



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
NICHOLASA EMILIOU
przedstawiona w dniu 14 marca 2024 r.¹

Sprawa C-147/23

**Komisja Europejska
przeciwko**

Rzeczypospolitej Polskiej

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Artykuł 258 TFUE – Ochrona osób zgłaszających naruszenia prawa Unii – Dyrektywa (UE) 2019/1937 – Brak transpozycji tej dyrektywy – Artykuł 260 ust. 3 TFUE – Sankcje finansowe – Okresowa kara pieniężna – Ryczałt – Metoda obliczania stosowana przez Komisję w sytuacjach, gdy zwraca się ona do Trybunału o nałożenie sankcji finansowych – Współczynnik wagi uchybienia – Całkowite niedopełnienie obowiązku zgłoszenia przepisów stanowiących transpozycję dyrektywy – Konsekwentne stosowanie współczynnika 10 – Zdolność płatnicza państwa członkowskiego – Współczynnik „n” – Uwzględnienie liczby ludności państwa członkowskiego

I. Wprowadzenie

1. Kiedy kierowca samochodu dostaje mandat za przekroczenie prędkości, prawdopodobnie zakłada, że kwota tego mandatu będzie odzwierciedlać wagę wykroczenia, a zatem będzie proporcjonalna do liczby kilometrów na godzinę, o którą przekroczył ograniczenie prędkości. W innym scenariuszu przedsiębiorstwo, na które nałożono karę za naruszenie unijnych przepisów dotyczących konkurencji lub ochrony danych osobowych, prawdopodobnie oczekuje (zgodnie z wymogami prawa Unii)², że wysokość takiej kary uwzględni między innymi wagę i czas trwania naruszenia, a także jego zdolność do zapłaty tej kary wynikającą z całkowitej wartości osiągniętych obrotów. Jednak ani kierowca, ani przedsiębiorstwo w tych dwóch przykładach nie wyobrażałyby sobie, że kwota nałożonej na nich kary ulegnie zwiększeniu ze względu na to, że liczba osób zamieszkujących w ich gospodarstwie domowym lub zatrudnionych przez nich w momencie naruszenia jest wyższa niż odnotowana w przypadku przeciętnego kierowcy lub innego przedsiębiorstwa.

¹ Język oryginału: angielski.

² Zobacz w tym względzie art. 23 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. [101 i 102] TFUE (Dz.U. 2003, L 1, s. 1) oraz art. 83 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U. 2016, L 119, s. 1, zwane dalej „RODO”).

2. Czy należy przyjąć inną logikę w przypadku nakładania sankcji finansowych na państwo członkowskie za niezgłoszenie Komisji Europejskiej przepisów niezbędnych do transpozycji dyrektywy? Czy wysokość tych sankcji można uzależnić od liczby ludności danego państwa członkowskiego?

3. Powyższe zagadnienie jest w istocie jedną z kluczowych kwestii w niniejszej sprawie.

4. Konkretnie kwestia ta pojawia się w kontekście postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczętych przez Komisję przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 258 TFUE z uwagi na nieprzyjęcie przez Polskę przepisów niezbędnych do transpozycji dyrektywy (UE) 2019/1937 w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii³ (dyrektywa o ochronie sygnalistów) oraz niepowiadomienie o tym Komisji. Rzeczpospolita Polska nie zaprzecza temu uchybieniu, wyraża jednak wątpliwość co do wysokości sankcji finansowych, o nałożenie których Komisja wnioskuje do Trybunału. W tym względzie Polska kwestionuje dwa elementy metod obliczania stosowanych przez Komisję. Jej zdaniem jeden z tych elementów skutkuje konsekwentnym stosowaniem wyższych sankcji finansowych wobec tych z państw członkowskich, które – jak Polska – mają większą liczbę ludności w porównaniu z innymi.

5. W tym kontekście Trybunał jest zobowiązany do dokonania wykładni art. 260 ust. 3 TFUE, którego pierwsze zdanie uprawnia Komisję do określenia wysokości sankcji finansowych, jakie uzna za właściwe w momencie wszczęcia postępowania przeciwko państwu członkowskiemu zgodnie z art. 258 TFUE w związku z niedopełnieniem obowiązku zgłoszenia przepisów niezbędnych do transpozycji dyrektywy przyjętej zgodnie z procedurą ustawodawczą.

II. Kontekst prawny

1. Dyrektywa o ochronie sygnalistów

6. Artykuł 26 dyrektywy o ochronie sygnalistów stanowi:

„1. Państwa członkowskie wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy do dnia 17 grudnia 2021 r.

2. Na zasadzie odstępstwa od ust. 1 w przypadku podmiotów prawnych w sektorze prywatnym zatrudniających od 50 do 249 pracowników państwa członkowskie wprowadzają w życie do dnia 17 grudnia 2023 r. przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wypełnienia obowiązku ustanowienia wewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń zgodnie z art. 8 ust. 3.

3. Przyjęte przez państwa członkowskie przepisy, o których mowa w ust. 1 i 2, zawierają odniesienie do niniejszej dyrektywy lub odniesienie takie towarzyszy ich urzędowej publikacji. Sposób dokonywania takiego odniesienia określany jest przez państwa członkowskie. Państwa członkowskie niezwłocznie przekazują Komisji tekst tych przepisów”.

³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2019 r. (Dz.U. 2019, L 305, s. 17).

2. Komunikat z 2023 r.⁴

7. Komunikat z 2023 r. zawiera metody obliczania stosowane przez Komisję w sytuacji, gdy zwraca się ona do Trybunału o nałożenie sankcji finansowych w kontekście postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Wspomniane sankcje finansowe mogą stanowić okresową karę pieniężną, karę ryczałtową albo oba te rodzaje sankcji.

8. W części tego komunikatu zatytułowanej „Zasady ogólne” Komisja stwierdza, że jej zdaniem „nakładane sankcje finansowe powinny opierać się na trzech podstawowych kryteriach:

- powadze uchybienia,
- czasie jego trwania,
- konieczności zapewnienia, aby sankcja finansowa sama w sobie działała jako środek odstraszający przed dalszymi uchybieniami”.

9. Punkt 3.2.2 komunikatu z 2023 r. jest zatytułowany „Niedopełnienie obowiązku zgłoszenia środków transpozycji (art. 260 ust. 3 TFUE)”. Jego akapit pierwszy stanowi:

„W przypadku spraw wnoszonych na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE Komisja systematycznie stosuje współczynnik wagi uchybienia wynoszący 10 w przypadku całkowitego niedopełnienia obowiązku zgłoszenia środków transpozycji. W Unii opartej na poszanowaniu zasad państwa prawa wszystkie dyrektywy przyjęte zgodnie z procedurą ustawodawczą należy traktować jako równie ważne i wymagające pełnej transpozycji przez państwa członkowskie w terminach wyznaczonych w tych dyrektywach”.

10. Punkt 3.4 komunikatu z 2023 r., który dotyczy okresowych kar pieniężnych, jest zatytułowany „Zdolność płatnicza państwa członkowskiego” i stanowi:

„Kwota okresowej kary pieniężnej musi być proporcjonalna do przewinienia, a zarazem odstraszająca. Działanie odstraszające okresowej kary pieniężnej przejawia się w dwóch aspektach. Kara musi być na tyle wysoka, aby:

- skłonić państwo członkowskie do skorygowania uchybienia (musi zatem być wyższa niż korzyści, jakie to państwo czerpie z uchybienia),
- zniechęcać państwo członkowskie do powtórного dopuszczenia się tego samego uchybienia.

Wysokość kary, którą można uznać za odstraszającą, będzie różniła się w zależności od zdolności płatniczej państw członkowskich. Wspomniane działanie odstraszające znajduje odzwierciedlenie we współczynniku »n«. Współczynnik ten definiuje się jako ważoną średnią geometryczną produktu krajowego brutto (PKB) [...] danego państwa członkowskiego podzieloną przez średnią PKB państw członkowskich – wynikowi tego działania przypisuje się wagę wynoszącą 2; uzyskany iloraz mnoży się przez liczbę ludności danego państwa członkowskiego podzieloną przez średnią

⁴ Komunikat Komisji – Sankcje finansowe w postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego (Dz.U. 2023, C 2, s. 1).

liczby ludności wszystkich państw członkowskich, przy czym ilorazowi temu przypisuje się wagę wynoszącą 1. Uzyskany rezultat odzwierciedla zdolność płatniczą danego państwa członkowskiego względem zdolności płatniczej pozostałych państw członkowskich:

$$\text{współczynnik „n”} = \left(\frac{\text{PKB}_n}{\text{PKB}_{\text{śr}}} \right)^{2/3} \times \left(\frac{\text{ludn}_n}{\text{ludn}_{\text{śr}}} \right)^{1/3}$$

[...]

Sposób obliczania współczynnika »n« [...] obecnie opiera się przede wszystkim na PKB państw członkowskich i w dalszej kolejności na liczbie ich mieszkańców jako na kryterium demograficznym zapewniającym możliwość zachowania rozsądnego zróżnicowania między poszczególnymi państwami członkowskimi. Sytuacja, w której element związany z liczbą ludności państw członkowskich w obliczeniach współczynnika »n« odpowiada za jedną trzecią wagi tego współczynnika, pozwala w rozsądny sposób ograniczyć wahania współczynników »n« poszczególnych państw członkowskich w porównaniu z sytuacją, w której obliczenia tego współczynnika bazowałyby wyłącznie na PKB państw członkowskich. Prowadzi to również do zwiększenia stabilności obliczeń współczynnika »n«, biorąc pod uwagę fakt, że liczba ludności danego państwa prawdopodobnie nie będzie zmieniała się w znacznym stopniu w ujęciu rocznym. PKB państwa członkowskiego może być natomiast narażony na poważniejsze wahania w skali roku, zwłaszcza w okresach kryzysu gospodarczego. Jednocześnie, ponieważ PKB państwa członkowskiego nadal odpowiada za dwie trzecie wagi obliczeń, pozostaje najważniejszym czynnikiem brany pod uwagę do celów oceny zdolności płatniczej danego państwa”.

11. Punkt 4.2.2 komunikatu z 2023 r., który dotyczy kary ryczałtowej, jest zatytułowany „Inne elementy metody obliczania kary ryczałtowej”. Stanowi on, że „[p]rzy obliczaniu kary ryczałtowej Komisja stosuje ten sam współczynnik wagi uchybienia i ten sam stały współczynnik »n« co przy obliczaniu okresowej kary pieniężnej [...]”.

12. Współczynniki „n” dla poszczególnych państw członkowskich przedstawiono w pkt 3 załącznika I do komunikatu z 2023 r.

III. Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

13. W dniu 27 stycznia 2022 r. Komisja skierowała do Rzeczypospolitej Polskiej wezwanie do usunięcia uchybienia, w którym stwierdziła, że Rzeczpospolita Polska nie powiadomiła jej o środkach przyjętych w celu transpozycji dyrektywy o ochronie sygnalistów. W odpowiedzi na wezwanie do usunięcia uchybienia z dnia 23 marca 2022 r. Rzeczpospolita Polska poinformowała jedynie, że trwają prace zmierzające do przyjęcia takich środków na szczeblu krajowym.

14. W dniu 15 lipca 2022 r. Komisja skierowała do Rzeczypospolitej Polskiej uzasadnioną opinię, w której wezwała ją do wypełnienia obowiązków ciążących na niej na mocy dyrektywy o ochronie sygnalistów w terminie dwóch miesięcy począwszy od dnia formalnego doręczenia uzasadnionej opinii.

15. W odpowiedzi z dnia 15 września 2022 r. Rzeczpospolita Polska wskazała, że z uwagi na potrzebę pogłębionych konsultacji międzyresortowych w kwestiach objętych tą dyrektywą, zakończenie trwających prac parlamentarnych na szczeblu krajowym przewidywane jest na koniec 2022 r. Następnie poinformowała Komisję, że planuje opublikować przepisy mające na celu transpozycję dyrektywy o ochronie sygnalistów w sierpniu 2023 r.

16. W dniu 15 lutego 2023 r. Komisja postanowiła wszcząć przed Trybunałem postępowanie przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 akapit drugi TFUE.

IV. Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron

17. W skardze wniesionej w dniu 10 marca 2023 r. Komisja wnosi do Trybunału o:

- stwierdzenie, że poprzez nieprzyjęcie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do dokonania transpozycji dyrektywy o ochronie sygnalistów i poprzez niezgłoszenie Komisji takich przepisów, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy tej dyrektywy;
- nakazanie Rzeczypospolitej Polskiej zapłaty na rzecz Komisji:
 - (a) kwoty ryczału odpowiadającej wyższej z dwóch następujących kwot:
 - 13 700 EUR za każdy dzień, poczynwszy od dnia, w którym upłynął termin na dokonanie transpozycji dyrektywy o ochronie sygnalistów, do dnia wyeliminowania zarzucanego uchybienia albo – w przypadku dalszego trwania uchybienia – do dnia wydania wyroku w niniejszej sprawie;
 - minimalnej kwoty 3 836 000 EUR;
 - b) jeżeli zarzucane Rzeczypospolitej Polskiej uchybienie potrwa do dnia ogłoszenia wyroku w niniejszej sprawie – okresowej kary pieniężnej w wysokości 53 430 EUR za każdy dzień opóźnienia w wywiązaniu się z zobowiązań wynikających z dyrektywy o ochronie sygnalistów poczynwszy od dnia ogłoszenia wyroku w niniejszej sprawie do dnia, w którym zobowiązania te zostaną wykonane;
- obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania.

18. Rzeczpospolita Polska, której należycie doręczono skargę wszczynającą postępowanie, złożyła odpowiedź na skargę w dniu 31 maja 2023 r., w której wnosi do Trybunału o:

- oddalenie skargi w całości;
- tytułem ewentualnym – odstąpienie od nałożenia ryczału i okresowej kary pieniężnej;
- tytułem ewentualnym – istotne obniżenie kwot proponowanych przez Komisję tytułem tych sankcji finansowych;
- obciążenie Komisji kosztami postępowania.

