liepos 8 d. Sprendimą *Komisija / Italija* (C-334/08, EU:C:2010:414, 46 ir 47 punktai).

<sup>18</sup> Šiuo klausimu žr. 1985 m. liepos 11 d. Sprendimą *Komisija / Italija* (101/84, EU:C:1985:330, 16 punktas) ir 2023 m. liepos 8 d. Sprendimą *Komisija / Slovakija (Teisė nutraukti sutartį nemokant nutraukimo mokesčio)* (C-540/21, EU:C:2023:450, 81 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija). Taip pat žr. generalinio advokato N. Wahl išvadą byloje *Komisija / Vokietija* (C-527/12, EU:C:2014:90, 47–53 punktai).



42. Šiuo klausimu man atrodo, kad tai, jog pirmenybė turėjo būti teikiama pasiūlymams dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų, susijusių su COVID-19 pandemijos valdymu ir sustabdymu, ir tai, kad šiuo laikotarpiu tapo sunkiau rengti asmeninius susitikimus dėl Pranešėjų direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę, nereiškė, kad imantis priemonių, būtinų perkelti šią direktyvą į nacionalinę teisę, kilo „neįprastų sunkumų“, kurių nebuvo galima išvengti net tuo atveju, jei bent per visą reikšmingą laikotarpį būtų imtasi visų reikalingų atsargumo priemonių.

43. Primenu, kad pagal Pranešėjų direktyvos 26 straipsnio 1 dalį valstybės narės turėjo užtikrinti, kad įsigalioję „įstatymai ir kiti teisės aktai“, būtini, kad šios direktyvos būtų laikomasi ne vėliau kaip nuo 2021 m. gruodžio 17 d., t. y. praėjus maždaug metams ir devyniems mėnesiams nuo COVID-19 pandemijos pradžios. Lenkijos Respublikai buvo suteiktas papildomas devynių mėnesių laikotarpis (atitinkantis laikotarpį nuo šio termino pabaigos iki Komisijos pagrįstoje nuomonėje nustatyto dviejų mėnesių termino pabaigos) šiai pareigai įvykdyti, tačiau ji vis tiek jos neįvykdė. Tuo metu, kai Komisija pareiškė šį ieškinį, Lenkijos Respublika vis dar nebuvo priėmusi nuostatų, būtinų šiam teisės aktui perkelti į nacionalinę teisę.

44. Nereikia būti vyriausybės vidaus reikalų ekspertu, kad būtų galima pastebėti, kad teisėkūros darbotvarkės arba ministerijų darbotvarkės prioritetai dažnai keičiasi. Ši pastaba taikytina net ir tuomet, kai tokius pokyčius nulėmusių įvykių (pavyzdžiui, viruso protrūkis) negalima numatyti. Remiantis motyvais, Teisingumo Teismo pateiktais Sprendime *Komisija / Italija*<sup>19</sup>, kuriame Teisingumo Teismas priminė, kad *force majeure* grindžiamam gynybos argumentui pateikti reikia, kad atitinkamo veiksmo neatlikimą galima būtų priskirti neįprastoms aplinkybėms, kurių neįmanoma numatyti (taigi juo negali būti remiamasi, jeigu rūpestingas ir apdairus asmuo galėjo imtis reikalingų veiksmų, kad išvengtų tokių aplinkybių sukeltų padarinių), laikausi nuomonės, kad net prieš pasibaigiant Pranešėjų direktyvos 26 straipsnio 1 dalyje nustatytam terminui Lenkijos Respublika galėjo sušvelninti COVID-19 pandemijos sukeltus sutrikimus ir imtis būtinų atsargumo priemonių užtikrinti, kad toliau būtų sprendžiamas minėtos direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę klausimas. Be to, ji galėjo rasti alternatyvų asmeniniams susitikimams.

45. Šiomis aplinkybėmis manau, kad Lenkijos Respublikos nurodytos aplinkybės susiklostė ne *dėl force majeure*, o dėl „vidaus sunkumų“<sup>20</sup>. Priešinga išvada, kurią, mano nuomone, sunku apginti, reikštų, kad valstybės narės būtų iš esmės atleidžiamos nuo pareigos priimti bet kurios direktyvos, kurios perkėlimo į nacionalinę teisę terminas vienaip ar kitaip sutampa su COVID-19 pandemijos laikotarpiu, perkėlimo į nacionalinę teisę aktus.

46. Manęs neįtikina ir trečiasis Lenkijos Respublikos pateiktas pateisinimas, susijęs su karo Ukrainoje poveikiu. Kaip nurodo Komisija, karas Ukrainoje prasidėjo 2022 m. vasario mėn., o Pranešėjų direktyvos 26 straipsnio 1 dalyje nurodytas laikotarpis baigėsi 2021 m. gruodžio 17 d. (dar prieš prasidedant karui). Manau, tai reiškia, kad Lenkijos Respublika negali Pranešėjų direktyvos neperkėlimo į nacionalinę teisę per toje nuostatoje nurodytą laikotarpį teisinti remdamasi šio konflikto poveikiu.

47. Žinoma, negalima atmesti galimybės, kad karas Ukrainoje galėjo turėti įtakos Lenkijos Respublikos gebėjimui įvykdyti įsipareigojimą perkelti į nacionalinę teisę Pranešėjų direktyvą ir vėliau pranešti Komisijai apie atitinkamas perkėlimo nuostatas. Vis dėlto, net kalbant apie laikotarpį po šio konflikto pradžios, būčiau linkęs nepritarti Lenkijos Respublikos nurodytam trečiajam pateisinimui.

<sup>19</sup> 2010 m. kovo 4 d. sprendimas (C-297/08, EU:C:2010:115, 80–86 punktai).

<sup>20</sup> Pagal analogiją žr. 2000 m. liepos 6 d. Sprendimą *Komisija / Belgija* (C-236/99, EU:C:2000:374, 21–24 punktai).

48. Lenkijos Respublikos argumentai šiuo klausimu yra, švelniai tariant, nerimti. Iš tikrųjų ta valstybė narė teigia tik tiek, kad perkėlimo nuostatų priėmimas tuo laikotarpiu buvo dar atidėtas, nes Šeimos ir socialinės politikos ministerija turėjo teikti pirmenybę pasiūlymams dėl Ukrainos pabėgėlių integracijos į Lenkijos socialinės apsaugos sistemą ir jų priėmimo sąlygų Lenkijoje. Manau, kad ši argumentą reikia atmesti dėl tų pačių priežasčių, kurios išdėstytos šios išvados 44 punkte. Šiuo klausimu pažymiu, kad Lenkijos Respublika nepaaiškina, pavyzdžiui, kodėl kita ministerija negalėtų užtikrinti šios direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę, jeigu to negalėjo padaryti Šeimos ir socialinės politikos ministerija.

49. Šiomis aplinkybėmis manęs neįtikina nė vienas iš trijų Lenkijos Respublikos pateiktų pateisinimų.

## **B. Dėl finansinių sankcijų dydžio ir Komisijos taikytų apskaičiavimo metodų**

50. Svarbiausias klausimas šioje byloje susijęs su SESV 260 straipsnio 3 dalies išaiškinimu ir apskaičiavimo metodais, kuriuos taikė Komisija, siekdama nustatyti finansinių sankcijų, kurias ji siūlo Teisingumo Teismui skirti pagal šią nuostatą, dydį.

51. Komisija SESV 260 straipsnio 3 dalį apibūdino kaip SESV įtvirtintą „naujovišką priemonę“, „siekiant veiksmingai kovoti su paplitusiu pavėluoto direktyvų perkėlimo reiškiniu“<sup>21</sup>. Pagal jo pirmą sakinį, „[j]eigu pagal [SESV] 258 straipsnį Komisija kreipiasi į Teismą, remdamasi tuo, kad atitinkama valstybė narė neįvykdė savo pareigos pranešti apie pagal teisėkūros procedūrą priimtos direktyvos į nacionalinę teisę perkeliančias nuostatas, ji gali, jei mano esant tai reikalinga, nurodyti vienkartinės sumos arba periodinės baudos, mokėtinų atitinkamos valstybės narės, dydį, kurį ji pagal aplinkybes laiko tinkamu“<sup>22</sup>.

52. SESV 260 straipsnio 3 dalies antrame sakinyje nurodyta, kad jeigu Teisingumo Teismas nustato pažeidimą, jis gali paskirti atitinkamai valstybei narei sumokėti vienkartinę sumą ir (arba) periodinę baudą.

53. Kaip yra nusprendęs Teisingumo Teismas, ši nuostata iš esmės atlieka dvejopą funkciją. Pirma, ja siekiama suteikti Komisijai specialias prerogatyvas, kad būtų užtikrintas veiksmingas Sąjungos teisės taikymas. Antra, ja siekiama suteikti Teisingumo Teismui galimybę vykdyti savo teismines funkcijas, t. y. per vieną ir tą patį procesą vertinti, ar atitinkama valstybė narė įvykdė savo pareigą pranešti apie nagrinėjamos direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę nuostatas, ir prireikus skirti, jo manymu, tinkamiausias finansines sankcijas<sup>23</sup>.

54. Manau, papildomai reikėtų panagrinėti dvi SESV 260 straipsnio 3 dalies savybes.

55. Pirma, Teisingumo Teismas yra išaiškinęs, kad SESV 260 straipsnio 3 dalies taikymas negali būti vertinamas atskirai, o turi būti siejamas su proceso dėl įsipareigojimų neįvykdymo pradėjimu pagal SESV 258 straipsnį<sup>24</sup>. Paprasčiau tariant, SESV 260 straipsnio 3 dalies „pridėtinė vertė“ yra

<sup>21</sup> Žr. Komisijos komunikato „[SESV] 260 straipsnio 3 dalies įgyvendinimas“ (OL C 12, 2011, p. 1) 11 punktą.

<sup>22</sup> Kaip nurodyta SESV 260 straipsnio 3 dalyje, atitinkama direktyva turi būti „priimta pagal teisėkūros procedūrą“. Ji netaikoma ne teisėkūros procedūra priimtomis direktyvoms.

<sup>23</sup> Šiuo klausimu žr. 2020 m. liepos 16 d. Sprendimą *Komisija / Airija (Kova su pinigų plovimu)* (C-550/18, EU:C:2020:564, 55 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

<sup>24</sup> Taip yra todėl, kad finansinių sankcijų taikymas pagal SESV 260 straipsnio 3 dalį yra tik papildomas mechanizmas per įsipareigojimų neįvykdymo procedūrą, kurios veiksmingumą Komisija turi užtikrinti (žr. 2020 m. liepos 16 d. Sprendimą *Komisija / Rumunija (Kova su pinigų plovimu)* (C-549/18, EU:C:2020:563, 49 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

ta, kad, kitaip nei pažeidimų, patenkančių tik į SESV 258 straipsnio taikymo sritį, atveju, pažeidimams, kuriems taikomos abi šios nuostatos, nereikia antros, atskiros finansinių sankcijų skyrimo procedūros<sup>25</sup>. Iš tikrųjų pagal SESV 260 straipsnio 3 dalį Teisingumo Teismui leidžiama skirti vienkartinę sumą ir (arba) periodinę baudą tuo pačiu sprendimu, kuriuo jis konstatuoja pareigos pranešti apie perkėlimo priemonės neįvykdymą. Būtent todėl Teisingumo Teismas SESV 260 straipsnio 3 dalyje nustatytą sistemą yra apibūdinęs ne tik kaip skatinančią valstybes nares kuo greičiau nutraukti šios pareigos nevykdymą, bet ir supaprastinančią bei pagreitinančią finansinių sankcijų skyrimo procedūrą<sup>26</sup>.