19. Strony niniejszej sprawy zostały wezwane przez Trybunał do przedstawienia drugiej serii uwag na piśmie. Replika i duplika zostały złożone, odpowiednio, w dniach 3 lipca 2023 r. i 9 sierpnia 2023 r.

20. Nie przeprowadzono rozprawy.

V. Analiza

21. Prawodawca unijny przyjął dyrektywę o ochronie sygnalistów w 2019 r., po tym, jak pojawiające się w całej Unii liczne doniesienia (w tym przede wszystkim informacje dotyczące „afery Lux Leaks”)⁵ wzbudziły znaczną uwagę opinii publicznej i mediów, co wskazało na potrzebę przyjęcia przepisów na szczeblu Unii w tej dziedzinie. Dyrektywa ta ma na celu zapewnienie „zrównoważonej i skutecznej” ochrony osobom, które zgłaszają „szkodliwe dla interesu publicznego” naruszenia prawa Unii, o których uzyskują informacje w kontekście związanym z wykonywaną przez siebie pracą⁶. Zgodnie z jej art. 1 celem tej dyrektywy jest „poprawa egzekwowania prawa i polityk Unii” w określonych dziedzinach ważnych z punktu widzenia interesu publicznego poprzez ustanowienie wspólnych minimalnych norm zapewniających „wysoki poziom ochrony” takich osób⁷.

22. Zgodnie z art. 26 ust. 1 dyrektywy o ochronie sygnalistów państwa członkowskie zostały zobowiązane do przyjęcia „przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych” niezbędnych do zastosowania się do tej dyrektywy nie później niż do dnia 17 grudnia 2021 r.⁸. Na mocy ust. 3 tego artykułu zostały one również zobowiązane do włączenia do takich stanowiących transpozycję przepisów odesłania do dyrektywy o ochronie sygnalistów. Ponadto miały poinformować Komisję o tych przepisach (który to obowiązek co do zasady dotyczy wszystkich dyrektyw).

23. Niniejsza sprawa jest jedną z serii sześciu spraw⁹ dotyczących zarzucanego kilku państwom członkowskim niewykonania tych zobowiązań.

24. Jak już wskazałem w powyższym wprowadzeniu, niniejsze postępowanie dotyczy w istocie „*manquement non contesté*” (uchybień niekwestionowanego). Rzeczpospolita Polska nie kwestionuje bowiem faktu niedokonania transpozycji dyrektywy o ochronie sygnalistów do prawa polskiego. Nie kwestionuje również tego, że a fortiori nie poinformowała Komisji o jakimkolwiek środku transponującym. Uzasadnia jednak to uchybienie na kilka sposobów. Ponadto kwestionuje ona wysokość sankcji finansowych, o nałożenie których Komisja zwróciła się do Trybunału.

⁵ „Skandal Lux Leaks” dotyczy ujawnienia w 2014 r. ponad 300 „interpretacji indywidualnych prawa podatkowego” (programów podatkowych), które luksemburskie organy podatkowe wydały przedsiębiorstwom i spółkom, oraz późniejszego postępowania sądowego wszczętego przeciwko niektórym osobom, które były zaangażowane w ujawnienie tych materiałów.

⁶ Zobacz motyw 1 i art. 4 dyrektywy o ochronie sygnalistów, zatytułowany „Zakres podmiotowy”.

⁷ Zasady zawarte w dyrektywie o ochronie sygnalistów dotyczą szerokiego zakresu tematycznego i obejmują zarówno sektor publiczny, jak i prywatny. Zawierają między innymi bezwzględny zakaz podejmowania jakichkolwiek form działań odwetowych wobec osób zgłaszających przypadki naruszeń. Ogólne uwagi na temat tej dyrektywy znaleźć można w: V. Abazi, The European Union Whistleblower Directive: a „game changer” for whistleblowing protection?, *Industrial Law Journal*, Vol. 49, Issue 4, 2020, s. 640–656.

⁸ Z wyjątkiem środków niezbędnych do wykonania obowiązku ustanowienia wewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń, o którym mowa w art. 8 ust. 3 dyrektywy o ochronie sygnalistów w odniesieniu do podmiotów prawnych sektora prywatnego zatrudniających od 50 do 249 pracowników, w przypadku których państwa członkowskie korzystały z dodatkowego okresu dwóch lat (do dnia 17 grudnia 2023 r.) (zob. art. 26 ust. 2 tej dyrektywy).

⁹ Zobacz sprawy: C-149/23, Komisja/Niemcy; C-150/23, Komisja/Luksemburg; C-152/23, Komisja/Republika Czeska; C-154/23, Komisja/Estonia; C-155/23, Komisja/Węgry. Postępowania we wszystkich tych sprawach toczą się obecnie przed Trybunałem.

25. W pierwszej kolejności wyjaśnię, dlaczego uzasadnienie, które przedstawia Rzeczpospolita Polska, może, moim zdaniem, zostać z łatwością odrzucone przez Trybunał (część A). Następnie przejdę do omówienia krytyki, którą to państwo członkowskie kieruje wobec wysokości sankcji finansowych wnioskowanych przez Komisję w niniejszej sprawie, a w szczególności metod zastosowanych przez Komisję do obliczenia tej kwoty, które określono w komunikacie z 2023 r. (część B). Kwestia ta ma znaczenie dla wszystkich sześciu spraw wymienionych w pkt 23 powyżej, a także, ogólniej rzecz biorąc, wszystkich spraw, w których Komisja określa wysokość sankcji finansowych, o orzeczenie których zwraca się do Trybunału w postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

A. Przedstawiane przez Rzeczpospolitą Polską uzasadnienie braku transpozycji dyrektywy o ochronie sygnalistów

1. Argumenty stron

26. Rzeczpospolita Polska powołuje się zasadniczo na trzy motywy, które mają uzasadniać niedokonanie transpozycji (a w konsekwencji brak zgłoszenia środków niezbędnych do transpozycji) dyrektywy o ochronie sygnalistów do prawa polskiego w terminie przewidzianym w art. 26 ust. 1 tej dyrektywy.

27. Po pierwsze, wyjaśnia ona, że ze względu na szeroki zakres dyrektywy o ochronie sygnalistów i jej znaczący wpływ na wiele sektorów konieczna jest dłuższa procedura konsultacji na szczeblu krajowym. W trakcie tej procedury konsultacji o przedstawienie uwag zwrócono się do wielu zaangażowanych podmiotów, a niektórzy zainteresowani przedstawiali swe uwagi z własnej inicjatywy. Niektóre wątpliwości wyrażone w uwagach przedstawionych przez te podmioty wymagały dodatkowej pogłębionej analizy, co opóźniło przyjęcie środków transponujących omawianą dyrektywę.

28. Drugi motyw uzasadniający uchybienie przedstawiony przez Rzeczpospolitą Polską odnosi się do pandemii COVID-19, a trzeci – trwającego konfliktu zbrojnego w Ukrainie. Po pierwsze, Rzeczpospolita Polska wyjaśnia, że pandemia COVID-19 utrudniła organizację spotkań stacjonarnych oraz przebieg procedury konsultacyjnej. Twierdzi również, że priorytet miały inne, bardziej pilne działania legislacyjne związane z reagowaniem na pandemię COVID-19 i ograniczaniem jej skutków.

29. Po drugie, Rzeczpospolita Polska wskazuje, że po rozpoczęciu wojny w Ukrainie Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej (które było odpowiedzialne za transpozycję dyrektywy o ochronie sygnalistów do polskiego porządku prawnego) zmuszone było odegrać kluczową rolę w przygotowaniu krajowych przepisów mających na celu objęcie uchodźców z Ukrainy polskim systemem zabezpieczenia społecznego oraz dotyczących warunków ich przyjęcia w Polsce. Konieczność podjęcia szybkich działań i zmobilizowania zasobów związanych z tymi kwestiami dodatkowo opóźniła transpozycję dyrektywy o ochronie sygnalistów do prawa polskiego.

30. W świetle tych okoliczności Rzeczpospolita Polska twierdzi, że brak transpozycji dyrektywy o ochronie sygnalistów nie wynika z uchybień dotyczących procesu legislacyjnego, lecz z konieczności priorytetowego potraktowania innych pilnych kwestii związanych ze zdrowiem publicznym, bezpieczeństwem i porządkiem publicznym.

31. Komisja nie akceptuje motywów uzasadnienia przedstawionych przez Rzeczpospolitą Polską.

32. Po pierwsze, uważa ona, że Rzeczpospolita Polska nie może powoływać się na kompleksowy charakter dyrektywy o ochronie sygnalistów jako uzasadnienie swojego opóźnienia w transpozycji tej dyrektywy do prawa krajowego. Kompleksowy charakter aktu prawnego Unii nie stanowi „nadzwyczajnej lub nieprzewidywalnej” przeszkody w wykonywaniu zobowiązań państw członkowskich w odniesieniu do transpozycji dyrektyw. Państwa członkowskie nie mogą również powoływać się na trudności napotykane podczas procedury uzgodnień na szczeblu krajowym w celu uzasadnienia niedopełnienia obowiązku transpozycji dyrektywy.

33. Po drugie, Komisja uważa, że Rzeczpospolita Polska nie może powoływać się na pandemię COVID-19 jako przyczynę braku transpozycji dyrektywy o ochronie sygnalistów w terminie przewidzianym w art. 26 ust. 1 tej dyrektywy. Pandemia może stanowić uzasadnienie tylko w dwóch sytuacjach: po pierwsze, gdy odpowiedni akt Unii dopuszcza odstępstwa lub wyjątki ze względu na trudności z nią związane albo, po drugie, gdy spełnione są przesłanki powołania się w celu obrony na siłę wyższą (niemożliwe do pokonania trudności). Zdaniem Komisji żadna z tych sytuacji nie dotyczy niniejszej sprawy.

34. Wreszcie Komisja zauważa, że trwający w Ukrainie konflikt zbrojny rozpoczął się 24 lutego 2022 r., czyli po upływie terminu transpozycji dyrektywy o ochronie sygnalistów. W związku z tym Komisja podnosi, że Rzeczpospolita Polska nie może powoływać się na skutki tego konfliktu, by uzasadnić brak transpozycji tej dyrektywy w terminie przewidzianym w jej art. 26 ust. 1. Nawet gdyby przyjąć odmienny pogląd, skutki te byłyby zbyt pośrednie lub odległe do skutecznego powołania się na siłę wyższą.

2. Ocena

35. Trzy motywy uzasadniające przedstawione przez Rzeczpospolitą Polskę w niniejszym postępowaniu nie są niczym nowym ani niespotykanym. Moim zdaniem takie argumenty można obalić bez większych trudności.

36. Jak wskazuje Komisja, Trybunał orzekał już wielokrotnie, że państwo członkowskie nie może powoływać się na przepisy, praktyki lub sytuacje istniejące w jego wewnętrznym porządku prawnym (czyli trudności wewnętrzne) w celu uzasadnienia uchybienia zobowiązaniom i terminom przewidzianym w dyrektywie¹⁰. W szczególności nie ma znaczenia, że uchybienie państwa członkowskiego jest wynikiem debaty politycznej¹¹ lub wynika z konieczności zaangażowania się w procedury konsultacji na szczeblu krajowym¹².

37. Ponadto Trybunał konsekwentnie odrzucał motywy uzasadniające oparte na podnoszonym kompleksowym charakterze danego aktu prawnego¹³. W tym względzie podkreślił, że jeżeli termin na wprowadzenie w życie dyrektywy okaże się zbyt krótki, jedynym sposobem działania zgodnym z prawem Unii, które może podjąć zainteresowane państwo członkowskie, jest uzyskanie przedłużenia tego terminu od właściwej instytucji Unii¹⁴.

¹⁰ Zobacz w szczególności w tym celu wyrok z dnia 20 września 2001 r., Komisja/Francja (C-468/00, EU:C:2001:482, pkt 10).

¹¹ Zobacz w tym celu wyrok z dnia 30 maja 2013 r., Komisja/Szwecja (C-270/11, EU:C:2013:339, pkt 54).

¹² Zobacz w tym celu wyroki: z dnia 20 września 2001 r., Komisja/Francja (C-468/00, EU:C:2001:482, pkt 8–10); a także z dnia 26 lutego 2008 r., Komisja/Luksemburg (C-273/07, EU:C:2008:122, pkt 8–10).

¹³ Zobacz wyrok z dnia 17 lipca 1997 r., Komisja/Hiszpania (C-52/96, EU:C:1997:382, pkt 8–11).

¹⁴ Zobacz wyrok z dnia 16 lipca 2020 r., Komisja/Irlandia (Przeciwdziałanie praniu pieniędzy) (C-550/18, EU:C:2020:564, pkt 46).

38. W świetle przytoczonego orzecznictwa jest dla mnie całkowicie jasne, że Rzeczpospolita Polska nie może uzasadniać braku transpozycji dyrektywy o ochronie sygnalistów poprzez powoływanie się na trudności wynikające z szerokiego zakresu tego aktu, jego kompleksowego charakteru czy wątpliwości podnoszone przez niektóre zainteresowane podmioty oraz ich wpływ na długość procedury konsultacji na szczeblu krajowym (pierwszy motyw podniesiony tytułem uzasadnienia).

39. Jeżeli chodzi o drugi motyw uzasadniający przedstawiony przez Rzeczpospolitą Polskę, która podnosi w istocie, że niekorzystna sytuacja związana z pandemią COVID-19 uniemożliwiła jej transpozycję dyrektywy o ochronie sygnalistów w wyznaczonym terminie, pragnę zauważyć, że dyrektywa ta została przyjęta przez prawodawcę Unii Europejskiej zaledwie kilka miesięcy przed pojawieniem się pierwszych przypadków COVID-19.

40. Mogę bez trudu przyjąć, podobnie jak uczynił to Trybunał w innych sprawach¹⁵, że kryzys zdrowotny o skali odpowiadającej pandemii COVID-19 pozostaje poza kontrolą państw członkowskich i jest zarówno zjawiskiem nadzwyczajnym, jak i nieprzewidywalnym. Moim zdaniem nie oznacza to jednak, że Rzeczpospolita Polska może powoływać się na wystąpienie pandemii COVID-19 w celu podniesienia siły wyższej na swą obronę w niniejszej sprawie, aby uwolnić się z zobowiązań wynikających z art. 26 dyrektywy o ochronie sygnalistów.