56. Antra, Komisija nurodė, kad apskaičiavimo metodai, kuriuos ji taiko šioje srityje, iš esmės yra tokie patys kaip ir nurodytieji SESV 260 straipsnio 2 dalyje. Pagal pastarąją nuostatą Komisija įgaliojama siūlyti, o Teisingumo Teismas – skirti finansines sankcijas esant kitokiai situacijai, t. y. kai valstybė narė nesiima būtinų priemonių Teisingumo Teismo sprendimui įvykdyti<sup>27</sup>. Vis dėlto, kadangi pagal abi nuostatas iš esmės gali būti skiriamos tos pačios rūšies sankcijos ir kadangi vertinimas šiuo klausimu turi būti grindžiamas tais pačiais principais, Bendrasis Teismas pritarė Komisijos požiūriui ir nusprendė, kad jurisprudencija, susijusi su SESV 260 straipsnio 2 dalimi, pagal analogiją taikoma SESV 260 straipsnio 3 daliai<sup>28</sup>.

57. Vis dėlto šiam teiginiui taikoma *išlyga*: Teisingumo Teismo diskrecijai pagal pastarąją nuostatą taikomas apribojimas, kuris neturi atitikmens pagal SESV 260 straipsnio 2 dalį. Nors pagal abi nuostatas Teisingumo Teismas gali nukrypti nuo Komisijos siūlymų, SESV 260 straipsnio 3 dalyje numatyta (priešingai, nei SESV 260 straipsnio 2 dalyje), kad Teisingumo Teismo galiausiai paskirtų finansinių sankcijų dydis negali viršyti Komisijos nurodyto dydžio<sup>29</sup>.

58. Atsižvelgdamas į šiuos patikslinimus, primenu, kad 2023 m. komunikate Komisija pateikia du skirtingus apskaičiavimo metodus: vienas taikomas vienkartinėms sumoms, o kitas – periodinėms baudoms. Vienkartinės sumos skiriamos siekiant nubausti už valstybės narės daromo pažeidimo tęsimą iki Teisingumo Teismo sprendimo paskelbimo arba visiško išipareigojimo įvykdymo, jei tai įvyktų anksčiau. Periodinės baudos tikslas – paskatinti valstybę narę kuo greičiau po Teisingumo Teismo sprendimo paskelbimo nutraukti pažeidimą ir jos skyrimas iš esmės pateisinamas tik tiek, kiek išipareigojimai nevykdomi, kol Teisingumo Teismas išnagrinės faktines aplinkybes<sup>30</sup>.

<sup>25</sup> Išsamumo sumetimais norėčiau pažymėti, kad nors SESV 260 straipsnio 3 dalyje nenurodyta, ar atitinkamos valstybės narės pareiga laikytis sankcijų „įsigalioja“ sprendimo priėmimo dieną (nenustatant jokie kito lengvatinio laikotarpio), Teisingumo Teismas jau yra ne kartą nurodęs, kad šios sankcijos įsigalioja nedelsiant (žr., pavyzdžiui, 2019 m. liepos 8 d. Sprendimą *Komisija / Belgija (SESV 260 straipsnio 3 dalis – Spartieji elektroninių ryšių tinklai)*, C-543/17, EU:C:2019:573). Dėl diskusijų doktrinoje šiuo klausimu žr. Materne, T., „La Procédure en Manquement d’État, Guide Pratique“, 2-asis leid., Bruylant, p. 483.

<sup>26</sup> Šiuo klausimu žr. 2020 m. liepos 16 d. Sprendimą *Komisija / Airija (Kova su pinigų plovimu)* (C-550/18, EU:C:2020:564, 74 punktą ir jame nurodyta jurisprudencija).

<sup>27</sup> Šiuo klausimu norėčiau pridurti kad nors SESV 260 straipsnio 2 dalis iš esmės taikoma „sudėtiniam pažeidimui“ arba „dvigubam pažeidimui“ (pradinis valstybės narės išipareigojimo neįvykdymas ir pagal SESV 258 straipsnį priimto teismo sprendimo neįvykdymas), SESV 260 straipsnio 3 dalis taikoma esant vienam pažeidimui (t. y. direktyvos neperkėlimui į nacionalinę teisę) (žr. Wahl, N. ir Prete, L., „Between certainty, severity and proportionality: Some reflections on the nature and functioning of Article 260(3) TFEU“, *European Law Reporter*, 6-asis leid., 2014, p. 170–189, ypač p. 173).

<sup>28</sup> Žr. 2021 m. vasario 25 d. Sprendimą *Komisija / Ispanija (Direktyva dėl asmens duomenų apsaugos – Baudžiamosios teisės sritis)* (C-658/19, EU:C:2021:138, 56 punktą ir jame nurodyta jurisprudencija).

<sup>29</sup> Šis apribojimas turi įtakos ne tik pačiai sumai, bet ir Teisingumo Teismo sprendimui dėl to, kokia sankcijos rūšis yra tinkama (vienkartinė suma arba periodinė bauda, arba abi) (žr. 2020 m. liepos 16 d. Sprendimą *Komisija / Rumunija (Kova su pinigų plovimu)* (C-549/18, EU:C:2020:563, 52 punktą). Atsižvelgdamas į tai, pažymiu, kad, kaip nurodyta 2023 m. komunikate, Komisija „sistemiškai siūlo [Teisingumo] Teismui <...> skirti tiek vienkartinę sumą, tiek periodinę baudą“.

<sup>30</sup> Šiuo klausimu žr. 2021 m. vasario 25 d. Sprendimą *Komisija / Ispanija (Direktyva dėl asmens duomenų apsaugos – Baudžiamosios teisės sritis)* (C-658/19, EU:C:2021:138, 55 punktą ir jame nurodyta jurisprudencija).

59. Abu metodai grindžiami fiksuotos sumos padauginimu iš trijų elementų. Pirmieji du elementai išreiškia pažeidimo sunkumą (taikomas pažeidimo sunkumo koeficientas) ir jo trukmę (taikomas pažeidimo trukmės arba dienų, kurias pažeidimas buvo tęsiamas ar tęsiasi, skaičiaus koeficientas). Trečiąjį elementą Komisija apibūdina kaip koeficientą  $n$ , „atspindintį atitinkamos valstybės narės mokumą“.

60. Kaip nurodžiau šios išvados 17 punkte, šioje byloje nagrinėjamu atveju Komisija vienkartinę sumą apskaičiavo kaip vieną iš šių dviejų sumų: 13 700 EUR per dieną skaičiuojant nuo Pranešėjų direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę termino pabaigos iki įtariamo pažeidimo nutraukimo dienos arba, jei pažeidimas tęsiasi, iki sprendimo šioje byloje paskelbimo dienos, arba mažiausiai 3 836 000 EUR sumą, atsižvelgiant į tai, kuri suma yra didžiausia. Ši institucija taip pat prašo Teisingumo Teismo priteisti iš Lenkijos Respublikos 53 430 EUR periodinę baudą už kiekvieną dieną, kurią vėluojama įvykdyti įsipareigojimus pagal Pranešėjų direktyvą, skaičiuojant nuo šio sprendimo paskelbimo dienos iki dienos, kai šie įsipareigojimai bus įvykdyti.

61. Lenkijos Respublika tvirtina, kad šios sankcijos yra per didelės ir neproporcingos. Konkrečiai ji ginčija du Komisijos taikytų apskaičiavimo metodų, apibūdintų jos 2023 m. komunikate, elementus: pirma, koeficientą už pažeidimo sunkumą, kuris, remiantis tame komunikate nurodytomis gairėmis, yra toks pat visais atvejais, kai atitinkama valstybė narė visiškai nepraneša apie nuostatas, būtinas direktyvai perkelti į nacionalinę teisę (1); ir, antra, koeficientą  $n$ , kuris iš dalies grindžiamas valstybės narės gyventojų skaičiumi (2). Klausimai, kuriuos Lenkijos Respublika kelia dėl šių dviejų elementų, neapsiriboja šia byla, – jais ginčijamas apskaičiavimo metodų, kuriuos Komisija išdėstė apskritai visame 2023 m. komunikate, tinkamumas. Pirmiausia išnagrinėsiu šiuos bendresnio pobūdžio klausimus, o tada pateiksiu pastabas dėl to, ar Komisijos šioje byloje nurodytos finansinės sankcijos yra per didelės ar neproporcingos (3).

## **1. Bendras klausimas (i): Komisijos taikytas pažeidimo sunkumo koeficientas**

### **a) Šalių argumentai**

62. Komisija primena, kad koeficientas už pažeidimo sunkumą, parodantis pažeidimo sunkumą, nustatomas pagal skalę nuo 1 iki 20. Ji priduria, kad, kaip nurodyta 2023 m. komunikate, ji „sistemiškai“ taiko koeficientą, lygų 10, kai pareiga pranešti apie perkėlimo į nacionalinę teisę nuostatas neįvykdoma visiškai. Ši byla susijusi būtent su tokiu visišku įsipareigojimų neįvykdymu. Todėl Komisija pritaikė sunkumo koeficientą, lygų 10.

63. Komisija paaiškina, kad pagal Teisingumo Teismo jurisprudenciją<sup>31</sup> pareiga perkelti direktyvas į nacionalinę teisę ir pranešti Komisijai apie perkėlimo į nacionalinę teisę nuostatas yra „esminis įsipareigojimas“, padedantis užtikrinti Sąjungos teisės veiksmingumą. Visiško šio įsipareigojimo neįvykdymo atvejai „neabejotinai laikytini sunki[ais]“. Komisijos nuomone, tai pateisina sistemingą sunkumo koeficiento 10 taikymą visais tokiais atvejais.

64. Komisija priduria, kad visos pagal teisėkūros procedūrą priimtose direktyvos turi būti laikomos vienodai svarbiomis ir valstybės narės turi jas visiškai perkelti į nacionalinę teisę per jose nustatytą terminą. Jos nuomone, aptariamose direktyvos pobūdis neturėtų turėti jokios įtakos nustatant sunkumo koeficientą.

<sup>31</sup> Žr. 2021 m. sausio 13 d. Sprendimą *Komisija / Slovėnija (FPRD II)* (C-628/18, EU:C:2021:1, 75 punktas).

65. Komisija priduria, kad sistemingas sunkumo koeficiento, lygaus 10, taikymas visais atvejais, susijusiais su visišku pareigos pranešti apie perkėlimo į nacionalinę teisę nuostatas neįvykdymu, didina teisinį saugumą. Dėl tokio sistemingo taikymo Komisijos siūlomos finansinės sankcijos taip pat tampa labiau nuspėjamos ir užtikrinamas vienodas požiūris į valstybes nares.