41. Wprawdzie Trybunał co do zasady zaakceptował możliwość powołania się na siłę wyższą w celu obrony, również w przypadkach uchybienia obowiązkowi transpozycji dyrektywy¹⁶, jednak taką linię obrony można uwzględnić, tylko gdy istnieją „zewnętrzne okoliczności”, które „uniemożliwiają” przyjęcie odpowiednich środków transpozycji. Chociaż definicja ta nie zakłada „całkowitej niemożności”, wymaga jednak zaistnienia „nadzwyczajnych trudności”, których, jak się wydaje, „nie można było uniknąć, mimo zachowania należytej staranności”¹⁷. Jest to surowe kryterium, które wyraźnie ogranicza przypadki, w których państwa członkowskie mogą skutecznie powoływać się na siłę wyższą. Ponadto z takiej linii obrony nie może już skorzystać państwo członkowskie, jeżeli okres jego bezczynności wykracza poza moment, w którym ustały skutki takich zewnętrznych okoliczności¹⁸.

42. W tym względzie, jak mi się wydaje, fakt, że pierwszeństwo należało przyznać projektom ustawodawczym dotyczącym reagowania na pandemię COVID-19 i ograniczania skutków tej pandemii oraz że organizacja bezpośrednich spotkań w celu transpozycji dyrektywy o ochronie sygnalistów była w tym czasie po prostu utrudniona, nie skutkowało wystąpieniem „nadzwyczajnych trudności”, które wpłynęłyby na przyjęcie środków niezbędnych do transpozycji tej dyrektywy i których nie można by było uniknąć nawet mimo zachowania należytej staranności – a z pewnością przynajmniej nie przez cały odnośny okres.

43. Przypominam, że art. 26 ust. 1 dyrektywy o ochronie sygnalistów zobowiązuje państwa członkowskie do wprowadzenia w życie „przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych” niezbędnych do wykonania tej dyrektywy najpóźniej do dnia 17 grudnia 2021 r., czyli w okresie kończącym się około rok i dziewięć miesięcy po rozpoczęciu się pandemii COVID-19. Pomimo że Rzeczpospolita Polska otrzymała kolejne dziewięć miesięcy

¹⁵ Zobacz wyrok z dnia 8 czerwca 2023 r., Komisja/Słowacja (Prawo do rozwiązania umowy bez opłat) (C-540/21, EU:C:2023:450, pkt 83).

¹⁶ Zobacz wyrok z dnia 6 lipca 2000 r., Komisja/Belgia (C-236/99, EU:C:2000:374, pkt 21–24).

¹⁷ Zobacz w tym względzie wyroki: z dnia 17 września 1987 r., Komisja/Grecja (70/86, EU:C:1987:374, pkt 8); z dnia 8 lipca 2010 r., Komisja/Włochy (C-334/08, EU:C:2010:414, pkt 46, 47).

¹⁸ Zobacz podobnie wyroki: z dnia 11 lipca 1985 r., Komisja/Włochy (101/84, EU:C:1985:330, pkt 16); z dnia 8 czerwca 2023 r.; Komisja/Słowacja (Prawo do rozwiązania umowy bez opłat) (C-540/21, EU:C:2023:450, pkt 81 i przytoczone tam orzecznictwo). Zobacz także opinia rzecznika generalnego N. Wahla w sprawie Komisja/Niemcy (C-527/12, EU:C:2014:90, pkt 47–53).

(przypadających pomiędzy datą upływu tego terminu i końcem dwumiesięcznego terminu określonego w uzasadnionej opinii Komisji) na wykonanie tego zobowiązania, nadal tego nie uczyniła. W dacie wszczęcia niniejszego postępowania przez Komisję Rzeczpospolita Polska nadal nie przyjęła środków niezbędnych do transpozycji tego aktu.

44. Nie trzeba być ekspertem w dziedzinie wewnętrznego funkcjonowania administracji rządowej, aby zauważyć, że zmiany w priorytetach agendy legislacyjnej lub planów ministerstw nie są rzadkością. Uwaga ta ma zastosowanie nawet wtedy, gdy wydarzenia prowadzące do tych zmian (takie jak wybuch epidemii choroby wirusowej) są ze swojej strony nieprzewidywalne. W uzasadnieniu wyroku w sprawie Komisja/Włochy¹⁹ Trybunał przypominał, że skuteczne powołanie się na siłę wyższą wymaga, aby niewykonanie danej czynności można było przypisać nietypowym i nieprzewidywalnym okolicznościom (a tym samym nie jest możliwe, jeżeli starannie i przezornie działający podmiot mógł podjąć niezbędne kroki w celu uniknięcia konsekwencji wynikających z tych okoliczności). Biorąc pod uwagę powyższe, jestem zdania, że nawet przed upływem terminu przewidzianego w art. 26 ust. 1 dyrektywy o ochronie sygnalistów Rzeczpospolita Polska mogła złagodzić zakłócenia spowodowane pandemią COVID-19 i podjąć niezbędne środki ostrożności w celu zapewnienia dalszego prowadzenia prac nad kwestią transpozycji wspomnianej dyrektywy. Ponadto Polska mogła wypracować alternatywę dla spotkań stacjonarnych.

45. W tych warunkach okoliczności, na które powołuje się Rzeczpospolita Polska, wydają mi się raczej efektem „trudności wewnętrznych” niż skutkiem wystąpienia siły wyższej²⁰. Przyjęcie odmiennego wniosku, który moim zdaniem będzie trudny do obrony, oznaczałoby, że państwa członkowskie byłyby zasadniczo zwolnione z obowiązku przyjęcia środków transpozycji każdej dyrektywy, której okres wykonania w jakikolwiek sposób pokrywał się z czasem trwania pandemii COVID-19.

46. Trzeci motyw uzasadniający przedstawiony przez Rzeczpospolitą Polską, który dotyczy skutków wojny w Ukrainie, również nie jest moim zdaniem przekonujący. Jak wskazuje Komisja, wojna w Ukrainie rozpoczęła się w lutym 2022 r., podczas gdy termin określony w art. 26 ust. 1 dyrektywy o ochronie sygnalistów upłynął w dniu 17 grudnia 2021 r. (przed rozpoczęciem tej wojny). Moim zdaniem wynika z tego, że Rzeczpospolita Polska nie może uzasadnić niewykonania przez siebie zobowiązań do transpozycji dyrektywy o ochronie sygnalistów w terminie przewidzianym w tym przepisie, powołując się na skutki tego konfliktu.

47. Oczywiście nie można wykluczyć, że wojna w Ukrainie mogła następnie wywrzeć wpływ na zdolność Rzeczypospolitej Polskiej do wykonania zobowiązania do transpozycji dyrektywy o ochronie sygnalistów, a następnie zgłoszenia Komisji odpowiednich środków transpozycji. Jednak nawet w odniesieniu do tamtego okresu, który nastąpił po rozpoczęciu konfliktu, nie jestem skłonny zaakceptować uzasadnienia przedstawionego w tym zakresie przez Rzeczpospolitą Polską.

48. Argumentacja Rzeczypospolitej Polskiej w tym względzie jest bowiem – delikatnie mówiąc – dość nietrafiona. Rzeczpospolita Polska podnosi w istocie tylko i wyłącznie argument, że przyjęcie środków transpozycji uległo dalszemu opóźnieniu, w tym późniejszym okresie, ponieważ Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej musiało dać priorytet projektom dotyczącym objęcia uchodźców z Ukrainy polskim systemem zabezpieczenia społecznego i warunków ich przyjęcia w Polsce. Argumentację taką należy moim zdaniem odrzucić z powodów, które zostały

¹⁹ Wyrok z dnia 4 marca 2010 r. (C-297/08, EU:C:2010:115, pkt 80–86).

²⁰ Zobacz analogicznie wyrok z dnia 6 lipca 2000 r., Komisja/Belgia (C-236/99, EU:C:2000:374, pkt 21–24).

przedstawione w pkt 44 i 45 powyżej. W tym względzie zwracam uwagę, że Rzeczpospolita Polska nie wyjaśnia na przykład, dlaczego transpozycją tej dyrektywy nie mógł zająć się inny resort w sytuacji, gdy Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej nie mogło tego dokonać.

49. W tych okolicznościach żaden z trzech motywów uzasadniających przedstawionych przez Rzeczpospolitą Polską nie trafia do mojego przekonania.

B. Wysokość sankcji finansowych i metody obliczania stosowane przez Komisję

50. Kluczowa kwestia w niniejszej sprawie dotyczy wykładni art. 260 ust. 3 TFUE oraz metod obliczania stosowanych przez Komisję w celu określenia wysokości sankcji finansowych, o których nałożenie zwraca się do Trybunału w ramach zastosowania tego przepisu.

51. Komisja określiła art. 260 ust. 3 TFUE mianem „innowacyjnego instrumentu”, który został wprowadzony przez traktat FUE „w celu udostępnienia skutecznego rozwiązania powszechnego problemu dotyczącego opóźnionej transpozycji dyrektyw”²¹. Zgodnie ze zdaniem pierwszym tego artykułu „[j]eżeli Komisja wniesie skargę do Trybunału zgodnie z art. 258 [TFUE], uznając, że dane państwo członkowskie uchybiło obowiązkowi zgłoszenia środków transpozycji dyrektywy przyjętej zgodnie z procedurą prawodawczą, Komisja może, o ile uzna to za właściwe, wskazać kwotę ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej do zapłacenia przez dane państwo członkowskie, jaką uzna za odpowiednią do okoliczności”²².

52. Artykuł 260 ust. 3 zdanie drugie TFUE wskazuje, że jeżeli Trybunał stwierdzi, iż takie naruszenie nastąpiło, może nałożyć na dane państwo członkowskie ryczałt lub okresową karę pieniężną.

53. Jak orzekł Trybunał, przepis ten zasadniczo spełnia podwójną funkcję. Z jednej strony ma na celu przyznanie Komisji szczególnych uprawnień w celu zapewnienia skutecznego stosowania prawa Unii. Z drugiej strony ma on umożliwić Trybunałowi sprawowanie funkcji sądowniczej polegającej na ustaleniu, w ramach jednego postępowania, czy dane państwo członkowskie dopełniło ciążącego na nim obowiązku zgłoszenia środków transpozycji danej dyrektywy, a także, w stosownych przypadkach, na nałożeniu sankcji finansowych, które uzna za najbardziej odpowiednie²³.

54. Moim zdaniem na szczególną uwagę zasługują dwie cechy art. 260 ust. 3 TFUE.

55. Po pierwsze, Trybunał wyjaśnił, że stosowanie tego przepisu nie może być rozpatrywane odrębnie, lecz musi być powiązane ze wszczęciem postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na mocy art. 258 TFUE²⁴. Mówiąc prościej, „wartość dodana” art. 260 ust. 3 TFUE polega na tym, że w przeciwieństwie do uchybień objętych wyłącznie zakresem stosowania art. 258 TFUE te uchybienia, do których mają zastosowanie oba

²¹ Zobacz pkt 11 komunikatu Komisji w sprawie stosowania art. 260 ust. 3 traktatu (Dz.U. 2011, C 12, s. 1).

²² Jak określono w art. 260 ust. 3 TFUE, przedmiotowa dyrektywa musi zostać „przyjęta zgodnie z procedurą ustawodawczą”. Nie ma ona zastosowania do dyrektyw o charakterze nieustawodawczym.

²³ Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 16 lipca 2020 r., Komisja/Irlandia (Przeciwdziałanie praniu pieniędzy) (C-550/18, EU:C:2020:564, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo).

²⁴ Wynika to z faktu, że wniosek o nałożenie sankcji finansowych na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE stanowi jedynie mechanizm pomocniczy w postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, którego skuteczność musi zapewnić [zob. wyrok z dnia 16 lipca 2020 r., Komisja/Rumunia (Przeciwdziałanie praniu pieniędzy) (C-549/18, EU:C:2020:563, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo)].

przepisy, nie wymagają drugiej, odrębnej procedury nakładania sankcji finansowych²⁵. Artykuł 260 ust. 3 TFUE umożliwia bowiem Trybunałowi nałożenie ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej w tym samym wyroku, w którym stwierdza on istnienie uchybienia zobowiązaniu zgłoszenia środków transpozycji. Dlatego też Trybunał stwierdził, że cel systemu wprowadzonego na mocy art. 260 ust. 3 TFUE polega nie tylko na skłonieniu państw członkowskich do jak najszybszego zaprzestania niedopełniania tego obowiązku, ale także na uproszczeniu i przyspieszeniu procedury nakładania sankcji finansowych²⁶.

56. Po drugie, Komisja stwierdziła, że metody obliczania, które stosuje w tym kontekście, są co do zasady takie same jak te, o których mowa w art. 260 ust. 2 TFUE. Ten ostatni przepis upoważnia Komisję do wnioskowania o nałożenie sankcji finansowych, a Trybunał do ich nakładania, w innej sytuacji, a mianowicie w przypadku, gdy państwo członkowskie nie podejmie koniecznych działań służących wykonaniu wyroku Trybunału²⁷. Ponieważ jednak te same rodzaje sankcji można zasadniczo orzec na podstawie obu przepisów, a ocena w tym względzie musi opierać się na tych samych zasadach, Trybunał poparł podejście Komisji i przyjął, że orzecznictwo dotyczące art. 260 ust. 2 TFUE ma zastosowanie w drodze analogii do art. 260 ust. 3 TFUE²⁸.

57. Stwierdzenie to jest obarczone jednak zastrzeżeniem: uprawnienie Trybunału do dokonania oceny na podstawie tego ostatniego przepisu podlega ograniczeniu, które nie ma odpowiednika w art. 260 ust. 2 TFUE. O ile bowiem zgodnie z obydwojoma przepisami Trybunał może odstąpić od propozycji Komisji, o tyle art. 260 ust. 3 TFUE stanowi (w przeciwieństwie do art. 260 ust. 2 TFUE), że kwota sankcji finansowych, o których ostatecznie zdecyduje Trybunał, nie może przewyższać kwoty określonej przez Komisję²⁹.