66. Be to, Komisija mano, kad bet kuriuo atveju šio koeficiento taikymas šioje byloje yra pateisinamas. Šiuo klausimu ji teigia, pirma, kad Pranešėjų direktyva atlieka svarbų vaidmenį palengvinant veiksmingą Sąjungos teisės taikymą keliose svarbiose srityse, todėl šios direktyvos neperkėlimas gali turėti pasekmių kitiems Sąjungos teisės aktams (priimtiems srityse, patenkančiose į minėtos direktyvos materialinę taikymo sritį). Antra, ji teigia, kad veiksmingos pranešėjų apsaugos nebuvimas valstybėje narėje galėtų pakenkti jų pagrindinių teisių apsaugai, o tai padidina pažeidimo sunkumą. Trečia, Komisijai nėra žinoma jokia Lenkijos teisės nuostata, kuria būtų siekiama tų pačių tikslų kaip ir Pranešėjų direktyva arba kuria būtų atspindėtas jos turinys. Ketvirta, tai, kad Lenkijos Respublika bendradarbiavo su Komisija per ikiteisminę procedūrą, negali sušvelninti jos išipareigojimų neįvykdymo.

67. Lenkijos Respublika tvirtina, kad sistemingas sunkumo koeficiento, lygaus 10, taikymas visose bylose, susijusiose su visišku pareigos pranešti apie perkėlimo į nacionalinę teisę nuostatas neįvykdymu, leidžia Komisijai apeiti pareigą kiekvienu atveju išsamiai įvertinti nurodyto pažeidimo sunkumą.

68. Konkrečiai kalbant, Lenkijos Respublika teigia, jog nagrinėjamu atveju Komisija neatsižvelgė į tai, kad pagal Lenkijos teisę pranešėjams jau suteikiama tam tikra apsauga, todėl direktyvos, reglamentuojančios šių asmenų apsaugą, neperkėlimas turi ribotą poveikį interesams, kuriuos siekiama apsaugoti šiuo teisės aktu. Jos nuomone, nustatant sunkumo koeficientą, ši aplinkybė turi būti laikoma lengvinančia; priešingu atveju Komisijos taikytas koeficientas būtų grindžiamas tik potencialiu pažeidimo poveikiu (priešingai tikrosiems jo pasekmėms).

69. Lenkijos Respublika taip pat pažymi, kad tai, jog valstybė narė lojaliai bendradarbiauja (kaip tai darė Lenkijos Respublika) su Komisija per ikiteisminę procedūrą, taip pat yra lengvinanti aplinkybė<sup>32</sup>.

## **b) Vertinimas**

70. Teisingumo Teismas yra patikslinęs, kad finansinės sankcijos, skiriamos valstybėms narėms už išipareigojimų pagal Sąjungos teisę neįvykdymą, turi „atitikti aplinkybes“ ir būti „proporcingos nustatytam išipareigojimų neįvykdymui ir atitinkamos valstybės narės mokumui“<sup>33</sup>. Komisija nurodo, kad deramai atsižvelgė į šiuos reikalavimus 2023 m. komunikate<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> Šiuo klausimu ji remiasi 2013 m. birželio 25 d. Sprendimu *Komisija / Čekija* (C-241/11, EU:C:2013:423) ir 2013 m. spalio 17 d. Sprendimu *Komisija / Belgija* (C-533/11, EU:C:2013:659).

<sup>33</sup> Dėl periodinių baudų žr. 2000 m. liepos 4 d. Sprendimą *Komisija / Graikija* (C-387/97, EU:C:2000:356, 90 punktas) ir 2021 m. vasario 25 d. Sprendimą *Komisija / Ispanija (Direktyva dėl asmens duomenų apsaugos – Baudžiamosios teisės sritis)* (C-658/19, EU:C:2021:138, 62 punktas); dėl vienkartinė sumų žr. 2020 m. liepos 16 d. Sprendimą *Komisija / Airija (Kova su pinigų plovimu)* (C-550/18, EU:C:2020:564, 81 punktas) ir 2021 m. vasario 25 d. Sprendimą *Komisija / Ispanija (Direktyva dėl asmens duomenų apsaugos – Baudžiamosios teisės sritis)* (C-658/19, EU:C:2021:138, 73 punktas).

<sup>34</sup> Žr. 2023 m. komunikato 2 punktą.

71. Atsižvelgdamas į šias aplinkybes, suprantu, kad Komisijos taikytu sunkumo koeficientu siekiama užtikrinti būtent tai, kad Komisijos pagal SESV 260 straipsnio 3 dalį nustatytų vienkartinių sumų ir (arba) periodinių baudų dydis būtų proporcingas pažeidimo sunkumui, vertinamam atsižvelgiant į atitinkamas aplinkybes. Iš tikrųjų tai vienintelis 2023 m. komunikate išdėstytų apskaičiavimo metodų elementas, galintis atspindėti pažeidimo sunkumą<sup>35</sup>.

72. Būtent atsižvelgiant į tokį kontekstą turi būti nagrinėjamas klausimas, ar Komisija gali sistemingai taikyti sunkumo koeficientą, lygų 10, kiekvieną kartą, kai dėl įtariamo pažeidimo, kuriuo remdamasi ji siūlo Teisingumo Teismui skirti finansines sankcijas pagal SESV 260 straipsnio 3 dalį, pareiga pranešti apie perkėlimo į nacionalinę teisę nuostatas yra neįvykdyta iki galo. Teisingumo Teismas dar niekada nėra nagrinėjęs šio klausimo. Iki 2023 m. komunikato Komisija tokiais atvejais sistemingai netaikė to paties koeficiento<sup>36</sup>.

73. Siekdamas išsamumo norėčiau priminti, kad SESV 260 straipsnio 3 dalis taikoma, kai „atitinkama valstybė narė neįvykdė savo pareigos pranešti apie pagal teisėkūros procedūrą priimtos direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę perkeliančias nuostatas“. Taigi šios nuostatos taikymo sritis apima ne tik visiško pareigos „pranešti“ neįvykdymo atvejus, bet ir situacijas, kai valstybė narė iš dalies arba neteisingai praneša apie perkėlimo į nacionalinę teisę priemones. Vis dėlto, nors 2023 m. komunikate Komisija nenurodo, koks sunkumo koeficientas turi būti taikomas šiuo antruoju atveju<sup>37</sup>, ji nurodo, kad pirmuoju atveju sistemingai taiko koeficientą, lygų 10.

74. Kaip paaškinsiu toliau, manau, kad toks požiūris yra tinkamas (ir atitinka proporcingumo principą) tik jeigu ir tik tuo atveju, jei visi pažeidimai, kuriems jis taikomas, gali būti laikomi tokio paties sunkumo pažeidimais, palyginti su, pirma, kitų rūšių pažeidimais ir, antra, vienas su kitu. Vis dėlto, mano nuomone, taip nėra nagrinėjamoje byloje.

*1) Pirmoji priežastis: visiško pareigos priimti perkėlimo į nacionalinę teisę nuostatas, taigi ir pranešti apie jas, neįvykdymo atvejai nebūtinai yra sunkesnis pažeidimas, palyginti su kitų rūšių pažeidimais*

75. Hipotetiškai galima įsivaizduoti, kad Komisijos praktika (sistemiškai taikyti sunkumo koeficientą, lygų 10) galėtų apimti dviejų rūšių situacijas: pirma, kai atitinkama valstybė narė priėmė (visiškai ar iš dalies) būtinas perkėlimo į nacionalinę teisę nuostatas, tačiau apie jas tiesiog visiškai nepranešė, ir, antra, kai ši valstybė narė visiškai neperkėlė nagrinėjamos direktyvos į nacionalinę teisę.

76. Šiuo klausimu primenu, kad, kaip yra paaškinęs generalinis advokatas M. Szpunar, SESV 260 straipsnio 3 dalyje nurodyta pareiga yra ne priimti perkėlimo nuostatas, o pareiga apie jas pranešti<sup>38</sup>. Darytina išvada, kad valstybės narės „nepranešimo“ apie perkėlimo į nacionalinę teisę nuostatas (priešingai nei visiško tokių nuostatų nepriėmimo) pakanka, kad būtų taikoma SESV 260 straipsnio 3 dalis.

<sup>35</sup> Kiti Komisijos taikytų apskaičiavimo metodų elementai (t. y. fiksuota suma, trukmės koeficientas arba dienų, per kurias pažeidimas buvo tęsiamas ar vis dar tęsiasi, skaičius ir koeficientas n) nėra pagrįsti pažeidimo sunkumu.

<sup>36</sup> Žr. Komisijos komunikato „SESV 260 straipsnio 3 dalies įgyvendinimas“ (OL C 12, 2011, p. 1) 25 punktą.

<sup>37</sup> Išsamiau žr. šios išvados 85 punktą.

<sup>38</sup> Šiuo klausimu žr. generalinio advokato M. Szpunar išvadą byloje *Komisija / Belgija (SESV 260 straipsnio 3 dalis – Spartieji elektroninių ryšių tinklai)* (C-543/17, EU:C:2019:322, 69 punktas).

77. Atsižvelgdamas į tai, galiu iš karto pripažinti (kaip, regis, tai daro ir Komisija), kad pirmasis scenarijus praktiškai mažai tikėtinas. Daugeliu atvejų (o gal net visais atvejais) priežastis, dėl kurios valstybė narė nepranešė apie perkėlimo į nacionalinę teisę nuostatas, yra ta, kad ji tokių nuostatų ir nepriėmė. Iš tiesų sunku įsivaizduoti, kodėl valstybė narė, kuri „tinkamai atliko savo pareigas“ ir priėmė direktyvai perkelti būtinas nuostatas, nepraneša apie jas Komisijai. Taigi man atrodo akivaizdu, kad, kai ši institucija kalba apie visišką „nepranešimo“ atvejus, ji turi omenyje visišką pareigos perkelti į nacionalinę teisę neįvykdymą (o ne tiesiog visišką pareigos pranešti neįvykdymą), laikydamosi savo pozicijos, kad SESV 260 straipsnio 3 dalis yra nuostata, kuria nustatomas mechanizmas, skirtas „veiksmingai kovoti su paplitusiu pavėluoto direktyvų perkėlimo reiškiniu“<sup>39</sup>.

78. Tokiais atvejais atitinkama valstybė narė iš tikrųjų yra atsakinga už dvigubą pažeidimą. Ji ne tik nepranešė apie perkėlimo į nacionalinę teisę priemonės, bet ir jų nepriėmė (pirmasis įsipareigojimų neįvykdymas yra antrojo įsipareigojimų neįvykdymo pasekmė).

79. Iš pirmo žvilgsnio toks dvigubas pažeidimas, kaip teigia Komisija, iš tikrųjų gali atrodyti pakankamai sunkus. Vis dėlto būtent čia išryškėja Komisijos taikomo „visiems tinkamo“ (angl. „one-size-fits-all“) sprendimo trūkumas: jis tiesiog pernelyg supaprastintas. Pagal tokį požiūrį Komisija „išskiria“ vienos rūšies pažeidimą (visiškas pareigos priimti perkėlimo į nacionalinę teisę nuostatas, taigi ir pareigos pranešti apie jas neįvykdymas) kaip savaime sunkesnę už kitų rūšių pažeidimus, be kita ko, daugelį tų, kuriems taikoma SESV 260 straipsnio 2 dalis. Taip elgdamosi, ji neatsižvelgia į tai, kad taip nebūtinai yra<sup>40</sup>.