58. W świetle tych wyjaśnień przypominam, że Komisja przedstawia w komunikacie z 2023 r. dwie różne metody obliczania: jedną dla kar ryczałtowych, a drugą dla okresowych kar pieniężnych. Kary ryczałtowe są orzekane w celu nałożenia sankcji za trwające uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego do momentu wydania wyroku przez Trybunał lub do czasu pełnego wykonania wyroku, o ile nastąpi to wcześniej. Okresowe kary pieniężne mają z kolei na celu skłonienie państwa członkowskiego do zaprzestania uchybienia w jak najkrótszym czasie od wydania wyroku przez Trybunał, a ich orzeczenie jest co do zasady uzasadnione tylko wówczas, gdy uchybienie trwało do czasu zbadania okoliczności faktycznych przez Trybunał³⁰.

²⁵ Tytułem uzupełnienia pragnę zauważyć, że chociaż art. 260 ust. 3 TFUE nie wspomina o tym, czy obowiązek zastosowania się przez dane państwo członkowskie do sankcji zaczyna wywierać skutki z dniem wydania wyroku (bez okresu karencji), Trybunał już wielokrotnie orzekał, że sankcje wchodzą w życie ze skutkiem natychmiastowym [zob. na przykład wyrok z dnia 8 lipca 2019 r., Komisja/Belgia (Artykuł 260 ustęp 3 TFUE – Sieci szerokopasmowe) (C-543/17, EU:C:2019:573)]. Aby zapoznać się z dyskusją na ten temat toczącą się w doktrynie, zob. T. Materne, *La Procédure en Manquement d'État, Guide Pratique*, éd. 2, Bruylant, s. 483.

²⁶ Zobacz w tym celu wyrok z dnia 16 lipca 2020 r., Komisja/Irlandia (Przeciwdziałanie praniu pieniędzy) (C-550/18, EU:C:2020:564, pkt 74 i przytoczone tam orzecznictwo).

²⁷ W tym względzie dodam, że o ile art. 260 ust. 2 TFUE dotyczy tego, co zasadniczo jest „złożonym” lub „podwójnym naruszeniem” (pierwotne uchybienie państwa członkowskiego plus niewykonanie przez nie wyroku w sprawie z art. 258 TFUE), o tyle art. 260 ust. 3 TFUE ma zastosowanie w kontekście pojedynczego naruszenia (a mianowicie braku transpozycji dyrektywy) (zobacz N. Wahl i L. Prete, *Between certainty, severity and proportionality: some reflections on the nature and functioning of Article 260(3) TFEU*, *European Law Reporter*, 6th ed., 2014, s. 170–189, na s. 173).

²⁸ Zobacz wyrok z dnia 25 lutego 2021 r., Komisja/Hiszpania (Dyrektywa o danych osobowych – Dziedzina karna) (C-658/19, EU:C:2021:138, pkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo).

²⁹ Ograniczenie to ma wpływ nie tylko na samą kwotę, ale też na dokonywany przez Trybunał wybór rodzaju sankcji (ryczałt, okresowa kara pieniężna albo obie te sankcje) [zob. wyrok z dnia 16 lipca 2020 r.: Komisja/Rumunia (Przeciwdziałanie praniu pieniędzy), C-549/18, EU:C:2020:563, pkt 52]. Mając to na uwadze, pragnę zauważyć, że jak wskazano w komunikacie z 2023 r., Komisja „systematycznie proponuje Trybunałowi nałożenie zarówno kary ryczałtowej, jak i okresowej kary pieniężnej”.

³⁰ Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 25 lutego 2021 r., Komisja/Hiszpania (Dyrektywa o danych osobowych – Dziedzina karna) (C-658/19, EU:C:2021:138, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo).

59. Obie metody polegają na pomnożeniu zryczałtowanej kwoty przez trzy współczynniki. Pierwsze dwa współczynniki odzwierciedlają powagę uchybienia (wyrażoną za pomocą współczynnika wagi uchybienia) oraz czas jego trwania (wyrażony za pomocą współczynnika czasu trwania uchybienia lub liczby dni, w których uchybienie trwało lub trwa). Trzeci element jest opisany przez Komisję jako „współczynnik »n« odzwierciedlający zdolność płatniczą danego państwa członkowskiego”.

60. Jak wskazałem w pkt 17 powyżej, w niniejszej sprawie Komisja obliczyła, że kwotę ryczałtu stanowić będzie jedna z dwóch następujących kwot: kwota 13 700 EUR za każdy dzień, począwszy od dnia, w którym upłynął termin na dokonanie transpozycji dyrektywy o ochronie sygnalistów, do dnia ustania zarzucanego uchybienia, albo – w przypadku dalszego trwania uchybienia – do dnia ogłoszenia wyroku w niniejszej sprawie, bądź też kwota minimalna w wysokości 3 836 000 EUR, w zależności od tego, która z tych kwot jest wyższa. Instytucja ta wnioskuje również do Trybunału o nakazanie Rzeczypospolitej Polskiej zapłaty okresowej kary pieniężnej w wysokości 53 430 EUR za każdy dzień opóźnienia w wykonaniu zobowiązań wynikających z dyrektywy o ochronie sygnalistów od dnia ogłoszenia tego wyroku do dnia, w którym zobowiązania te zostaną wykonane.

61. Rzeczpospolita Polska podnosi, że sankcje te są nadmierne i nieproporcjonalne. W szczególności kwestionuje dwa elementy metod obliczania stosowanych przez Komisję, które opisano w komunikacie z 2023 r.: po pierwsze, współczynnik wagi uchybienia, który zgodnie z wytycznymi przedstawionymi w tym komunikacie jest taki sam we wszystkich sytuacjach całkowitego niewykonania przez dane państwo członkowskie zobowiązania zgłoszenia środków niezbędnych do transpozycji dyrektywy (ppkt 1); a po drugie, współczynnik „n”, który częściowo bazuje na liczbie ludności danego państwa członkowskiego (ppkt 2). Zastrzeżenia zgłoszone przez Rzeczpospolitą Polską w odniesieniu do tych dwóch elementów nie ograniczają się do niniejszej sprawy, lecz całościowo podważają stosowność metod obliczania określonych przez Komisję w komunikacie z 2023 r. Omówię najpierw te bardziej ogólne zagadnienia, a następnie wypowiem się w kwestii nadmierności lub nieproporcjonalności kwoty sankcji finansowych określonych przez Komisję w niniejszym postępowaniu (ppkt 3).

1. Zagadnienie ogólne (i): współczynnik wagi uchybienia stosowany przez Komisję

a) Argumenty stron

62. Komisja zauważa, że współczynnik wagi, który odzwierciedla powagę uchybienia, może mieć wartość od 1 do 20. Dodaje ona, że jak wskazano w komunikacie z 2023 r., „konsekwentnie” stosuje współczynnik 10 w przypadkach całkowitego niedopełnienia obowiązku zgłoszenia środków transpozycji. Jako że niniejsza sprawa dotyczy takiego całkowitego uchybienia, Komisja zastosowała współczynnik wagi uchybienia wynoszący 10.

63. Komisja wyjaśnia, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału³¹ obowiązek transpozycji dyrektyw i zgłoszenia Komisji środków transpozycji stanowią „zasadnicze obowiązki”, które przyczyniają się do zapewnienia skuteczności prawa Unii. Przypadki całkowitego niedopełnienia tych obowiązków należy uznać za „niewątpliwie poważne”. Zdaniem Komisji uzasadnia to konsekwentne stosowanie współczynnika wagi uchybienia wynoszącego 10 we wszystkich takich przypadkach.

³¹ Zobacz wyrok z dnia 13 stycznia 2021 r., Komisja/Słowenia (MiFID II) (C-628/18, EU:C:2021:1, pkt 75).

64. Komisja stwierdza ponadto, że wszystkie dyrektywy przyjęte w ramach procedury ustawodawczej należy uznać za równie ważne i wymagające pełnej transpozycji przez państwa członkowskie w terminach określonych w tych dyrektywach. Jej zdaniem charakter danej dyrektywy nie powinien mieć wpływu na określenie współczynnika wagi uchybienia.

65. Komisja argumentuje ponadto, że konsekwentne stosowanie współczynnika wagi uchybienia wynoszącego 10 we wszystkich przypadkach, które dotyczą całkowitego niedopełnienia obowiązku zgłoszenia środków transpozycji, zwiększa pewność prawa. Takie konsekwentne stosowanie tego współczynnika sprawia również, że sankcje finansowe proponowane przez Komisję są bardziej przewidywalne, i zapewnia równe traktowanie państw członkowskich.

66. Ponadto Komisja uważa, że zastosowanie tego współczynnika jest tak czy inaczej uzasadnione w niniejszej sprawie. W tym względzie Komisja podnosi, po pierwsze, że dyrektywa o ochronie sygnalistów odgrywa ważną rolę we właściwym stosowaniu prawa Unii w wielu istotnych dziedzinach oraz że brak transpozycji tej dyrektywy może tym samym wpłynąć na inne akty prawa Unii (przyjęte w dziedzinach objętych zakresem przedmiotowym stosowania tej dyrektywy). Po drugie, Komisja podnosi, że brak skutecznej ochrony sygnalistów w państwie członkowskim może mieć wpływ na ochronę przysługujących im praw podstawowych, co przyczynia się do zwiększenia powagi uchybienia. Po trzecie, Komisji nie są znane przepisy prawa polskiego, które służyłyby tym samym celom lub odzwierciedlałyby treść dyrektywy o ochronie sygnalistów. Po czwarte, to, że Rzeczpospolita Polska współpracowała z Komisją podczas postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, nie stanowi okoliczności łagodzącej dla jej uchybienia.

67. Rzeczpospolita Polska twierdzi, że konsekwentne stosowanie współczynnika wagi uchybienia wynoszącego 10 we wszystkich przypadkach dotyczących całkowitego niedopełnienia obowiązku zgłoszenia środków transpozycji umożliwia Komisji obejście nałożonego na Komisję obowiązku przeprowadzenia, w każdym przypadku, dogłębnej oceny wagi zarzucanego państwu członkowskiemu uchybienia.

68. Rzeczpospolita Polska podnosi w szczególności, że w niniejszej sprawie Komisja nie wzięła pod uwagę okoliczności, że polskie prawo przyznaje już pewną formę ochrony sygnalistom, a zatem brak transpozycji dyrektywy o ochronie tych osób ma ograniczony wpływ na interesy, które instrument ten ma chronić. Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej należy uznać to za okoliczność łagodzącą przy określaniu współczynnika wagi uchybienia; w przeciwnym razie współczynnik stosowany przez Komisję opierałby się wyłącznie na potencjalnych skutkach uchybienia (a nie jego rzeczywistych konsekwencjach).

69. Rzeczpospolita Polska zauważa także, że podjęcie przez państwo członkowskie lojalnej współpracy z Komisją podczas postępowania poprzedzającego wniesienie skargi (co miało miejsce w niniejszej sprawie), również stanowi okoliczność łagodzącą³².

³² W tym względzie powołuje się na wyroki: z dnia 25 czerwca 2013 r., Komisja/Republika Czeska (C-241/11, EU:C:2013:423); z dnia 17 października 2013 r., Komisja/Belgia (C-533/11, EU:C:2013:659).

b) Ocena

70. Trybunał wyraźnie stwierdził, że sankcje finansowe nakładane na państwa członkowskie za niewykonanie ciężących na nich zobowiązań wynikających z prawa Unii muszą być zarówno „dostosowane do okoliczności”, jak i „proporcjonalne do [uchybień] oraz możliwości finansowych danego państwa członkowskiego”³³. Komisja wskazuje, że należyte uwzględniła te wymogi w komunikacie z 2023 r.³⁴.

71. W świetle tych elementów rozumiem, że stosowany przez Komisję współczynnik wagi uchybienia ma na celu w szczególności zapewnienie proporcjonalności kwoty kary ryczałtowej lub okresowych kar pieniężnych ustalanych przez Komisję na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE do powagi uchybienia ocenianego w świetle istotnych okoliczności. W rzeczywistości jest to jedyny element spośród metod obliczania określonych w komunikacie z 2023 r., który może odzwierciedlać wagę uchybienia³⁵.

72. W tym kontekście należy rozstrzygnąć, czy Komisja może konsekwentnie stosować współczynnik wagi uchybienia wynoszący 10, w sytuacji gdy zarzucane danemu państwu członkowskiemu uchybienie, ze względu na które Komisja wnioskuje do Trybunału o nałożenie sankcji finansowych zgodnie z art. 260 ust. 3 TFUE, polega na całkowitym niedopełnieniu obowiązku zgłoszenia środków transpozycji. Trybunał jak dotąd nie zbadał tej kwestii. Przed wydaniem komunikatu z 2023 r. Komisja nie stosowała bowiem konsekwentnie tego samego współczynnika w takich sytuacjach³⁶.

73. W celu uniknięcia wątpliwości przypominam, że art. 260 ust. 3 TFUE ma zastosowanie w sytuacji, gdy „dane państwo członkowskie uchybiło obowiązkowi poinformowania o środkach podjętych w celu transpozycji dyrektywy przyjętej zgodnie z procedurą ustawodawczą”. Zakres stosowania tego przepisu nie ogranicza się zatem do przypadków całkowitego niedopełnienia obowiązku „zgłoszenia”, ale rozciąga się na sytuacje, w których państwo członkowskie zgłasza środki transpozycji częściowo lub nieprawidłowo. Chociaż Komisja nie określa w komunikacie z 2023 r., jaki współczynnik wagi uchybienia należy zastosować w tym drugim przypadku³⁷, wskazuje ona jednak, że konsekwentnie stosuje współczynnik 10 w pierwszym z tych scenariuszy.

74. Wyjaśnię poniżej, dlaczego uważam, że takie podejście jest właściwe (i zgodne z zasadą proporcjonalności) wtedy i tylko wtedy, gdy wszystkie uchybienia, których to podejście dotyczy, można uznać za mające ten sam stopień wagi w porównaniu, po pierwsze, do innych rodzajów uchybień, a po drugie, do siebie nawzajem. Moim zdaniem nie jest tak jednak w tym przypadku.

³³ Zobacz, w odniesieniu do okresowych kar pieniężnych, wyroki: z dnia 4 lipca 2000 r., Komisja/Grecja (C-387/97, EU:C:2000:356, pkt 90); a także z dnia 25 lutego 2021 r., Komisja/Hiszpania (Dyrektywa o danych osobowych – Dziedzina karna) (C-658/19, EU:C:2021:138, pkt 62). W odniesieniu do zapłaty ryczałtu wyroki: z dnia 16 lipca 2020 r., Komisja/Irlandia (Przeciwdziałanie praniu pieniędzy) (C-550/18, EU:C:2020:564, pkt 81); a także z dnia 25 lutego 2021 r., Komisja/Hiszpania (Dyrektywa o danych osobowych – Dziedzina karna) (C-658/19, EU:C:2021:138, pkt 73).

³⁴ Zobacz pkt 2 komunikatu z 2023 r.

³⁵ Inne elementy metod obliczania stosowanych przez Komisję (a mianowicie stawka ryczałtu, współczynnik czasu trwania albo liczba dni, w czasie których trwało lub trwa uchybienie, oraz współczynnik „n”) nie odnoszą się bowiem do powagi uchybienia.

³⁶ Zobacz pkt 25 komunikatu Komisji – Stosowanie art. 260 ust. 3 traktatu (Dz.U. 2011, C 12, s. 1).

³⁷ Zobacz bardziej szczegółowo pkt 85 poniżej.

1) Powód pierwszy: przypadki całkowitego niedopełnienia obowiązku przyjęcia, a tym samym zgłoszenia, środków transpozycji niekoniecznie stanowią uchybienia poważniejsze od innych rodzajów uchybień

75. Teoretycznie podejście Komisji (polegające na konsekwentnym stosowaniu współczynnika wagi uchybienia wynoszącego 10) mogłoby obejmować dwa rodzaje sytuacji: po pierwsze, gdy dane państwo członkowskie przyjęło niezbędne środki transpozycji (w całości lub w części), ale po prostu w ogóle ich nie zgłosiło, a po drugie, gdy to państwo członkowskie w ogóle nie dokonało transpozycji danej dyrektywy.

76. W tym względzie przypominam, że – jak wyjaśnił rzecznik generalny M. Szpunar – przedmiotem obowiązku, o którym mowa w art. 260 ust. 3 TFUE, nie jest przyjęcie środków transpozycji, lecz ich zgłoszenie³⁸. Wynika z tego, że brak „zgłoszenia” przez państwo członkowskie środków transpozycji (w przeciwieństwie do całkowitego nieprzyjęcia przez nie takich środków) jest wystarczający do zastosowania art. 260 ust. 3 TFUE.

77. To powiedziawszy, mogę z łatwością zaakceptować (podobnie jak to najwyraźniej czyni Komisja), że pierwszy scenariusz jest w praktyce mało prawdopodobny. W większości bowiem sytuacji (jeśli nie we wszystkich) powodem, dla którego państwo członkowskie nie zgłasza środków transpozycji, jest brak przyjęcia takich środków. Trudno sobie wyobrazić bowiem, dlaczego państwo członkowskie, które „prawidłowo wykonało swoją pracę” i przyjęło środki niezbędne do transpozycji dyrektywy, miałoby nie zgłosić ich Komisji. Jest zatem dla mnie oczywiste, że gdy ta instytucja mówi o całkowitym niedopełnieniu obowiązku „zgłoszenia”, ma na uwadze całkowite niedopełnienie obowiązku transpozycji (a nie tylko i wyłącznie całkowite niedopełnienie obowiązku zgłoszenia), zgodnie ze swoim postrzeganiem art. 260 ust. 3 TFUE jako przepisu wprowadzającego mechanizm mający na celu „skuteczne rozwiązanie powszechnego problemu opóźnień w transpozycji dyrektyw”³⁹.

78. W takich przypadkach dane państwo członkowskie jest faktycznie odpowiedzialne za podwójne uchybienie. Nie tylko nie zgłosiło środków transpozycji, ale i nie przyjęło takich środków (pierwsze uchybienie jest konsekwencją drugiego).

79. Na pierwszy rzut oka takie podwójne uchybienie może istotnie wydawać się, jak twierdzi Komisja, dość poważne. Jednak właśnie w tym miejscu ujawnia się słabość „uniwersalnego” rozwiązania Komisji: jest ono ewidentnie nadmiernie uproszczone. Zgodnie z tym podejściem Komisja „wyróżnia” jeden rodzaj uchybienia (całkowite niedopełnienie obowiązku przyjęcia, a tym samym zgłoszenia środków transpozycji) jako z natury poważniejszy od innych rodzajów naruszeń, w szczególności wielu uchybień objętych zakresem art. 260 ust. 2 TFUE. W ten sposób Komisja pomija fakt, że niekoniecznie tak jest⁴⁰.

80. Aby zilustrować ten pogląd, można odnieść się do niedopełnienia obowiązku transpozycji niektórych przepisów dyrektywy 2003/41/WE w sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych oraz nadzoru nad takimi instytucjami, którego dopuściła się Republika Czeska⁴¹, a które Trybunał zbadał w wyroku wydanym w sprawie Komisja/Republika

³⁸ Zobacz w tym względzie opinia rzecznika generalnego M. Szpunara w sprawie Komisja/Belgia (Artykuł 260 ustęp 3 TFUE – Sieci szerokopasmowe) (C-543/17, EU:C:2019:322, pkt 69).

³⁹ Zobacz pkt 51 powyżej.

⁴⁰ Zobacz w tym względzie opinia rzecznika generalnego M. Szpunara w sprawie Komisja/Belgia (Artykuł 260 ustęp 3 TFUE – Sieci szerokopasmowe) (C-543/17, EU:C:2019:322, pkt 56). Zobacz także N. Wahl, L. Prete, Between certainty, severity and proportionality: Some reflections on the nature and functioning of Article 260(3) TFEU, *European Law Reporter*, Issue 6, 2014, s. 170–189 na s. 173.

⁴¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 czerwca 2003 r. (Dz.U. 2003, L 235, s. 10).

Czeska⁴². Pomijając fakt, że tamto uchybienie było częściowe, a nie całkowite, miało ono również mniej poważny charakter. Rodzaj działalności, który przepisy te regulowały (w tamtym przypadku pracownicze programy emerytalne), nie istniał bowiem w Republice Czeskiej. Natomiast naruszenie stwierdzone przez Trybunał w wyroku w sprawie Komisja/Francja⁴³, które dotyczyło uchybienia przez Republikę Francuską określonym obowiązkom w zakresie kontroli działalności połowowej należących do tego kraju statków (wchodzące obecnie w zakres art. 260 ust. 2 TFUE), było znacznie poważniejsze pod względem konsekwencji dla interesów publicznych i prywatnych, których dotyczyło⁴⁴.

2) Powód drugi: przykłady całkowitego niewykonania obowiązku przyjęcia, a tym samym zgłoszenia środków transpozycji, mają zróżnicowany stopień powagi

81. Drugim powodem, dla którego uważam, że Komisja przyjęła niewłaściwe podejście, jest to, że nie wszystkie przykłady całkowitego niedopełnienia obowiązku przyjęcia, a tym samym zgłoszenia środków transpozycji objęte art. 260 ust. 3 TFUE, można uznać za równie poważne.

82. Wkrótce po wprowadzeniu tego nowego przepisu w traktacie FUE Komisja wyjaśniła, że jego celem było zachęcenie państw członkowskich do szybkiej transpozycji dyrektyw, które jej zdaniem mają „kluczowe znaczenie”, nie tylko w kontekście „ochrony interesów ogólnych”, do których dąży prawodawstwo Unii, ale także (i przede wszystkim) w kontekście ochrony obywateli Unii, którzy korzystają z praw podmiotowych na podstawie tego prawodawstwa⁴⁵.

83. W późniejszym okresie Trybunał wyraźnie uznał, że tak samo jak w przypadku art. 260 ust. 2 TFUE, w kontekście stosowania art. 260 ust. 3 TFUE nałożenie kary ryczałtowej musi opierać się na ocenie konsekwencji, jakie uchybienie zobowiązaniom danego państwa członkowskiego niesie „dla interesów publicznych i prywatnych”⁴⁶. Te same względy (jak również to, jak pilne jest nakłonienie danego państwa członkowskiego do wywiązania się ze swoich zobowiązań) mają znaczenie dla ustalenia kwoty okresowej kary pieniężnej⁴⁷.

84. Moim zdaniem wyrażona w komunikacie z 2023 r. decyzja Komisji o konsekwentnym stosowaniu tego samego współczynnika wagi uchybienia wynoszącego 10 we wszystkich przypadkach, w których państwo członkowskie całkowicie nie dopełnia obowiązku przyjęcia środków transpozycji, a tym samym uchybia obowiązkowi „zgłoszenia” Komisji środków transpozycji, jest sprzeczna z takim wcześniejszym podejściem i orzecznictwem. Wyjaśnię poniżej tę uwagę.

85. W dokumencie tym Komisja uzasadnia swoje nowe podejście, stwierdzając, że „wszystkie dyrektywy przyjęte zgodnie z procedurą ustawodawczą należy traktować jako równie ważne i wymagające pełnej transpozycji przez państwa członkowskie w terminach wyznaczonych w tych dyrektywach”⁴⁸. Dodaje, że „[z]apewnienie transpozycji dyrektyw przyjętych zgodnie z procedurą

⁴² Zobacz wyrok z dnia 25 czerwca 2013 r. (C-241/11, EU:C:2013:423, pkt 53).

⁴³ Wyrok z dnia 12 lipca 2005 r. (C-304/02, EU:C:2005:444).

⁴⁴ Zobacz w tym względzie N. Wahl, L. Prete, Between certainty, severity and proportionality: Some reflections on the nature and functioning of Article 260(3) TFEU, *European Law Reporter*, Issue 6, 2014, s. 170–189, na s. 173.

⁴⁵ Zobacz pkt 7 komunikatu Komisji w sprawie stosowania art. 260 ust. 3 traktatu (Dz.U. 2011, C 12, s. 1).

⁴⁶ Zobacz wyrok z dnia 25 lutego 2021 r., Komisja/Hiszpania (Dyrektywa o danych osobowych – Dziedzina karna) (C-658/19, EU:C:2021:138, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁴⁷ Zobacz analogicznie wyrok z dnia 20 stycznia 2022 r., Komisja/Grecja (Odzyskanie pomocy państwa – Żelazonikiel) (C-51/20, EU:C:2022:36, pkt 96).

⁴⁸ Zobacz pkt 3.2.2 komunikatu z 2023 r.

ustawodawczą przez państwa członkowskie w terminach określonych w tych dyrektywach jest równie istotne w przypadku wszystkich dyrektyw przyjętych zgodnie z procedurą ustawodawczą”.⁴⁹ Wyjaśnia ona natomiast, że w przypadku częściowego (a nie całkowitego) niedopełnienia obowiązku zgłoszenia środków transpozycji współczynnik wagi uchybienia ustala się na poziomie niższym niż 10 i należyć uwzględnić skutki uchybienia dla „interesu ogólnego i jednostkowego”.

86. Z tych stwierdzeń wnioskuję, że zdaniem Komisji w kontekście stosowania art. 260 ust. 3 TFUE kwestia, na jaki konkretnie interes i jakie prawa ma wpływ dane uchybienie, ma znaczenie wyłącznie w przypadkach innych, niż które dotyczą całkowitego niedopełnienia obowiązku zgłoszenia środka transpozycji.

87. Tym samym staję przed nierozstrzygniętą kwestią: jeżeli, jak twierdzi Komisja, ostatecznym celem sankcji finansowych, o których nałożenie może zwrócić się do Trybunału na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE, jest „ochrona interesu ogólnego”, do realizacji którego dąży prawodawstwo Unii, oraz „praw indywidualnych przysługujących obywatelom Unii”, to jak to jest możliwe, że wysokość tych sankcji *nie* zostaje dostosowana do zakresu, w jakim naruszenie ma lub może mieć wpływ na takie interesy i prawa we wszystkich przypadkach objętych tym przepisem?

88. W tym względzie zauważyłem już w pkt 21 powyżej, że ogólnie przyjmuje się (co na przykład ilustruje zakres przedmiotowy samej dyrektywy o ochronie sygnalistów), że niektóre dziedziny prawa Unii mają większe znaczenie dla interesu publicznego niż inne. Całkowity brak transpozycji dyrektywy przez państwo członkowskie w jednej z tych dziedzin ma, co do zasady, w szczególności, jeżeli dyrektywa ma na celu przyznanie praw indywidualnych obywatelom Unii, znaczenie poważniejsze niż brak dokonania przez to samo państwo członkowskie transpozycji dyrektywy w innym obszarze⁵⁰.

89. Moim zdaniem nie można wobec tego twierdzić, że wszystkie dyrektywy przyjęte w ramach procedury ustawodawczej mają jednakowe znaczenie. Zgadzam się, że zobowiązanie państw członkowskich do przyjęcia środków transpozycji w odpowiednim czasie jest „równie istotne” w przypadku wszystkich takich dyrektyw. Czym innym jest jednak podnosić, jak czyni to Komisja, że takie instrumenty muszą być traktowane jednakowo, ponieważ wszystkie są równie istotne⁵¹. Fakt, że uchybienie jest poważne ze względu na swój swoisty charakter, nie oznacza, że jego powaga nie może różnić się w zależności od sytuacji.

90. Chciałbym przedstawić dwie kolejne uwagi.

91. Po pierwsze, na wniosek ten nie ma wpływu okoliczność, że Trybunał orzekł, iż „obowiązek przyjęcia przepisów krajowych w celu zapewnienia pełnej transpozycji dyrektywy i obowiązek poinformowania Komisji o tych przepisach stanowią zasadnicze obowiązki”⁵². W tym względzie odsyłam do uwag, które poczyniłem powyżej.