80. Kaip pavyzdį galima pateikti atvejį, kai Čekijos Respublika neperkėlė tam tikrų Direktyvos 2003/41/EB dėl įstaigų, atsakingų už profesinių pensijų skyrimą, veiklos ir priežiūros<sup>41</sup> nuostatų, – Teisingumo Teismas jį nagrinėjo Sprendime *Komisija / Čekija*<sup>42</sup>. Nepaisant to, kad tai buvo dalinis, o ne visiškas įsipareigojimų neįvykdymas, jis dar buvo ir nepiktybinis. Iš tikrųjų veikla, kuri buvo reglamentuojama tomis nuostatomis (toje byloje nagrinėtu atveju – profesinės pensijos), išvis nebuvo vykdoma Čekijos Respublikoje. Tuo tarpu įsipareigojimų neįvykdymas, kurį Teisingumo Teismas konstatavo Sprendime *Komisija / Prancūzija*<sup>43</sup>, susijusiame su tuo, kad Prancūzijos Respublika neįvykdė tam tikrų Prancūzijos laivų žvejybos veiklos kontrolės įpareigojimų (pažeidimas, patenkantis į dabartinio SESV 260 straipsnio 2 dalies taikymo sritį), buvo daug sunkesnis pagal sukeltas pasekmes atitinkamiems viešiesiems ir privatiems interesams<sup>44</sup>.

<sup>39</sup> Žr. šios išvados 51 punktą.

<sup>40</sup> Šiuo klausimu žr. generalinio advokato M. Szipunar išvadą *Komisija / Belgija (SESV 260 straipsnio 3 dalis – Spartieji elektroninių ryšių tinklai)* (C-543/17, EU:C:2019:322, 56 punktas). Taip pat žr. Wahl, N. ir Prete, L., „Between certainty, severity and proportionality: Some reflections on the nature and functioning of Article 260(3) TFEU“, *European Law Reporter*, 6-asis leid., 2014, p. 170–189, p. 173.

<sup>41</sup> 2003 m. birželio 3 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (OL L 235, 2003, p. 10); 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 5 sk., 4 t., p. 350).

<sup>42</sup> Žr. 2013 m. birželio 25 d. sprendimą (C-241/11, EU:C:2013:423, 53 punktas).

<sup>43</sup> 2005 m. liepos 12 d. sprendimas (C-304/02, EU:C:2005:444)

<sup>44</sup> Šiuo klausimu žr. Wahl, N. ir Prete, L., „Between certainty, severity and proportionality: Some reflections on the nature and functioning of Article 260(3) TFEU“, *European Law Reporter*, Issue 6, 2014, p. 170–189, p. 173.

2) *Antroji priežastis: visiško įsipareigojimų neįvykdymo atvejai, kai perkėlimo į nacionalinę teisę nuostatos visiškai nepriimtos ir apie jas nepranešama, yra skirtingo sunkumo laipsnio*

81. Antroji priežastis, dėl kurios manau, kad Komisijos požiūris yra netinkamas, yra ta, kad ne visus visiško pareigos priimti perkėlimo į nacionalinę teisę nuostatas ir atitinkamai pranešti apie jas neįvykdymo atvejus, patenkančius į SESV 260 straipsnio 3 dalies taikymo sritį, galima laikyti vienodai sunkiais.

82. Netrukus po to, kai į SESV buvo įtraukta ši nauja nuostata, Komisija paaiškino, kad jos tikslas – paskatinti valstybes nares greitai perkelti direktyvas į nacionalinę teisę, nes tai „[t]aip svarbu“ ne tik Sąjungos teisės aktais puoselėjamų „bendrų interesų užtikrinim[ui]“, bet visų pirma siekiant apsaugoti Sąjungos piliečius, kurie pagal tokius teisės aktus naudojami individualiomis teisėmis<sup>45</sup>.

83. Vėliau Teisingumo Teismas aiškiai pripažino, kad taikant SESV 260 straipsnio 3 dalį vienkartinės sumos skyrimas turi būti grindžiamas (taip yra ir kalbant apie SESV 260 straipsnio 2 dalį) atitinkamos valstybės narės įsipareigojimų neįvykdymo „pasekmių privatiems ir viešiesiems interesams“ vertinimu<sup>46</sup>. Tie patys argumentai (taip pat tai, kiek yra skubu, kad atitinkama valstybė narė įvykdytų savo įsipareigojimus) yra svarbūs nustatant periodinės baudos dydį<sup>47</sup>.

84. Mano nuomone 2023 m. komunikate išdėstytas Komisijos sprendimas sistemingai taikyti tą patį sunkumo koeficientą, lygų 10, visais atvejais, kai valstybė narė visiškai nepriima perkėlimo į nacionalinę teisę nuostatų, taigi ir „nepraneša“ Komisijai apie jas, tikrai neatitinka tokio ankstesnio požiūrio ir minėtos jurisprudencijos. Paaiškinsiu tokią pastabą.

85. Tame dokumente Komisija savo naują požiūrį grindžia tuo, kad „visos teisėkūros procedūra priimamos direktyvos turi būti laikomos vienodai svarbiomis ir valstybės narės jas turi visiškai perkelti į nacionalinę teisę laikydamosi jose nustatytų terminų“<sup>48</sup>. Ji priduria, jog „svarbu užtikrinti, kad reikalavimas valstybėms narėms per pagal teisėkūros procedūrą priimtose direktyvose nustatytus terminus perkelti šias direktyvas į nacionalinę teisę būtų vienodai taikomas visoms pagal teisėkūros procedūrą priimtoms direktyvoms“<sup>49</sup>. Tačiau ji paaiškina, kad jeigu pareigos pranešti apie perkėlimo į nacionalinę teisę nuostatas nesilaikoma iš dalies (ne visos apimtis), nustatomas mažesnis nei sunkumo koeficientas, lygus 10, ir tinkamai atsižvelgiama į pažeidimo poveikį „bendriesiems ir konkretiems interesams“.

86. Iš šių teiginių suprantu, jog Komisija mano, kad taikant SESV 260 straipsnio 3 dalį klausimas, kokiems konkretiems interesams ir teisėms įsipareigojimų neįvykdymas daro poveikį, yra svarbus tik tais atvejais, kurie nėra susiję su visišku įsipareigojimo pranešti apie perkėlimo į nacionalinę teisę priemonę neįvykdymu.

87. Taip lieka neatsakyta į klausimą: jeigu, kaip teigia Komisija, finansinių sankcijų, kurias ji gali siūlyti Teisingumo Teismui skirti pagal SESV 260 straipsnio 3 dalį, galutinis tikslas yra „apsaugoti bendruosius interesus“, kurių siekiama Sąjungos teisės aktais, ir „individualias Sąjungos piliečių

<sup>45</sup> Žr. Komisijos komunikato „SESV 260 straipsnio 3 dalies įgyvendinimas“ (OL C 12, 2011, p. 1) 7 punktą.

<sup>46</sup> Žr. 2021 m. vasario 25 d. Sprendimą *Komisija / Ispanija (Direktyva dėl asmens duomenų apsaugos – Baudžiamosios teisės sritis)* (C-658/19, EU:C:2021:138, 54 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

<sup>47</sup> Pagal analogiją žr. 2022 m. sausio 20 d. Sprendimą *Komisija / Graikija (Valstybės pagalbos susigrąžinimas – Feronikelis)* (C-51/20, EU:C:2022:36, 96 punktas).

<sup>48</sup> Žr. 2023 m. komunikato 3.2.2 punktą.

<sup>49</sup> Žr. šio komunikato 2.2 punktą.



teisės“, kaip gali būti taip, kad šių sankcijų dydis *nėra* pritaikomas atsižvelgiant į tai, kiek pažeidimas turi arba galėtų turėti įtakos šiems interesams ir teisėms visais atvejais, kuriuos apima ta nuostata?

88. Šiuo klausimu šios išvados 21 punkte jau pažymėjau, jog visuotinai pripažįstama (tai, pavyzdžiui, patvirtina pačios Pranešėjų direktyvos materialinė taikymo sritis), kad, pavyzdžiui, kai kurios Sąjungos teisės sritys yra svarbesnės viešajam interesui nei kitos. Tai, kad valstybė narė visiškai neperkėlė direktyvos vienoje iš tų sričių, ypač jei šia sritimi siekiama suteikti individualias teises Sąjungos piliečiams, iš esmės yra sunkesnis pažeidimas nei tuo atveju, kai ta pati valstybė narė į nacionalinę teisę neperkelia direktyvos kitoje srityje<sup>50</sup>.

89. Taigi, mano nuomone, negalima teigti, kad visos pagal teisėkūros procedūrą priimtos direktyvos yra vienodai svarbios. Sutinku, kad valstybių narių pareiga laiku priimti perkėlimo į nacionalinę teisę nuostatas „vienodai“ taikoma visoms šioms direktyvoms. Vis dėlto kas kita yra tvirtinti, kaip tai daro Komisija, kad visi šie teisės aktai turi būti vertinami vienodai, nes jie visi yra vienodai svarbūs<sup>51</sup>. Tai, kad pažeidimas pagal savo pobūdį yra sunkus, nereiškia, kad tam tikrose situacijose jo sunkumas negali skirtis.

90. Norėčiau pateikti dvi papildomas pastabas.

91. Pirma, tai išvadai nedaro poveikio tai, kad Teisingumo Teismas konstatavo, jog „pareiga patvirtinti nacionalines priemones, kad būtų užtikrintas visiškas direktyvos perkėlimas į nacionalinę teisę, ir pareiga pranešti apie šias priemones Komisijai yra esminiai įsipareigojimai“<sup>52</sup>. Šiuo klausimu remiuosi prieš tai jau išdėstytais argumentais.

92. Reikia pridurti, kad Komisijos šioje byloje pateiktas pateisinimas, kad sistemingas sunkumo koeficiento, lygus 10, taikymas užtikrina vienodą požiūrį į valstybes nares, man atrodo labai neįtikinamas. Nesuprantu, kaip sunkumo koeficiento pritaikymas prie tokių veiksnių, kaip aptariamoms direktyvoms svarba, galėtų pakenkti vienodam požiūriui į valstybes nares.

93. Antra, 2023 m. komunikate Komisija pažymi, kad, kiek tai susiję su SESV 260 straipsnio 2 dalimi, atitinkamo pažeidimo mastas turi būti nustatomas atsižvelgiant į „atitinkamų [teisės] nuostatų pobūdį ir mastą“. Ji priduria, kad pažeidimai, kuriais daromas poveikis „pagrindinėms teisėms arba keturioms pagrindinėms laisvėms, saugomoms Sutartimi, paprastai turėtų būti laikomi ypač sunkiais ir už juos turėtų būti skiriama atitinkama bauda“<sup>53</sup>. Be to, ji paaikškina, kad poveikis bendriesiems ir konkrečioms interesams turėtų būti vertinamas kiekvienu konkrečiu atveju, atsižvelgiant, be kita ko, į Sąjungos nuosavų išteklių praradimą, didelę žalą Sąjungos finansiniams interesams, pažeidimo poveikį Sąjungos veikimui, didelę ar nepataisomą žalą žmonių sveikatai ar aplinkai, galimą finansinę naudą, kurią valstybė narė gauna nesilaikydama teismo sprendimo, ir nuo pažeidimo nukentėjusių gyventojų skaičių.

<sup>50</sup> Atsižvelgiant į tai, kas pasakyta, sutinku, kad net tokioje srityje, kuri laikoma visuotinai svarbia bendrajam interesui, gali būti, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas priims direktyvą santykinai nesvarbiu klausimu (pvz., labai techninio pobūdžio klausimu), ir atvirkščiai. Taigi pažeidimo sunkumas turi būti vertinamas kiekvienu konkrečiu atveju.

<sup>51</sup> Tikriausiai remdamasi panašaus pobūdžio argumentais Komisija savo pačiame pirmame komunikate dėl SESV 260 straipsnio 3 dalies nurodė, kad taisyklės ir bendrieji kriterijai, kuriuos ji suformulavo dėl šios nuostatos, turėjo būti taikomi „kiekvienam konkrečiam atveju“ ir kad kiekviena finansinė sankcija visada turėjo būti pritaikyta prie bylos aplinkybių (žr. Komisijos komunikato „Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 260 straipsnio 3 dalies įgyvendinimas“ (OL C 12, 2011, p. 1) 10 punktą).

<sup>52</sup> Žr. 2021 m. sausio 13 d. Sprendimą *Komisija / Slovėnija (FPRD II)* (C-628/18, EU:C:2021:1, 75 punktas).

<sup>53</sup> Žr. 2023 m. komunikato 3.2.1.1 punktą.

94. Nesuprantu, kodėl tie patys pagrindiniai principai ir veiksniai neturėtų atlikti vaidmens nustatant sunkumo koeficientą, kai pažeidimą sudaro visiškai pareigos priimti perkėlimo į nacionalinę teisę nuostatas, taigi ir pranešti apie jas neįvykdymas, kaip tai suprantama pagal SESV 260 straipsnio 3 dalį.

95. Be to, šiuo klausimu reikia pridurti, kad pačiame pirmame komunikate dėl SESV 260 straipsnio 3 dalies Komisija nurodė, kad sunkumo koeficientas turi būti nustatytas laikantis taisyklių ir kriterijų, taikytinų pažeidimams, kuriems taikoma SESV 260 straipsnio 2 dalis, o tai reiškia, kad šis koeficientas tiesiog privalo būti skalėje nuo 1 iki 20<sup>54</sup>. Priežastys nukrypti nuo šio požiūrio (išskyrus priežastį, susijusią su visų pagal teisėkūros procedūrą priimtų direktyvų vienoda svarba) nėra išdėstytos 2023 m. komunikate.

96. Reikėtų pažymėti, jog šioje byloje Lenkijos Respublika teigia, kad reikėtų atsižvelgti į dvi švelninančias aplinkybes: pirma, tai, kad pranešėjai jau yra apsaugoti pagal Lenkijos teisę, ir, antra, Lenkijos Respublika lojaliai bendradarbiavo su Komisija per ikiteisminę procedūrą.

97. Šį atvejį įvertinsiu vėliau (žr. šios išvados 3 dalį). Kol kas norėčiau tik patikslinti, kad manau, jog Komisija visais atvejais turėtų palikti galimybę pritaikyti sunkumo koeficientą atsižvelgiant į reikšmingas lengvinančias ir (arba) sunkinančias aplinkybes.

### 3) Išvada

98. Iš to, kas išdėstyta, matyti, kad Teisingumo Teismas turėtų pripažinti, jog sunkumo koeficiento, lygaus 10, sistemingas taikymas visais atvejais, kai visiškai neįvykdoma pareiga pranešti apie priemones, būtinas į SESV 260 straipsnio 3 dalies taikymo sritį patenkančiai direktyvai perkelti į nacionalinę teisę, nėra tinkamas nustatant finansines sankcijas, kurios yra pakankamai atgrasančios ir proporcingos atitinkamam pažeidimui.

## 2. Bendras klausimas (ii): koeficiento *n* apskaičiavimo metodas

### a) Šalių argumentai

99. Komisijos teigimu, koeficientu *n* siekiama atsižvelgti į valstybių narių mokumą ir taip užtikrinama, kad pagal SESV 260 straipsnio 3 dalį skiriamos finansinės sankcijos turėtų atgrasomąjį poveikį. Du trečdalius šio koeficiento sudaro valstybių narių bendras vidaus produktas (BVP) (palyginti su vidutiniu BVP visose valstybėse narėse), o trečdalį – jų gyventojų skaičius (palyginti su vidutiniu visų valstybių narių gyventojų skaičiumi).

100. Komisija nurodo, kad pagal 2023 m. komunikato I priedo 3 punktą šiuo atveju ji taikė koeficientą *n*, lygų 1,37.

101. Komisija priduria, kad šiame komunikate nustatydamą koeficiento *n* apskaičiavimo metodą ji tinkamai atsižvelgė į Teisingumo Teismo sprendimą *Komisija / Graikija (Valstybės pagalbos susigrąžinimas – Feronikelis)*<sup>55</sup>. Iš šio sprendimo 116 punkto ji sprendžia, kad nors valstybių narių

<sup>54</sup> Žr. Komisijos komunikato „SESV 260 straipsnio 3 dalies įgyvendinimas“ (OL C 12, 2011, p. 1) 25 punktą; jame nurodytas Komisijos komunikato „EB sutarties 228 straipsnio taikymas“ (SEC/2005/1658) 16.6 punktas.

<sup>55</sup> Žr. 2022 m. sausio 20 d. sprendimą (C-51/20, EU:C:2022:36).

BVP turi būti lemiamas veiksnys vertinant jų mokumą, tai nedaro poveikio Komisijos galimybei siūlyti finansines sankcijas, grindžiamas daugybe kriterijų, ypač jei tais kitais kriterijais siekiama išlaikyti pagrįstą skirtumą tarp valstybių narių.

102. Komisija mano, kad veiksnio, grindžiamo valstybių narių gyventojų skaičiumi, įtraukimas į koeficiento n apskaičiavimo metodą atitinka būtent šį tikslą. Jos teigimu, demografinis kriterijus taip pat užtikrina koeficiento n stabilumą laikui bėgant, nes mažesnė tikimybė, kad valstybės narės gyventojų skaičius per metus keisis labiau nei jos BVP.

103. Be to, Komisija teigia, kad 2023 m. komunikate priimtas koeficiento n apskaičiavimo metodas grindžiamas gairėmis, kurias generalinis advokatas G. Pitruzzella pateikė savo išvadoje byloje *Komisija / Graikija (Valstybės pagalbos susigrąžinimas – Feronikelis)*<sup>56</sup>, joje jis nurodė, kad „tikslas palaikyti tam tikrą skirtingoms valstybėms narėms taikomų koeficientų proporcingumą“ gali būti pasiektas „nurodant BVP vienam gyventojui, o ne „lyginamąjį“ BVP <...>, t. y. pagrįstą gyventojų kriterijumi, kurį naudojant galima įvertinti rezultatų, gautų atsižvelgiant į paprastą ar lyginamąjį BVP, santykinumą“.

104. Lenkijos Respublika nesutinka su Komisija. Ji mano, kad demografinis kriterijus, naudojamas koeficientui n apskaičiuoti, nesuderinamas su bendru šio koeficiento tikslu atsižvelgti į valstybių narių mokumą, kartu užtikrinant, kad joms skirtos finansinės sankcijos būtų pakankamai atgrasančios.

105. Lenkijos Respublika taip pat tvirtina, kad Komisijos pasirinktas koeficiento n apskaičiavimo metodas lemia nenuoseklius rezultatus, nes valstybių narių mokumas gali būti pervertintas arba nuvertintas, atsižvelgiant į atitinkamą jų gyventojų skaičių, o taip nebūtų, jei koeficientas n būtų grindžiamas tik jų BVP.

106. Lenkijos Respublika taip pat nurodo, kad reikia tikėtis koeficiento n svyravimų valstybėse narėse, nes ne visos valstybės narės turi vienodą mokumą. Apskritai ji teigia, kad Komisijos požiūris lemia neproporcingų finansinių sankcijų skyrimą valstybėms narėms, kurių BVP yra mažesnis, tačiau kurios turi daugiau gyventojų.

107. Galiausiai Lenkijos Respublika nurodo, kad savo išvadoje byloje *Komisija / Graikija*<sup>57</sup> generalinis advokatas M. Wathelet nurodė, jog „negalima atmesti to, kad kai kurių valstybių narių, turinčių konkretų gyventojų skaičių, mokumas yra mažesnis nei kitų valstybių narių, kurios turi mažiau gyventojų“ ir kad todėl šis kriterijus „taip pat neturi reikšmės apskaičiuojant periodinę baudą“.

108. Šiuo klausimu Lenkijos Respublika pažymi, kad nuo 2017 m. (po generalinio advokato M. Wathelet išvados byloje *Komisija / Graikija*) Teisingumo Teismas, nustatydamas valstybės narės mokumą, niekada nebuvo atsižvelgęs į kitus veiksnius nei BVP. Be to, nuoroda į „demografinį kriterijų“ generalinio advokato G. Pitruzzella išvadoje byloje *Komisija / Graikija (Valstybės pagalbos išieškojimas – Feronikelis)* turėtų būti suprantama tik kaip nuoroda, kad galbūt būtų tinkama valstybių narių BVP padalyti iš jų gyventojų skaičiaus, kad būtų susidarytas tikslesnis jų mokumo vaizdas.

109. Atsižvelgdama į tai, kas išdėstyta, Lenkijos Respublika tvirtina, kad Komisijos taikomas koeficientas n turėtų būti grindžiamas valstybių narių mokumu, kurį atspindi tik jų BVP.

<sup>56</sup> C-51/20, EU:C:2021:534, 37 punktas.

<sup>57</sup> C-93/17, EU:C:2018:315, 139 punktas.

## b) Vertinimas

110. Komisijos taikomas koeficiento  $n$  apskaičiavimo metodas yra toks pats pažeidimų, patenkančių į SESV 260 straipsnio 2 dalies taikymo sritį, ir pažeidimų, patenkančių į SESV 260 straipsnio 3 dalies taikymo sritį, atveju.

111. Iš pradžių šis metodas buvo grindžiamas dviem aspektais: atitinkamos valstybės narės BVP ir balsų, kuriuos ši valstybė narė turėjo Taryboje balsavimui kvalifikuotą balsų daugumą, skaičiumi<sup>58</sup>. Vis dėlto kvalifikuotos balsų daugumos taisyklės Taryboje pasikeitė, 2017 m. balandžio 1 d. įsigaliojus naujai dvigubos balsų daugumos taisyklei, nustatytai ESS 16 straipsnio 4 dalyje. Teisingumo Teismas išnagrinėjo šių pokyčių pasekmes 2018 m. lapkričio 14 d. Sprendime *Komisija / Graikija*<sup>59</sup>, kuriame konstatavo, kad šioje naujoje sistemoje nebuvo numatyti tinkami kriterijai valstybių narių mokumui nustatyti, todėl ji negalėjo veiksmingai pakeisti senosios svertinio balsavimo sistemos. Ji taip pat pažymėjo, kad bet kuriuo atveju nuo 2017 m. balandžio 1 d. Teisingumo Teismas, vertindamas valstybės narės mokumą, atsižvelgė tik į atitinkamos valstybės narės BVP.