⁴⁹ Zobacz pkt 2.2 tego komunikatu.

⁵⁰ To powiedziawszy zgadzam się, że nawet w dziedzinie uznawanej za ogólnie ważną z punktu widzenia interesu publicznego może się zdarzyć, że prawodawca Unii przyjmie dyrektywę dotyczącą kwestii o stosunkowo niewielkim znaczeniu (np. bardzo technicznej) i vice versa. Powagę uchybienia należy zatem indywidualnie oceniać w każdym przypadku.

⁵¹ Argumentować można, że właśnie na kanwie podobnych rozważań Komisja stwierdziła w swoim pierwszym komunikacie w sprawie art. 260 ust. 3 TFUE, iż zasady i kryteria ogólne, które sformułowała w odniesieniu do tego przepisu, muszą być stosowane „w każdym indywidualnym przypadku” oraz że każda sankcja finansowa musi być zawsze dostosowana do okoliczności danej sprawy (zob. pkt 10 komunikatu Komisji w sprawie stosowania art. 260 ust. 3 traktatu) (Dz.U. 2011, C 12, s. 1).

⁵² Zobacz wyrok z dnia 13 stycznia 2021 r., Komisja/Słowenia (MiFID II) (C-628/18, EU:C:2021:1, pkt 75).

92. Dodam, że uzasadnienie przedstawione przez Komisję w niniejszej sprawie, mianowicie że konsekwentne stosowanie współczynnika wagi uchybienia wynoszącego 10 zapewnia równe traktowanie państw członkowskich, wydaje mi się szczególnie nieprzekonujące. Nie rozumiem, w jaki sposób dostosowanie tego współczynnika w celu uwzględnienia takich czynników, jak znaczenie danej dyrektywy, mogłoby zagrozić równemu traktowaniu państw członkowskich.

93. Po drugie, w komunikacie z 2023 r. Komisja zauważa, że w odniesieniu do art. 260 ust. 2 TFUE znaczenie danego uchybienia należy określić, biorąc pod uwagę „charakter i zakres odnośnych przepisów [prawnych]”. Dodaje, że „uchybienia polegające na naruszeniu praw podstawowych lub czterech podstawowych wolności [...] powinny co do zasady być uznawane za szczególnie poważne i skutkować odpowiednio wysokimi karami”⁵³. Ponadto wyjaśnia ona, że skutki dla interesu ogólnego i jednostkowego należy oceniać indywidualnie dla każdego przypadku, biorąc pod uwagę *między innymi* utratę zasobów Unii, poważną szkodę dla interesów finansowych Unii, wpływ naruszenia na sposób funkcjonowania Unii, poważną lub nieodwracalną szkodę dla zdrowia ludzkiego lub środowiska naturalnego, wszelkie ewentualne korzyści finansowe, jakie państwo członkowskie czerpie z nieprzestrzegania przepisów, oraz liczbę ludności, której dotyczy uchybienie.

94. Nie widzę powodu, dla którego te same główne zasady i czynniki nie mogłyby odgrywać roli w ustalaniu współczynnika wagi uchybienia, które polega na całkowitym niedopełnieniu obowiązku przyjęcia, a tym samym zgłoszenia środków transpozycji w rozumieniu art. 260 ust. 3 TFUE.

95. W tym względzie dalej dodam, że w swoim pierwszym komunikacie w sprawie art. 260 ust. 3 TFUE Komisja wskazała, że współczynnik wagi uchybienia należy ustalać zgodnie z zasadami i kryteriami dotyczącymi naruszeń objętych art. 260 ust. 2 TFUE, z czego wynika, że współczynnik ten musiał po prostu wynosić od 1 do 20⁵⁴. Komunikat z 2023 r. nie wyjaśnia powodów porzucenia tego podejścia (z wyjątkiem zasady równorzędnego znaczenia wszystkich dyrektyw przyjętych w ramach procedury ustawodawczej).

96. Zwracam uwagę, że w niniejszej sprawie Rzeczpospolita Polska podnosi, iż należy wziąć pod uwagę dwie okoliczności łagodzące: po pierwsze, fakt, że sygnaliści są już chronieni przez polskie prawo, i po drugie, to, że Rzeczpospolita Polska lojalnie współpracowała z Komisją podczas postępowania poprzedzającego wniesienie skargi.

97. Moją ocenę niniejszej sprawy pozostawiam na później (patrz sekcja 3 poniżej). Na razie chciałbym po prostu wyjaśnić, że uważam, iż Komisja powinna zastrzec sobie we wszystkich przypadkach możliwość dostosowania współczynnika wagi uchybienia w świetle istotnych okoliczności łagodzących lub obciążających.

3) Wnioski

98. Z powyższych rozważań wynika, że moim zdaniem Trybunał powinien stwierdzić, że konsekwentne stosowanie współczynnika wagi uchybienia wynoszącego 10 we wszystkich przypadkach całkowitego niedopełnienia obowiązku zgłoszenia środków niezbędnych do

⁵³ Zobacz pkt 3.2.1.1 komunikatu z 2023 r.

⁵⁴ Zobacz pkt 25 komunikatu Komisji w sprawie stosowania art. 260 ust. 3 traktatu (Dz.U. 2011, C 12, s. 1), który odsyła do pkt 16.6 komunikatu Komisji w sprawie stosowania art. 228 traktatu WE (SEC/2005/1658).

transpozycji dyrektywy wchodzących w zakres stosowania art. 260 ust. 3 TFUE jest niewłaściwe w kontekście ustanawiania sankcji finansowych, które w kontekście danego naruszenia są wystarczająco odstraszające i proporcjonalne.

2. Zagadnienie ogólne (ii): metoda obliczania współczynnika „n”

a) Argumenty stron

99. Zdaniem Komisji współczynnik „n” ma na celu uwzględnienie zdolności płatniczej państw członkowskich, a tym samym zapewnienie, by sankcje finansowe nałożone w zastosowaniu art. 260 ust. 3 TFUE miały skutek odstraszający. Dwie trzecie tego współczynnika stanowi produkt krajowy brutto (PKB) danego państwa członkowskiego (w porównaniu ze średnim PKB we wszystkich państwach członkowskich), a jedna trzecia reprezentuje liczbę jego ludności (w porównaniu ze średnią liczbą ludności we wszystkich państwach członkowskich).

100. Komisja wskazuje, że zgodnie z pkt 3 załącznika I do komunikatu z 2023 r. zastosowała w niniejszej sprawie współczynnik „n” wynoszący 1,37.

101. Komisja dodaje, że przy określaniu w komunikacie metody obliczania współczynnika „n” należy uwzględnić wyrok Trybunału w sprawie Komisja/Grecja (Odzyskanie pomocy państwa – Żelazonikiel)⁵⁵. Z pkt 116 tego wyroku wynika, że chociaż PKB państw członkowskich musi być czynnikiem dominującym w ocenie ich zdolności płatniczej, pozostaje to bez uszczerbku dla możliwości zwrócenia się przez Komisję o nałożenie kar finansowych opartych na szeregu kryteriów, zwłaszcza jeśli takie inne kryteria mają na celu zachowania rozsądnego zróżnicowania między poszczególnymi państwami członkowskimi.

102. Komisja uważa, że uwzględnienie w metodzie obliczania współczynnika „n” elementu opartego na liczbie ludności państw członkowskich służy właśnie temu celowi. Argumentuje, że kryterium demograficzne zapewnia również stabilność współczynnika „n” w czasie, ponieważ jest mniej prawdopodobne, że liczba ludności danego państwa członkowskiego zmieni się znacząco w ujęciu rocznym, niż to, że w tym samym okresie znacząco zmieni się jego PKB.

103. Ponadto Komisja twierdzi, że metoda obliczania współczynnika „n” przyjęta w komunikacie z 2023 r. jest zgodna ze wskazówkami przedstawionymi przez rzecznika generalnego G. Pitruzzellę w opinii w sprawie Komisja/Grecja (Odzyskanie pomocy państwa – Żelazonikiel)⁵⁶, w której stwierdził on, że „cel polegający na utrzymaniu określonej proporcji między współczynnikami stosowanymi wobec różnych państw członkowskich” może zostać osiągnięty poprzez zastosowanie kryterium demograficznego, „które pozwala relatywizować wyniki wynikające z uwzględnienia PKB prostego lub porównawczego”.

104. Rzeczpospolita Polska nie zgadza się z Komisją. Uważa, że kryterium demograficzne zastosowane przy obliczaniu współczynnika „n” jest niezgodne z ogólnym celem tego współczynnika, jakim jest uwzględnienie zdolności płatniczej państw członkowskich, przy jednoczesnym zapewnieniu, że nałożone na nie sankcje finansowe będą wystarczająco odstraszające.

⁵⁵ Zobacz wyrok z dnia 20 stycznia 2022 r. (C-51/20, EU:C:2022:36).

⁵⁶ C-51/20, EU:C:2021:534, pkt 37.

105. Rzeczpospolita Polska twierdzi ponadto, że przyjęta przez Komisję metoda obliczania współczynnika „n” prowadzi do niespójnych wyników, ponieważ zdolność płatnicza państw członkowskich może być przeszacowana bądź niedoszacowana, w zależności od liczby ich ludności, co nie miałoby miejsca, gdyby współczynnik „n” opierał się wyłącznie na ich PKB.

106. Rzeczpospolita Polska stwierdza również, że należy spodziewać się zróżnicowania wartości współczynnika „n” dla poszczególnych państw członkowskich, ponieważ nie wszystkie państwa członkowskie dysponują taką samą zdolnością płatniczą. Ogólnie rzecz biorąc, Rzeczpospolita Polska podnosi, że podejście Komisji skutkuje nałożeniem nieproporcjonalnych sankcji finansowych na państwa członkowskie o niższym PKB, ale większej liczbie ludności.

107. Rzeczpospolita Polska wskazuje wreszcie, że w swojej opinii w sprawie Komisja/Grecja⁵⁷ rzecznik generalny M. Wathelet stwierdził, że „nie jest wykluczone, że niektóre państwa członkowskie o określonej liczbie ludności mogą mieć mniejsze możliwości finansowe niż inne państwa członkowskie, posiadające mniejszą liczbę ludności” oraz że kryterium to jest tym samym „również bez znaczenia dla celów obliczenia okresowej kary pieniężnej”.

108. W tym względzie Rzeczpospolita Polska zauważa, że od 2017 r. (po wydaniu opinii rzecznika generalnego M. Watheleta w sprawie Komisja/Grecja) dla określenia zdolności płatniczej państwa członkowskiego Trybunał nigdy nie brał pod uwagę elementów innych niż PKB. Co więcej, odniesienie do „kryterium demograficznego” pojawiające się w opinii rzecznika generalnego G. Pitruzzelli w sprawie Komisja/Grecja (Odzyskanie pomocy państwa – Żelazonikiel) należy rozumieć jedynie jako wskazanie, że w celu uzyskania dokładniejszego obrazu zdolności płatniczej danego państwa członkowskiego właściwe może być podzielenie jego PKB przez liczbę ludności.

109. W świetle powyższych rozważań Rzeczpospolita Polska podnosi, że zastosowany przez Komisję współczynnik „n” powinien opierać się na zdolności płatniczej państwa członkowskiego odzwierciedlonej wyłącznie w jego PKB.

b) Ocena

110. Metoda zastosowana przez Komisję w celu obliczenia współczynnika „n” jest taka sama w przypadku uchybień objętych zakresem stosowania art. 260 ust. 2 TFUE, jak w przypadku uchybień objętych zakresem stosowania art. 260 ust. 3 TFUE.

111. Początkowo metoda ta opierała się na dwóch elementach: po pierwsze, PKB danego państwa członkowskiego, a po drugie, liczbie głosów, jaką państwo to dysponowało w Radzie Europejskiej podczas głosowania większością kwalifikowaną⁵⁸. Zasady głosowania większością kwalifikowaną w Radzie uległy jednak zmianie po wejściu w życie w dniu 1 kwietnia 2017 r. nowej „zasady podwójnej większości”, wprowadzonej na mocy art. 16 ust. 4 TUE. Trybunał zbadał konsekwencje tej zmiany w wyroku z dnia 14 listopada 2018 r., Komisja/Grecja⁵⁹, w którym uznał, że nowy system nie zapewnia wystarczających kryteriów określania zdolności płatniczej

⁵⁷ C-93/17, EU:C:2018:315, pkt 139.

⁵⁸ Zobacz sekcja D komunikatu Komisji o stosowaniu art. 228 traktatu WE (SEC/2005/1658), zatytułowany „Uwzględnianie możliwości finansowych państwa członkowskiego”. Tytułem uzupełnienia dodam, że czynnik „n” wskazany został po raz pierwszy w dokumencie zatytułowanym „Informacje przekazane przez Komisję – metoda obliczania okresowej kary pieniężnej przewidzianej w art. 171 traktatu WE” z dnia 28 lutego 1997 r. (Dz.U. 1997, C 63, s. 2), natomiast zaczął obowiązywać, również w odniesieniu do obliczania kar ryczałtowych, dopiero w 2005 r.

⁵⁹ C-93/17, EU:C:2018:903 (pkt 139–141).

państw członkowskich i w związku z tym nie może skutecznie zastąpić poprzedniego systemu ważenia głosów. Zauważył również, że w każdym razie od dnia 1 kwietnia 2017 r. Trybunał uwzględniał PKB danego państwa członkowskiego wyłącznie do celów oceny jego zdolności płatniczej.

112. W 2019 r. Komisja wydała nowy komunikat (zwany dalej „komunikatem z 2019 r.”)⁶⁰, w którym uwzględniła zmienioną metodę obliczania współczynnika „n”. Ta nowa metoda nadal obejmowała składnik niepowiązany z PKB danego państwa członkowskiego. Składnik ten nie opierał się już jednak na liczbie głosów w Radzie, lecz na liczbie przedstawicieli w Parlamencie Europejskim.