112. 2019 m. Komisija paskelbė naują komunikatą (toliau – 2019 m. komunikatas)<sup>60</sup>, į kurį buvo įtraukta patikslinta koeficiento  $n$  apskaičiavimo metodika. Į šį naują metodą ir toliau buvo įtraukta sudedamoji dalis, nesusijusi su atitinkamos valstybės narės BVP. Vis dėlto ši sudedamoji dalis buvo pagrįsta nebe balsų skaičiumi Taryboje, o Europos Parlamento atstovų vietų skaičiumi.

113. 2022 m. sausio 20 d. Sprendime *Komisija / Graikija (Valstybės pagalbos susigrąžinimas – Feronikelis)*<sup>61</sup> Teisingumo Teismas dar nurodė, kad vertinant atitinkamos valstybės narės mokumą kaip pagrindiniu veiksmu reikia remtis jos BVP ir kad tikslas nustatyti pakankamai atgrasančias finansines sankcijas nebūtinai reiškia, kad reikia atsižvelgti į atitinkamos valstybės narės institucinę svarbą Sąjungoje, nes ši aplinkybė nesusijusi su aptariamo pažeidimo ypatybėmis.

114. 2023 m. komunikatas buvo priimtas po to, kai buvo priimtas tas sprendimas.

115. Tame komunikate koeficientą  $n$  Komisija apibūdino kaip svertinį geometrinį vidurkį, kuris „daugiausia“ grindžiamas valstybių narių BVP ir „mažesne dalimi“ – jų gyventojų skaičiumi, t. y. „demografiniu kriterijumi, kuriuo sudaromos sąlygos užtikrinti pagrįstą nuokrypį tarp įvairių valstybių narių“.

116. Pritariu Lenkijos Respublikos nuomonei, kad šis „demografinis kriterijus“ nėra tinkamas valstybių narių santykiniam mokumui nustatyti. Šią išvadą darau dėl trijų pagrindinių priežasčių.

117. Pirma, galima teigti, kad šios išvados 113 punkte išdėstytos aplinkybės neatima iš Komisijos galimybės atsižvelgti į kitus veiksmus ar parametrus nustatant koeficiento  $n$  apskaičiavimo metodą. Kaip Komisija pažymi 2023 m. komunikate, Teisingumo Teismas 2022 m. sausio 20 d. Sprendime *Komisija / Graikija (Valstybės pagalbos susigrąžinimas – Feronikelis)*<sup>62</sup> (sprendimas,

<sup>58</sup> Žr. Komisijos komunikato „EB sutarties 228 straipsnio taikymas“ (SEC/2005/1658) D skirsnį „Atsižvelgimas į valstybių narių mokumą“. Dėl išsamumo norėčiau pridurti, kad koeficientas  $n$  buvo pirmą kartą paminėtas 1997 m. vasario 28 d. dokumente „Komisijos informacija – EB sutarties 171 straipsnyje numatytos periodinės baudos apskaičiavimo metodas“ (OL C 63, 1997, p. 2), tačiau jis pradėtas taikyti ir vienkartinį sumų apskaičiavimui tik 2005 m.

<sup>59</sup> C-93/17, EU:C:2018:903 (139–141 punktai).

<sup>60</sup> Komisijos komunikatas „Vienkartinį sumų ir už kiekvieną dieną mokamų periodinių baudų, kurias Komisija siūlo taikyti Europos Sąjungos Teisingumo Teismo bylose dėl pažeidimų, apskaičiavimo metodo pakeitimas“ (OL C 70, 2019, p. 1).

<sup>61</sup> C-51/20, EU:C:2022:36 (113–115 punktai).

<sup>62</sup> C-51/20, EU:C:2022:36 (116 punktas).

dėl kurio Komisija turėjo peržiūrėti savo šio koeficiento apskaičiavimo metodą ir priimti šį komunikatą) pripažino, kad tai, jog atitinkamos valstybės narės BVP buvo pagrindinis veiksnys vertinant jos mokumą, „nepažeidžia“ Komisijos galimybės siūlyti finansines sankcijas, „grindžiamas daugybe kriterijų, ir siekiant, be kita ko, išlaikyti pagrįstą skirtumą tarp įvairių valstybių narių“.

118. Vis dėlto, mano nuomone, šios aplinkybės įrodo būtent tai, kad Teisingumo Teismas iš tikrųjų reikalauja ryšio tarp valstybių narių BVP ir joms atitinkamai priskirtų koeficientų  $n$ <sup>63</sup>. Jeigu valstybei narei, kurios BVP yra santykinai mažesnis už kitos valstybės narės BVP, būtų priskirtas didesnis koeficientas  $n$  nei tai kitai valstybei narei, ir atvirkščiai, šis koeficientas paprasčiausiai nebegalėtų būti laikomas atspindinčiu atitinkamų valstybių narių mokumą.

119. Būtent čia išryškėja koeficiento  $n$  apskaičiavimo metodo, kurį Komisija pasirinko 2023 m. komunikate, trūkumas. 2023 m. komunikato I priede nurodyta, kad jame išvardyti koeficientai n buvo apskaičiuoti remiantis valstybių narių 2020 m. BVP. Atsižvelgus į valstybių narių BVP tais metais<sup>64</sup> ir į koeficientus  $n$ , kuriuos Komisija priskyrė kiekvienai valstybei narei, paaiškėja, kad:

- Liuksemburgo BVP yra didesnis už Bulgarijos, Kroatijos, Lietuvos ir Slovėnijos BVP, tačiau koeficientas  $n$ , kurį Komisija taiko Liuksemburgui, yra mažesnis už kitoms valstybėms narėms jos taikomą koeficientą  $n$ ,
- Nyderlandų BVP yra gerokai didesnis nei Lenkijos, tačiau jų koeficientai  $n$  yra beveik identiški (1,39, palyginti su 1,37),
- palyginimui, Lenkijos BVP yra tik šiek tiek didesnis nei Švedijos, tačiau jų koeficientai  $n$  labai skiriasi (1,37, palyginti su 0,83).

120. Be to, išanalizavus koeficientus  $n$ , nustatytus 2023 m. komunikate atsižvelgiant į 2020 m. valstybių narių BVP vienam gyventojui<sup>65</sup>, o ne į jų BVP (nes BVP vienam gyventojui, be abejo, leidžia geriau palyginti atitinkamą valstybių narių mokumą), gaunami dar nenuoseklesni rezultatai:

- Danijos BVP vienam gyventojui yra didesnis nei Vokietijos, tačiau Vokietijos koeficientas  $n$  yra beveik 12 kartų didesnis nei Danijos (6,16, palyginti su 0,52),
- palyginimui, Airijai ir Danijai buvo nustatyti panašūs koeficientai  $n$  (0,55 ir 0,52), nors Airijos BVP vienam gyventojui yra beveik 1,5 karto didesnis už Danijos BVP,

<sup>63</sup> Šiuo klausimu reikėtų pridurti, jog Teisingumo Teismas keliuose sprendimuose yra pabrėžęs, kad, kalbant apie atitinkamos valstybės narės mokumą, reikia atsižvelgti į šios valstybės narės naujausius bendrojo vidaus produkto (BVP) pokyčius tuo metu, kai Teisingumo Teismas nagrinėja faktines aplinkybes (žr., be kita ko, 2020 m. liepos 16 d. Sprendimą *Komisija / Rumunija (Kova su pinigų plovimu)* (C-549/18, EU:C:2020:563, 85 punktas) ir 2020 m. liepos 16 d. Sprendimą *Komisija / Airija (Kova su pinigų plovimu)* (C-550/18, EU:C:2020:564, 97 punktas). Be to, Teisingumo Teismas yra nusprendęs, kad finansinių sankcijų dydis turi būti sumažintas tais atvejais, kai atitinkamą valstybę narę yra ištikusi ekonominė krizė (ir jos BVP yra gerokai sumažėjęs) (žr. 2012 m. gruodžio 19 d. Sprendimą *Komisija / Airija* (C-374/11, EU:C:2012:827, 44 punktas).

<sup>64</sup> Remiantis Eurostato pateiktais duomenimis, skelbiamais adresu [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/NAMA\\_10\\_GDP\\_\\_custom\\_1799513/bookmark/bar?lang=en&bookmarkId=d8b13929-28c2-478f-8c40-492f2c166c77](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/NAMA_10_GDP__custom_1799513/bookmark/bar?lang=en&bookmarkId=d8b13929-28c2-478f-8c40-492f2c166c77)

<sup>65</sup> Remiantis Eurostato pateiktais duomenimis, skelbiamais adresu [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg\\_08\\_10/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_08_10/default/table?lang=en)

- be to, Nyderlandų ir Lenkijos koeficientai n yra panašūs (1,39 ir 1,37), tačiau jų BVP vienam gyventojui labai skiriasi (Nyderlandų BVP vienam gyventojui yra beveik keturis kartus didesnis už Lenkijos BVP),
- Italijos ir Kipro BVP vienam gyventojui yra panašūs, tačiau Italijos koeficientas n yra 3,41, o Kipro koeficientas n yra 0,05 (todėl Italijos koeficientas n yra maždaug 68 kartus didesnis nei Kipro),
- Liuksemburgo koeficientas n yra vienas iš mažiausių, tačiau BVP vienam gyventojui yra didžiausias iš visų valstybių narių.

121. Atsižvelgiant į šias aplinkybes, man atrodo akivaizdu, kad 2023 m. komunikate išvardyti koeficientai n neatspindi atitinkamo valstybių narių mokumo (neatsižvelgiant į tai, ar šis mokumas nustatomas pagal jų BVP, ar pagal BVP vienam gyventojui). Mano nuomone, argumentas, kurį kai kurie autoriai<sup>66</sup> ir valstybės narės<sup>67</sup> pateikė tuo metu, kai koeficiento n apskaičiavimo metodas dar buvo grindžiamas balsavimo teisėmis Taryboje arba atstovų Europos Parlamente skaičiumi, t. y. kad šis koeficientas nebūtinai tiksliai atspindi valstybių narių mokumą, nes jį taikant kai kurių valstybių narių mokumas buvo pervertintas arba nepakankamai įvertintas, vis dar aktualus<sup>68</sup>.

122. Dabar pereisiu prie antrosios priežasties, dėl kurios manau, kad 2023 m. komunikate nustatytas koeficiento n apskaičiavimo metodas yra netinkamas. Man atrodo aišku, kad nustatydamą šį metodą Komisija ketino ne tik įvykdyti 2022 m. sausio 20 d. Sprendimą *Komisija / Graikija (Valstybės pagalbos susigrąžinimas – Feronikelis)*<sup>69</sup>, kuriame Teisingumo Teismas sukritikavo ankstesnį apskaičiavimo metodą (būtent nustatytą 2019 m. komunikate), bet ir siekė užtikrinti, kad finansinių sankcijų, kurias ji siūlys Teisingumo Teismui, dydis kiek įmanoma nenutoltų nuo verčių, gautų pagal tą ankstesnį metodą.

123. Iš tikrųjų jau net priimdama 2019 m. komunikatą Komisija pabrėžė, kad naudojimas valstybių narių BVP kaip vienintelio kriterijaus lemtų skirtumą tarp didžiausio ir mažiausio koeficientų n, o toks rezultatas, jos nuomone, yra nepriimtinas<sup>70</sup>. Galiu tik įsivaizduoti, kad Komisijai galėjo kilti panašių rūpesčių, kai ji pasiūlė 2023 m. komunikate į naująjį apskaičiavimo metodą įtraukti demografinį kriterijų, o ne remtis vien BVP ar BVP vienam gyventojui. Palyginus šio komunikato I priede išvardytus koeficientus n su 2019 m. komunikato I priede išvardytais koeficientais n, matyti, kad vienas nelabai skiriasi nuo kito.

124. Žinoma, šiuo klausimu sutinku su Komisija, jog užtikrinti, kad taikant ir vieną, ir kitą apskaičiavimo metodą koeficientas n išliktų panašiam verčių intervale ir kad laikui bėgant jis būtų gana stabilus, nėra visai klaidingas tikslas. Vis dėlto man atrodo, kad stabilumą galima lengvai pasiekti kitomis, tinkamesnėmis priemonėmis. Pavyzdžiui, Komisija galėtų atsižvelgti į valstybių narių kelerių metų BVP arba BVP vienam gyventojui ir remtis jų vidutine verte tuo laikotarpiu, pavyzdžiui, penkerių metų laikotarpiu. Be to, siekdama užtikrinti, kad atskirų

<sup>66</sup> Šiuo klausimu žr. Kornezov, A., „Imposing the Right Amount of Sanctions under Article 260(2) TFEU: Fairness v. predictability, or how to „bridge the gaps“, t. 20, Nr. 3, *Columbia Journal of European Law*, 2014, p 307–331, ypač p. 329.

<sup>67</sup> Šiuo klausimu žr. 2021 m. vasario 25 d. Sprendimą *Komisija / Ispanija (Direktyva dėl asmens duomenų apsaugos – Baudžiamosios teisės sritis)* (C-658/19, EU:C:2021:138, 49 punktą); toje byloje Ispanijos Karalystė teigė, kad dėl 2019 m. komunikate jai priskirto koeficiento „n“ ji atsidūrė ketvirtoje vietoje tarp valstybių narių pagal mokumą, tačiau jeigu šis koeficientas būtų apskaičiuotas tik pagal BVP, Ispanija būtų keturioliktoje vietoje.

<sup>68</sup> Taip pat žr. generalinio advokato N. Fennelly išvadą byloje *Komisija / Graikija* (C-197/98, EU:C:1999:597, 39–43 punktai).

<sup>69</sup> C-51/20, EU:C:2022:36.

<sup>70</sup> Žr. 2019 m. komunikatą, 2 punktą.

valstybių narių koeficientai n pernelyg nesiskirtų ir kad jie išliktų maždaug tame pačiame verčių intervale kaip dabar (t. y. 0,03–6,16), Komisija galėtų sumažinti vertes, gautas remiantis BVP arba BVP vienam gyventojui vidurkiu, kad atitiktų būtent tą intervalą.

125. Norėčiau pateikti pavyzdį. Pagal mano siūlomą metodą valstybei narei, kurios BVP arba BVP vienam gyventojui yra didžiausias, būtų priskirtas koeficientas n 6,16. Visoms kitoms valstybėms narėms būtų priskirtas toks koeficientas n, kuris atspindi jų lyginamąjį BVP arba BVP vienam gyventojui, tačiau yra mažesnis už tą reikšmę. Pavyzdžiui, jeigu Liuksemburgo BVP vienam gyventojui yra didžiausias, jo koeficientas n galėtų būti 6,16. Nyderlandų, kurių BVP vienam gyventojui (2020 m.) sudarė maždaug pusę Liuksemburgo BVP vienam gyventojui, koeficientas n būtų arti 3.

126. Mano nuomone, ir, priešingai, nei teigia Komisija, generalinis advokatas G. Pitruzzella turėjo omenyje panašius motyvus, kai savo išvadoje byloje *Komisija / Graikija (Valstybės pagalbos susigrąžinimas – Feronikelis)*<sup>71</sup> nurodė, kad „tikslas palaikyti tam tikrą skirtingoms valstybėms narėms taikomų koeficientų proporcingumą gali būti pasiektas taikant kitokius būdus nei iki šiol, pavyzdžiui, nurodant BVP vienam gyventojui, o ne „lyginamąjį“ BVP“. Nesuprantu, kaip šią ištrauką būtų galima aiškinti taip, kaip siūlo Komisija, nes tos pačios išvados 35 punkte generalinis advokatas G. Pitruzzella nurodo, kad, jo nuomone, „BVP (paprastas, vienam gyventojui ar lyginamasis) <...> pats savaime yra tinkamas atitinkamos valstybės narės mokumo požymis“.

127. Trečioji priežastis, dėl kurios manau, kad Komisijos pasirinktas koeficiento n apskaičiavimo metodas yra netinkamas, susijusi su keliais platesniais samprotavimais dėl atitinkamos valstybės narės gyventojų skaičiaus reikšmės nustatant jos pajėgumą mokėti finansines sankcijas.

128. Kaip jau nurodžiau, laikausi nuomonės (kaip ir generalinis advokatas G. Pitruzzella), kad, siekiant susidaryti teisingą šios valstybės narės mokumo vaizdą, gali būti naudinga ar gal net geriau remtis jos BVP vienam gyventojui (o tam reikia atsižvelgti į jos gyventojų skaičių). Vis dėlto Komisija to nepadarė 2023 m. komunikate. Kaip jau paaiškinau, šiame komunikate ji nepadalijo atitinkamos valstybės narės BVP iš jos gyventojų skaičiaus, kaip tai būtų padaryta apskaičiuojant šios valstybės narės BVP vienam gyventojui. Priešingai, ji laikosi pozicijos, kad atitinkamos valstybės narės santykinis turtas (jos BVP, įvertintas atsižvelgiant į vidutinį visų valstybių narių BVP) turi būti padaugintas iš šios valstybės narės gyventojų skaičiaus (vėlgi įvertinto atsižvelgiant į vidutinį visų valstybių narių gyventojų skaičių).

129. Kaip teisingai nurodo Lenkijos Respublika, dėl tokio požiūrio valstybė narė, kurios gyventojų skaičius yra santykinai didesnis, sistemingai laikoma mokesne nei valstybė narė, turinti tokį patį bendrą turtą (BVP) ir santykinai mažesnę gyventojų skaičių. Nesuprantu, kaip tai galėtų būti suderinama su vienodo požiūrio į valstybes nares principu.

130. Be to, man atrodo, kad Komisijos požiūris galiausiai lemia labai nevykusį rezultatą, kai atitinkamos valstybės narės gyventojų skaičius koeficiento n nustatymo etapu iš tikrųjų vertinamas arba kaip sunkinanti, arba kaip lengvinanti aplinkybė (atsižvelgiant į tai, ar gyventojų skaičius yra didelis, ar mažas). Mano nuomone, toks argumentas nėra tinkamas vertinant santykinį valstybių narių *mokumą*. Kaip nurodė generalinis advokatas M. Wathelet, „negalima atmesti to, kad kai kurių valstybių narių, turinčių konkretų gyventojų skaičių, mokumas yra mažesnis nei kitų valstybių narių, kurios turi mažiau gyventojų“<sup>72</sup>.

<sup>71</sup> C-51/20, EU:C:2021:534, 37 punktas.

<sup>72</sup> Žr. generalinio advokato M. Wathelet išvadą byloje *Komisija / Graikija (C-93/17, EU:C:2018:315, 139 punktas)*.

131. Dėl to dabar pateiksiu paskutinę pastabą. Galiu nesunkiai pripažinti, kad valstybės narės joms pagal Sąjungos teisę tenkančias pareigas, visų pirma susijusias su direktyvų perkėlimu į nacionalinę teisę, yra tam tikra prasme „skolingos“ savo piliečiams. Kai valstybė narė neperkelia direktyvos į nacionalinę teisę, suprantu, kaip gali būti svarbu atsižvelgti į jos teritorijoje gyvenančių Sąjungos piliečių, kuriems toks neperkėlimas turėjo poveikį, skaičių. Manau, kad tai yra pagrindinis skirtumas tarp valstybės narės įsipareigojimų pagal Sąjungos teisę neįvykdymo ir automobilio vairuotojo ar įmonės, kuriuos nurodžiau šios išvados įvade pateiktuose pavyzdžiuose. Mano nuomone, vairuotojas ar įmonė negalėtų nė sekundei įsivaizduoti, kad jų baudos dydis galėtų skirtis atsižvelgiant į jų namų ūkyje gyvenančių asmenų skaičių arba jų įdarbintų asmenų skaičių pažeidimo padarymo dieną dėl paprasčiausios priežasties: jų pažeistos taisyklės (nesvarbu, ar tai būtų eismo taisyklių, Sąjungos konkurencijos taisyklių ar asmens duomenų apsaugos taisyklių pažeidimas) nenustato pareigų, kurias kažkas būtų „skolingas“ šiems asmenims.

132. Vis dėlto, mano nuomone, tai, kad valstybei narei skiriama didesnė sankcija, nes jos gyventojų skaičius yra didesnis nei kitos valstybės narės, nėra visiškai nepagrįsta pagal SESV 258 straipsnį iškeltaje byloje dėl įsipareigojimų neįvykdymo. Tačiau manau, kad ši aplinkybė susijusi su pažeidimo sunkumu, o ne su valstybių narių mokumu. Todėl laikausi nuomonės, kad nustatant koeficientą n atitinkamos valstybės narės gyventojų skaičiaus negalima laikyti sunkinančia ar lengvinančia aplinkybe. Vietoj to ji prireikus gali būti viena iš lengvinančių ar sunkinančių aplinkybių, kurios yra svarbios nustatant sunkumo koeficientą kiekvienu konkrečiu atveju. Šiuo klausimu pažymiu, kad, kaip jau nurodžiau šios išvados 94 punkte, Komisija jau yra numačiusi tokią galimybę pažeidimams, patenkantiems į SESV 260 straipsnio 2 dalies taikymo sritį.

### 3. Nagrinėjama byla

133. Pirmesnėse šios išvados dalyse paaiškinau, kodėl laikausi nuomonės, kad, pirma, nėra tinkama visais atvejais „sistemiškai“ taikyti tą patį sunkumo koeficientą, lygų 10, kai visiškai nepranešama apie perkėlimo į nacionalinę teisę priemones, ir, antra, siekiant nustatyti atitinkamos valstybės narės mokumą, nėra tinkama remtis demografiniu kriterijumi, dėl kurio nuolat nukenčia valstybės narės, kurios, kaip ir Lenkija, turi didesnę gyventojų skaičių.