113. W wyroku z dnia 20 stycznia 2022 r., Komisja/Grecja (Odzyskanie pomocy państwa – Żelazonikiel)⁶¹, Trybunał ponownie stwierdził, że dla oceny zdolności płatniczej państwa członkowskiego należy oprzeć się na PKB danego państwa członkowskiego jako czynniku dominującym oraz że cel polegający na ustanowieniu sankcji finansowych, które są wystarczająco odstraszające, niekoniecznie wymaga uwzględnienia znaczenia instytucjonalnego danego państwa członkowskiego w Unii, ponieważ element ten nie jest związany z cechami rozpatrywanego naruszenia.

114. Komunikat z 2023 r. został wydany po ogłoszeniu tego wyroku.

115. W komunikacie tym współczynnik „n” jest opisywany przez Komisję jako ważona średnia geometryczna, która opiera się „przede wszystkim” na PKB państw członkowskich i „w dalszej kolejności” na liczbie ich mieszkańców „jako na kryterium demograficznym zapewniającym możliwość zachowania rozsądnego zróżnicowania między poszczególnymi państwami członkowskimi”.

116. Podzielałam pogląd wyrażony przez Rzeczpospolitą Polską, że to „kryterium demograficzne” nie jest odpowiednie do określenia względnej zdolności płatniczej państw członkowskich. Do tego wniosku dochodzę z trzech zasadniczych względów.

117. Po pierwsze, można argumentować, że elementy przedstawione w pkt 113 powyżej nie wykluczają możliwości uwzględnienia przez Komisję innych czynników lub parametrów przy ustalaniu metody obliczania współczynnika „n”. W rzeczywistości, jak zauważa Komisja w komunikacie z 2023 r., Trybunał orzekł w wyroku z dnia 20 stycznia 2022 r., Komisja/Grecja (Odzyskanie pomocy państwa – Żelazonikiel)⁶² (jest to wyrok, na skutek którego Komisja zmieniła metodę obliczania tego współczynnika i wydała ten komunikat), że fakt, iż PKB danego państwa członkowskiego jest czynnikiem dominującym do celów oceny jego zdolności płatniczej, pozostaje „bez uszczerbku” dla możliwości proponowania przez Komisję sankcji finansowych „opartych na wielu kryteriach w celu umożliwienia, w szczególności, zachowania rozsądnego zróżnicowania między poszczególnymi państwami członkowskimi”.

⁶⁰ Komunikat Komisji – zmiana metody obliczania kar ryczałtowych i okresowych kar pieniężnych, proponowanych przez Komisję w postępowaniach o naruszenie przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Dz.U. 2019, C 70, s. 1).

⁶¹ C-51/20, EU:C:2022:36 (pkt 113–115).

⁶² C-51/20, EU:C:2022:36 (pkt 116).

118. Jednakże elementy te moim zdaniem pokazują, że Trybunał wymaga korelacji między PKB państwa członkowskiego i przypisanym mu odpowiednio współczynnikiem „n”⁶³. Jeżeli bowiem państwu członkowskiemu, którego PKB jest porównywalnie niższe niż PKB innego państwa członkowskiego, przypisano by wyższy współczynnik „n” niż takiemu innemu państwu członkowskiemu (i vice versa), nie można by już po prostu uznać, że współczynnik ten reprezentuje zdolność płatniczą poszczególnych państw członkowskich.

119. Właśnie w tym miejscu widać wyraźnie błąd w metodzie obliczania współczynnika „n” wybranej przez Komisję w komunikacie z 2023 r. Załącznik I do komunikatu z 2023 r. wskazuje, że wymienione w nim czynniki „n” zostały obliczone na podstawie PKB państw członkowskich z 2020 r. Jeśli wziąć pod uwagę PKB państw członkowskich w danym roku⁶⁴ oraz współczynniki „n”, które Komisja przypisała każdemu z nich, można zauważyć, że:

- PKB Luksemburga jest wyższe niż PKB Litwy, Bułgarii, Chorwacji i Słowenii, ale współczynnik „n”, który Komisja stosuje w przypadku Luksemburga, jest niższy niż te, które stosuje w przypadku tych innych państw członkowskich;
- PKB Niderlandów jest znacznie wyższe niż PKB Polski, ale współczynniki „n” tych państw są niemal identyczne (1,39 w porównaniu z 1,37);
- natomiast PKB Polski jest tylko nieznacznie wyższe niż PKB Szwecji, ale współczynniki „n” tych państw znacznie się różnią (1,37 w porównaniu z 0,83).

120. Ponadto, jeśli zdecydujemy się przeanalizować współczynniki „n” określone w komunikacie z 2023 r. z punktu widzenia wartości PKB na mieszkańca w poszczególnych państwach członkowskich (tak jak to miało miejsce w 2020 r.⁶⁵), a nie ich PKB, to – ponieważ wartość PKB na mieszkańca umożliwia prawdopodobnie lepsze porównanie zdolności płatniczej poszczególnych państw członkowskich⁶⁶ – otrzymamy jeszcze bardziej niespójne wyniki:

- wartość PKB na mieszkańca w Danii jest wyższa niż w Niemczech, ale współczynnik „n” dla Niemiec jest prawie 12 razy wyższy niż dla Danii (6,16 w porównaniu z 0,52);
- natomiast Irlandii i Danii przypisano podobne współczynniki „n” (0,55 w porównaniu z 0,52), chociaż wartość PKB na mieszkańca Irlandii jest prawie 1,5 razy wyższa niż w przypadku Danii;
- podobnie Niderlandy i Polska mają podobne współczynniki „n” (1,39 i 1,37), ale istnieje bardzo znacząca różnica pomiędzy wartością PKB na mieszkańca tych państw (w Niderlandach wartość PKB na mieszkańca jest prawie cztery razy wyższa niż w Polsce);

⁶³ W tym względzie pragnę dodać, że Trybunał podkreślił w wielu wyrokach, że w kontekście zdolności płatniczej danego państwa członkowskiego, należy wziąć pod uwagę ostatnie zmiany produktu krajowego brutto (PKB) tego państwa członkowskiego, które istnieją w momencie przeprowadzania przez Trybunał oceny okoliczności faktycznych [zob. w szczególności wyroki z dnia 16 lipca 2020 r.: Komisja/Rumunia (Przeciwdziałanie praniu pieniędzy) (C-549/18, EU:C:2020:563, pkt 85); a także z dnia 16 lipca 2020 r., Komisja/Irlandia (Przeciwdziałanie praniu pieniędzy) (C-550/18, EU:C:2020:564, pkt 97)]. Ponadto Trybunał uznał, że wysokość sankcji finansowych musi zostać zmniejszona w sytuacjach, w których dane państwo członkowskie znajduje się w sytuacji kryzysu gospodarczego (a jego PKB znacznie się obniżyło) [zob. wyrok z dnia 19 grudnia 2012 r., Komisja/Irlandia (C-374/11, EU:C:2012:827, pkt 44)].

⁶⁴ Na podstawie wartości podanych przez Eurostat na stronie https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/NAMA_10_GDP__custom_1799513/bookmark/bar?lang=en&bookmarkId=d8b13929-28c2-478f-8c40-492f2c166c77.

⁶⁵ Na podstawie wartości podanych przez Eurostat na stronie https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_08_10/default/table?lang=en.

⁶⁶ W końcu 100 EUR dzielone na dziesięć osób to nie to samo, co 100 EUR dzielone na dwie osoby: grupa dwóch osób ma lepszą zdolność płatniczą.

- Włochy i Cypr mają podobne wartości PKB na mieszkańca, ale współczynnik „n” dla Włoch wynosi 3,41, podczas gdy współczynnik „n” dla Cypru – 0,05 (współczynnik „n” Włoch jest zatem około 68 razy większy niż Cypru);
- Luksemburg ma jeden z najniższych współczynników „n”, a zarazem najwyższą wartość PKB na mieszkańca ze wszystkich państw członkowskich.

121. W świetle tych okoliczności jest dla mnie jasne, że współczynniki „n” wymienione w komunikacie z 2023 r. nie stanowią reprezentatywnego odzwierciedlenia zdolności płatniczej poszczególnych państw członkowskich (niezależnie od tego, czy zdolność tę określa się w świetle ich PKB, czy też PKB na mieszkańca). Moim zdaniem argument, który został podniesiony przez niektórych przedstawicieli doktryny⁶⁷ i państwa członkowskie⁶⁸ w czasie, gdy metoda obliczania współczynnika „n” nadal bazowała na prawach głosu w Radzie lub liczbie przedstawicieli w Parlamencie Europejskim, a mianowicie że współczynnik ten niekoniecznie przedstawiał rzetelny obraz zdolności płatniczej państw członkowskich z uwagi na to, że przeszacowywał zdolność płatniczą niektórych państw członkowskich lub jej nie doszacowywał, z pewnością nadal nie stracił na ważności⁶⁹.

122. To sprowadza mnie do wskazania drugiego powodu, dla którego uważam, że metoda obliczania współczynnika „n” określona w komunikacie z 2023 r. jest niewłaściwa. Wydaje mi się oczywiste, że poprzez ustanowienie tej metody Komisja dążyła nie tylko do wykonania wyrok Trybunału z dnia 20 stycznia 2022 r., Komisja/Grecja (Odzyskanie pomocy państwa – Żelazonikiel)⁷⁰, w którym Trybunał skrytykował poprzednio stosowaną metodę obliczania (a mianowicie metodę określoną w komunikacie z 2019 r.), ale także do zapewnienia, by kwoty sankcji finansowych, o których nałożenie zwraca się do Trybunału, były jak najbardziej zbliżone do wartości uzyskanych przy użyciu tej poprzedniej metody.

123. Już na etapie przyjmowania komunikatu z 2019 r. Komisja wskazała bowiem, że wykorzystanie PKB państw członkowskich jako jedynego kryterium spowodowałoby różnicę między najniższą i najwyższą wartością współczynnika „n”, co jej zdaniem było niedopuszczalne⁷¹. Mogę sobie łatwo wyobrazić, że Komisja mogła mieć podobne obawy, gdy sugerowała uwzględnienie kryterium demograficznego w swojej nowej metodzie obliczania wskazanej w komunikacie z 2023 r. w miejsce odwołania się wyłącznie do PKB lub PKB na mieszkańca. Jeżeli bowiem porównamy współczynniki „n” wymienione w załączniku I do tego komunikatu z współczynnikami wymienionymi w załączniku I do komunikatu z 2019 r., można zauważyć, że nie ma między nimi większych rozbieżności.

124. W tym względzie zgadzam się oczywiście z Komisją, że dążenie do tego, aby współczynnik „n” mieścił się w podobnym zakresie wartości w przypadku obu metod obliczania oraz był w pewnym stopniu stabilny w czasie, nie jest całkowicie pozbawione sensu. Wydaje mi się jednak, że taką stabilność można było łatwo osiągnąć za pomocą innych, bardziej odpowiednich środków. Po pierwsze, Komisja mogłaby wziąć pod uwagę wartość PKB lub PKB na mieszkańca państwa

⁶⁷ Zobacz w tym względzie A. Kornezov, Imposing the right amount of sanctions under Article 260(2) TFEU: Fairness v. predictability, or how to bridge the gaps, Vol. 20, nr 3, *Columbia Journal of European Law*, 2014, s. 307–331, na s. 329.

⁶⁸ Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 25 lutego 2021 r., Komisja/Hiszpania (Dyrektywa o danych osobowych – Dziedzina karna) (C-658/19, EU:C:2021:138, pkt 49), wydany w postępowaniu, w którym Królestwo Hiszpanii podniosło, że współczynnik „n” przypisany mu w komunikacie z 2019 r. umieścił je na czwartej pozycji wśród państw członkowskich posiadających największą zdolność płatniczą, podczas gdy w sytuacji, w której czynnik ten został by obliczony wyłącznie na podstawie PKB, Hiszpania znalazłaby się na 14. miejscu.

⁶⁹ Zobacz także opinia rzecznika generalnego N. Fennelly’ego w sprawie Komisja/Grecja (C-197/98, EU:C:1999:597, pkt 39–43).

⁷⁰ C-51/20, EU:C:2022:36.

⁷¹ Zobacz komunikat z 2019 r., pkt 2.

członkowskiego za okres kilku lat i bazować na ich średniej wartości z okresu, na przykład, pięciu lat. Ponadto, aby zagwarantować, by różnice między współczynnikami „n” poszczególnych państw członkowskich nie były zbyt duże i by pozostawały w pewnym stopniu w aktualnym przedziale wartości (tj. w przedziale od 0,03 do 6,16), Komisja mogłaby obniżyć wartości uzyskane na podstawie średniej PKB lub PKB na mieszkańca, aby zmieścić się dokładnie w tym przedziale.

125. Podam ilustrujący to przykład. Zgodnie z podejściem, które proponuję, państwu członkowskiemu o najwyższym PKB lub PKB na mieszkańca przypisano by współczynnik „n” wynoszący 6,16. Wszystkie pozostałe państwa członkowskie otrzymałyby współczynnik „n”, który odzwierciedlałaby ich porównywalny PKB lub PKB na mieszkańca, ale plasowałby się poniżej tej wartości. Na przykład jeśli Luksemburg ma najwyższy PKB na mieszkańca, jego współczynnik „n” może wynosić 6,16. Współczynnik „n” dla Holandii, której PKB na mieszkańca wynosił (w 2020 r.) około połowy PKB Luksemburga, byłby bliski 3.

126. Moim zdaniem, wbrew temu, co twierdzi Komisja, rzecznik generalny G. Pitruzzella miał na uwadze podobne podejście, gdy stwierdził w swojej opinii w sprawie Komisja/Grecja (Odzyskanie pomocy państwa – Żelazonikiel)⁷², że „cel polegający na utrzymaniu określonej proporcji między współczynnikami stosowanymi wobec różnych państw członkowskich” może zostać osiągnięty za pomocą innych metod, takich jak oparcie się ma „kryterium demograficznym, które pozwala relatywizować wyniki wynikające z uwzględnienia PKB prostego lub porównawczego”. Nie widzę bowiem, w jaki sposób można by interpretować ten fragment w sposób proponowany przez Komisję – biorąc pod uwagę, że w pkt 35 tej samej opinii rzecznik generalny G. Pitruzzella wskazuje, że jego zdaniem „PKB (prosty, per capita lub porównawczy) [...] sam w sobie może stanowić odpowiednią wskazówkę dotyczącą zdolności płatniczej danego państwa członkowskiego”.