134. Dabar norėčiau išnagrinėti likusį klausimą dėl finansinių sankcijų, kurias, mano nuomone, Teisingumo Teismas turėtų skirti šioje byloje.

135. Šiuo klausimu primenu, kad, pirma, bendra finansinių sankcijų suma, kurią Teisingumo Teismas skiria pagal SESV 260 straipsnio 3 dalį, kaip jau nurodžiau šios išvados 57 punkte, negali viršyti Komisijos nurodyto dydžio.

136. Antra, Teisingumo Teismas yra ne kartą nusprendęs, kad per procedūrą dėl įsipareigojimų neįvykdymo jam paprastai nėra privalomos Komisijos komunikatuose numatytos gairės, kuriomis siekiama padėti užtikrinti, kad šios institucijos veiksmai teikiant pasiūlymus Teisingumo Teismui būtų skaidrūs, nuspėjami ir atitiktų teisinio saugumo principą. Be to, Teisingumo Teismas yra konstatavęs, kad matematiniai kintamieji, kuriuos Komisija naudojo apskaičiuodama finansinių sankcijų dydį, yra „naudinga gairė“. Kitaip tariant, tai yra orientacinės taisyklės, kuriose tik apibrėžiamas požiūris, kurio Komisija ketina laikytis<sup>73</sup>.

<sup>73</sup> Žr. 2022 m. sausio 20 d. Sprendimą *Komisija / Graikija (Valstybės pagalbos susigrąžinimas – Feronikelis)* (C-51/20, EU:C:2022:36, 95, 109 ir 110 punktai).



137. Nagrinėjamu atveju darytina išvada, kad nors Komisijos pateikti pasiūlymai buvo priimti pagal 2023 m. komunikate išdėstytas gaires, todėl jie turi du trūkumus, kuriuos nurodžiau šios išvados 133 punkte, šie trūkumai netrukdo Teisingumo Teismui skirti finansinių sankcijų, kurių dydis būtų mažesnis, nei nurodė Komisija, nepaisant šiame komunikate nustatytų apskaičiavimo metodų.

138. Kartu, kadangi dėl tokių pasiūlymų nustatoma „viršutinė riba“, kurią Teisingumo Teismas gali skirti pagal šią nuostatą, negalima atmesti to, kad dėl jų tais atvejais, kai Teisingumo Teismas manytų esant tikslinga pasirinkti didesnes finansines sankcijas, nei nurodė Komisija (manau, šis klausimas, laimei, šioje byloje nagrinėjamu atveju nekyla), iš jo būtų atimta tokia galimybė. Todėl siūlau Teisingumo Teismui savo sprendime šioje byloje aiškiai pabrėžti Komisijos apskaičiavimo metodų trūkumus (kaip jis yra anksčiau tai padaręs sprendimuose *Komisija / Graikija*<sup>74</sup> ir *Komisija / Graikija (Valstybės pagalbos susigrąžinimas – Feronikelis)*<sup>75</sup>.

139. Atsižvelgdamas į šiuos patikslinimus, norėčiau pažymėti, kad iki šiol Lenkijos Respublika vis dar nepranešė Komisijai apie priemones, būtinas Pranešėjų direktyvai perkelti į nacionalinę teisę.

140. Šiomis aplinkybėmis manau, kad Lenkijos Respublikai reikia skirti ir vienkartinę sumą, ir periodinę baudą, kad ji būtų paskatinta imtis būtinų priemonių, kad būtų nutrauktas konstatuotas įsipareigojimų neįvykdymas.

141. Vis dėlto siekdamas užtikrinti, kad šios vienkartinės sumos ir periodinės baudos dydis būtų „tinkamas šiomis aplinkybėmis“ ir „proporcingas [pažeidimui]“ ir Lenkijos Respublikos mokumui<sup>76</sup>, Teisingumo Teismas turi nuspręsti, mano nuomone, kad Lenkijos Respublikos mokumas yra mažesnis, nei parodo koeficientas  $n$ , kuriuo rėmėsi Komisija<sup>77</sup>.

142. Be to, manau, kad vertindamas nagrinėjamo pažeidimo sunkumą Teisingumo Teismas turi atsižvelgti į visas reikšmingas lengvinančias ar sunkinančias aplinkybes (kaip antai išvardytas šios išvados 93 punkte). Viena iš tokių aplinkybių yra ta, kad tai, jog Lenkijos Respublika neperkėlė Pranešėjų direktyvos į nacionalinę teisę, galėtų turėti įtakos pakankamai didelio Sąjungos piliečių skaičiaus teisėms, atsižvelgiant į palyginti didelį šios valstybės narės gyventojų skaičių ir į tai, kad šia direktyva būtų siekiama suteikti individualias teises asmenims, pranešantiems apie Sąjungos teisės pažeidimus.

143. Dėl poveikio, kurį Lenkijos Respublikos įsipareigojimų neįvykdymas turi viešiesiems ir privatiesiems interesams, primenu, kad, kaip pažymėjau šios išvados 21 punkte, Pranešėjų direktyva siekiama suteikti „subalansuotą ir veiksmingą“ apsaugą asmenims, pranešantiems apie Sąjungos teisės pažeidimus, apie kuriuos jie gauna informacijos su jų darbu susijusiomis aplinkybėmis, ir „veiksmingiau užtikrinti Sąjungos teisės ir politikos vykdymą“ konkrečiose srityse, kurios yra svarbios viešajam interesui. Todėl tai, kad šis teisės aktas neperkeltas į nacionalinę teisę, turi būti laikoma labai rimta aplinkybe, nes tai sukelia svarbių pasekmių tokioms „viešajam interesui svarbioms sritims“ ir pranešėjų individualių teisių apsaugai.

<sup>74</sup> C-93/17, EU:C:2018:903.

<sup>75</sup> C-51/20, EU:C:2022:36.

<sup>76</sup> Žr. šios išvados 70 punkte mano nurodytą jurisprudenciją.

<sup>77</sup> Naudojant šios išvados 125 punkte apibūdintą metodą, Lenkijos Respublikos koeficientas  $n$ , pavyzdžiui, galėtų būti 0,97, nes jos BVP vienam gyventojui 2018–2022 m. buvo vidutiniškai 13 354 EUR (palyginti su Liuksemburgo 84 280 EUR) (grindžiama Eurostato pateiktais duomenimis, skelbiamais adresu [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg\\_08\\_10/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_08_10/default/table?lang=en))

144. Vis dėlto man atrodo, kad šias svarbias pasekmes, vienaip ar kitaip, sušvelnina tai, kad pranešėjai jau yra apsaugoti pagal Lenkijos teisę (taigi jų teisėms dėl to, kad Lenkijos Respublika neperkėlė Pranešėjų direktyvos į nacionalinę teisę, nėra pakenkiama taip smarkiai, kaip galima buvo manyti iš pradžių). Šiuo klausimu primenu, jog Teisingumo Teismas jau yra nusprendęs, kad pažeidimo sunkumas gali priklausyti nuo jo praktinio poveikio, be kita ko, nuo to, kad šis poveikis išlieka gana ribotas<sup>78</sup>. Taigi iš esmės pritariu Lenkijos Respublikos nuomonei, kad pranešėjų apsaugos lygis pagal Lenkijos teisę gali būti laikomas lengvinančia aplinkybe.

145. Be to, pritariu Lenkijos Respublikos nuomonei, jog tai, kad ji lojaliai bendradarbiavo su Komisija per procedūrą, per kurią Teisingumo Teisme buvo iškelta byla dėl įsipareigojimų neįvykdymo, taip pat gali būti laikoma lengvinančia aplinkybe<sup>79</sup>.

146. Apskritai man atrodo, kad, atsižvelgiant į mano ką tik nurodytas reikšmingas faktines ir teisines aplinkybes (ir ypač į mažesnę Lenkijos Respublikos mokumą), Teisingumo Teismas turėtų skirti mažesnes finansines sankcijas, nei nustatė Komisija, t. y. vienkartinę 8 700 EUR sumą už kiekvieną dieną, skaičiuojant nuo Pranešėjų direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę termino pabaigos iki sprendimo šioje byloje paskelbimo dienos, ir 34 000 EUR periodinę baudą už kiekvieną dieną, kurią vėluojama įvykdyti įsipareigojimus pagal Pranešėjų direktyvą, nuo šio sprendimo paskelbimo dienos iki šių įsipareigojimų įvykdymo dienos.

## VI. Išvada

147. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui:

- pripažinti, kad nepriėmusi įstatymų ir kitų teisės aktų, būtinų perkelti į nacionalinę teisę 2019 m. spalio 23 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą (ES) 2019/1937 dėl asmenų, pranešančių apie Sąjungos teisės pažeidimus, apsaugos (Pranešėjų direktyva), arba bet kuriuo atveju nepranešusi apie juos Komisijai, Lenkijos Respublika neįvykdė įsipareigojimų pagal Pranešėjų direktyvą,
- pripažinti, kad sistemingas sunkumo koeficiento, lygaus 10, taikymas tais atvejais, kai visiškai nesilaikoma pareigos pranešti apie priemones, būtinas direktyvai perkelti į nacionalinę teisę, yra netinkamas, kiek tai susiję su finansinių sankcijų, kurios yra pakankamai atgrasančios ir proporcingos atitinkamam pažeidimui, nustatymu,
- pripažinti, kad, nustatant tokias finansines sankcijas, apskaičiavimo metodas, kurį Europos Komisija naudojo Komunikate „Finansinės sankcijos, taikomos vykdant pažeidimo nagrinėjimo procedūras“, kad nustatytų koeficientą  $n$ , yra netinkamas tos valstybės narės mokumui nustatyti,

<sup>78</sup> Žr. 2021 m. sausio 13 d. Sprendimą *Komisija / Slovėnija (FPRD II)* (C-628/18, EU:C:2021:1, 80 punktas).

<sup>79</sup> Šiuo klausimu žr. 2013 m. birželio 25 d. Sprendimą *Komisija / Čekija* (C-241/11, EU:C:2013:423, 51 punktas) ir 2013 m. spalio 17 d. Sprendimą *Komisija / Belgija* (C-533/11, EU:C:2013:659, 40 punktas). Priešingai, pritariu Komisijos nuomonei, kad nebendradarbiavimas yra sunkinanti aplinkybė. Iš tikrųjų valstybės narės privalo lojaliai bendradarbiauti su Komisija pagal ESS 4 straipsnio 3 dalį.

- priteisti iš Lenkijos Respublikos vienkartinę 8 700 EUR sumą už kiekvieną dieną, skaičiuojant nuo Pranešėjų direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę termino pabaigos iki sprendimo šioje byloje paskelbimo dienos, ir 34 000 EUR periodinę baudą už kiekvieną dieną, kurią vėluojama įvykdyti įsipareigojimus pagal Pranešėjų direktyvą, skaičiuojant nuo šio sprendimo paskelbimo dienos iki šių įsipareigojimų įvykdymo dienos,
- priteisti iš Lenkijos Respublikos bylinėjimosi išlaidas.