127. Trzeci powód, dla którego uważam, że zastosowana przez Komisję metoda obliczania współczynnika „n” jest niewłaściwa, wiąże się z pewnymi szerszymi rozważaniami na temat znaczenia liczby ludności danego państwa członkowskiego na etapie określania jego zdolności do zapłaty sankcji finansowych.

128. Jak wskazałem powyżej, jestem zdania (podobnie jak rzecznik generalny G. Pitruzzella), że w celu uzyskania dokładnego obrazu zdolności płatniczej danego państwa członkowskiego równie przydatnym, a nawet lepszym rozwiązaniem może okazać się wykorzystanie jego PKB na mieszkańca (co naturalnie wymaga uwzględnienia liczby ludności). Komisja nie czyni tego jednak w komunikacie z 2023 r. Faktycznie, jak wyjaśniłem powyżej, w komunikacie tym nie ma mowy o dzieleniu PKB danego państwa członkowskiego przez liczbę jego ludności, co można by zrobić w celu obliczenia PKB na mieszkańca tego państwa członkowskiego. Zamiast tego w komunikacie przyjęto, że względna zamożność danego państwa członkowskiego (jego PKB, oceniany na tle średniego PKB wszystkich państw członkowskich) musi zostać pomnożona przez liczbę ludności tego państwa (ponownie, ocenianą na tle średniej liczby ludności wszystkich państw członkowskich).

129. Jak słusznie podnosi Rzeczpospolita Polska, przyjęcie tego podejścia skutkuje tym, że systematycznie przyjmuje się, iż państwo członkowskie o porównywalnie większej liczbie ludności ma większą zdolność płatniczą niż państwo członkowskie o takim samym ogólnym poziomie zamożności (PKB) i porównywalnie mniejszej liczbie ludności. Nie widzę możliwości pogodzenia takiej konkluzji z zasadą równego traktowania państw członkowskich.

⁷² C-51/20, EU:C:2021:534, pkt 37.

130. Ponadto wydaje mi się, że podejście Komisji ostatecznie prowadzi do bardzo niefortunnego rezultatu, w którym liczba ludności danego państwa członkowskiego jest de facto traktowana jako okoliczność albo obciążająca, albo łagodząca (w zależności od tego, czy liczba jego ludności jest duża, czy mała) na etapie określania wartości współczynnika „n”. Moim zdaniem takie kryterium nie ma znaczenia dla oceny względnej *zdolności płatniczej* państwa członkowskiego. Jak bowiem argumentował rzecznik generalny M. Wathelet, „nie jest wykluczone, że niektóre państwa członkowskie o określonej liczbie ludności mogą [faktycznie] mieć mniejsze możliwości finansowe niż inne państwa członkowskie, posiadające mniejszą liczbę ludności”⁷³.

131. To prowadzi mnie do końcowej uwagi. Z łatwością mogę zgodzić się z poglądem, że zobowiązania państw członkowskich wynikające z prawa Unii, w szczególności związane z transpozycją dyrektyw, są w pewien sposób powzięte przez państwa członkowskie na korzyść obywateli tych państw. Dostrzegam, że istotne może być uwzględnienie liczby obywateli Unii mieszkających na terytorium państwa członkowskiego, którzy dotknięci zostali skutkami niedokonania przez to państwo transpozycji dyrektywy. Moim zdaniem jest to główna różnica między niewykonaniem przez państwo członkowskie ciążących na nim zobowiązań wynikających z prawa Unii, a sytuacją kierowcy samochodu lub przedsiębiorstwa, którą posłużyłem się tytułem przykładu we wprowadzeniu do niniejszej opinii. Według mnie kierowca lub przedsiębiorstwo nie oczekiwaliby ani przez chwilę, że kwota nałożonej na nich kary może się różnić w zależności od liczby osób zamieszkujących w ich gospodarstwie domowym lub zatrudnionych przez nich w momencie dokonania naruszenia, a to z tego prostego powodu, że naruszone przez nich przepisy (niezależnie od tego, czy chodzi o przepisy ruchu drogowego, konkurencji w Unii lub ochronę danych osobowych) nie wiążą się z zaciągnięciem zobowiązań wobec tych osób.

132. Natomiast okoliczności, że państwo członkowskie podlega bardziej dolegliwej karze ze względu na liczbę ludności większą niż liczba ludności innego państwa członkowskiego, nie można moim zdaniem uznać za całkowicie bezzasadną w kontekście postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczętych na podstawie art. 258 TFUE. Uważam jednak, że element ten dotyczy powagi naruszenia, a nie zdolności płatniczej państw członkowskich. Dlatego też twierdzę, że liczba ludności danego państwa członkowskiego nie może zostać wykorzystana jako okoliczność obciążająca lub łagodząca na etapie określania wartości współczynnika „n”. Może ona jednak, w stosownych przypadkach, zostać uwzględniona jako jedna z okoliczności łagodzących bądź obciążających, które są istotne dla ustalenia współczynnika wagi uchybienia w konkretnym przypadku. W tym względzie pragnę zauważyć, że – jak już wskazałem w pkt 93 powyżej – Komisja dopuszcza już takie uwzględnienie w przypadku naruszeń, które wchodzą w zakres stosowania art. 260 ust. 2 TFUE.

3. W przedmiocie niniejszej sprawy

133. W poprzednich sekcjach wyjaśniłem, dlaczego jestem zdania, po pierwsze, że niewłaściwe jest stosowanie jednakowego współczynnika wagi uchybienia wynoszącego 10 konsekwentnie we wszystkich przypadkach całkowitego niezgłoszenia środków transpozycji, a także, po drugie, że w celu określenia zdolności płatniczej danego państwa członkowskiego nie jest właściwe oparcie się na kryterium demograficznym, które systematycznie penalizuje państwa członkowskie o większej liczbie ludności (takie jak Polska).

134. Chciałbym teraz odnieść się do ostatniej kwestii dotyczącej sankcji finansowych, którą moim zdaniem Trybunał powinien uwzględnić w niniejszej sprawie.

⁷³ Zobacz opinia rzecznika generalnego M. Watheleta w sprawie Komisja/Grecja (C-93/17, EU:C:2018:315, pkt 139).

135. W tym kontekście należy przypomnieć, że z jednej strony ogólna kwota sankcji finansowych nałożonych przez Trybunał w zastosowaniu art. 260 ust. 3 TFUE nie może, jak już wskazałem w pkt 57 powyżej, przekraczać kwoty wskazanej przez Komisję.

136. Z drugiej jednak strony Trybunał wielokrotnie orzekał, że w ramach postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego co do zasady nie jest związany wytycznymi zawartymi w komunikatach Komisji, których celem jest zapewnienie przejrzystości, przewidywalności i pewności prawa w zakresie działań podejmowanych przez tę instytucję. Ponadto Trybunał stwierdził, że zmienne matematyczne wykorzystywane przez Komisję do obliczania kwoty sankcji finansowych stanowią „użyteczny punkt odniesienia”. Innymi słowy są to normy orientacyjne, które jedynie określają podejście, jakie Komisja proponuje stosować⁷⁴.

137. Oznacza to w niniejszej sprawie, że chociaż wnioski złożone przez Komisję zostały sformułowane zgodnie z wytycznymi określonymi w komunikacie z 2023 r., a zatem są dotknięte dwiema wadami, które wskazałem w pkt 133 powyżej, wady te nie uniemożliwiają Trybunałowi nałożenia sankcji finansowych w niższej wysokości niż określona przez Komisję, z pominięciem metod obliczania wskazanych w tym komunikacie.

138. Jednocześnie, biorąc pod uwagę, że wnioski Komisji wyznaczają „limit” kwoty sankcji, którą Trybunał może nałożyć w zastosowaniu tego przepisu, nie można wykluczyć, że mogłyby one, w sytuacji gdy Trybunał uzna za stosowne zdecydować się na sankcje finansowe w wysokości wyższej niż określone przez Komisję (co, moim zdaniem, na szczęście nie zachodzi w niniejszej sprawie) pozbawiać Trybunał tej możliwości. Dlatego proponuję, aby Trybunał wyraźnie wskazał błędy w metodach obliczania stosowanych przez Komisję w wyroku w niniejszej sprawie [podobnie jak uczynił to wcześniej w wyrokach z dnia 14 listopada 2018 r., Komisja/Grecja⁷⁵ i z dnia 20 stycznia 2022 r., Komisja/Grecja (Odzyskanie pomocy państwa – Żelazonik)]⁷⁶.

139. Wyjaśniwszy powyższe kwestie, chciałbym zauważyć, że do dziś Rzeczpospolita Polska wciąż nie zgłosiła Komisji środków niezbędnych do transpozycji dyrektywy o ochronie sygnalistów.

140. W tych okolicznościach uważam, że właściwe jest nałożyć na Rzeczpospolitą Polską zarówno karę ryczałtową, jak i okresową karę pieniężną w celu skłonienia jej do podjęcia środków niezbędnych do usunięcia stwierdzonego uchybienia.

141. Aby zapewnić jednak, że kwota takiego ryczałtu i okresowej kary pieniężnej jest zarówno „dostosowana do okoliczności”, jak i „proporcjonalna do [uchybienia] oraz możliwości płatniczych” Rzeczypospolitej Polskiej⁷⁷, Trybunał musi, moim zdaniem, wziąć pod uwagę, że Rzeczpospolita Polska dysponuje niższą zdolnością płatniczą aniżeli wynikałoby to z wartości współczynnika „n”, na którym opiera się Komisja⁷⁸.

⁷⁴ Zobacz wyrok z dnia 20 stycznia 2022 r., Komisja/Grecja (Odzyskanie pomocy państwa – Żelazonik) (C-51/20, EU:C:2022:36, pkt 95, 109, 110).

⁷⁵ C-93/17, EU:C:2018:903.

⁷⁶ C-51/20, EU:C:2022:36.

⁷⁷ Zobacz orzecznictwo, które przywołałem w punkcie 70 niniejszej opinii.

⁷⁸ Stosując metodę, którą opisałem w pkt 125 powyżej, współczynnik „n” dla Rzeczypospolitej Polskiej mógł wynosić na przykład 0,97, ponieważ wartość jej PKB na mieszkańca w latach 2018–2022 wynosiła średnio 13 354 EUR (w porównaniu z 84 280 EUR w przypadku Luksemburga) (zgodnie z danymi Eurostatu dostępnymi pod adresem https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_08_10/default/table?lang=en).

142. Ponadto, dokonując oceny powagi zarzucanego uchybienia, wydaje mi się, że Trybunał musi wziąć pod uwagę wszystkie istotne okoliczności łagodzące lub obciążające (takie jak te, które wymieniałem w pkt 93 powyżej). Do takich okoliczności należy zaliczyć fakt, że niedokonanie transpozycji dyrektywy o ochronie sygnalistów przez Rzeczpospolitą Polską mogłoby mieć wpływ na prawa dość dużej liczby obywateli Unii, biorąc pod uwagę stosunkowo dużą liczbę ludności tego państwa członkowskiego, oraz fakt, że dyrektywa ta ma właśnie na celu przyznanie praw indywidualnych osobom, które zgłaszają naruszenia prawa Unii.

143. W odniesieniu do skutków, jakie uchybienie Rzeczypospolitej Polskiej wywiera na interesy publiczne i prywatne, przypominam, że – jak zauważyłem w pkt 21 powyżej – dyrektywa o ochronie sygnalistów ma na celu zapewnienie „zrównoważonej i skutecznej” ochrony osobom, które zgłaszają naruszenia prawa Unii, o których uzyskują informacje w kontekście związanym z wykonywaną przez siebie pracą, oraz „poprawę egzekwowania prawa i polityk Unii” w określonych dziedzinach ważnych z punktu widzenia interesu publicznego. Brak transpozycji tego aktu należy zatem uznać za szczególnie poważne uchybienie, ponieważ wywołuje ono istotne konsekwencje dla takich „dziedzin ważnych z punktu widzenia interesu publicznego”, jak również dla ochrony praw indywidualnych sygnalistów.

144. Wydaje mi się jednak, że te istotne konsekwencje są w pewien sposób złagodzone przez fakt, że sygnaliści zostali już objęci ochroną na gruncie prawa polskiego (a tym samym że brak transpozycji dyrektywy o ochronie sygnalistów przez Rzeczpospolitą Polską nie wpływa aż tak negatywnie na korzystanie przez nich z ich praw, jak można by początkowo sądzić). W tym względzie przypominam, że Trybunał stwierdził już, iż powaga uchybienia może zależeć od jego praktycznych skutków, a w szczególności od tego, czy skutki te pozostają stosunkowo ograniczone⁷⁹. Podzielam zatem co do zasady pogląd Rzeczypospolitej Polskiej, że poziom ochrony przysługujący osobom zgłaszającym przypadki naruszenia na mocy prawa polskiego można uznać za okoliczność łagodzącą.

145. Ponadto podzielam pogląd Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym za okoliczność łagodzącą można również uznać to, że państwo to lojalnie współpracowało z Komisją podczas toczącego się przed Trybunałem postępowania prowadzącego do wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego⁸⁰.

146. Ogólnie rzecz biorąc, wydaje mi się, że w świetle istotnych okoliczności faktycznych i prawnych, które właśnie przedstawiłem (a w szczególności mniejszej zdolności płatniczej Rzeczypospolitej Polskiej), byłoby właściwe, aby Trybunał nałożył sankcje finansowe w wysokości niższej niż określona przez Komisję, a mianowicie kwotę ryczałtową 8700 EUR za każdy dzień, począwszy od dnia, w którym upłynął termin transpozycji dyrektywy o ochronie sygnalistów do dnia ogłoszenia wyroku w niniejszej sprawie, oraz okresową karę pieniężną w wysokości 34 000 EUR za każdy dzień opóźnienia w wykonaniu zobowiązań wynikających z dyrektywy o ochronie sygnalistów od dnia ogłoszenia tego wyroku do dnia, w którym zobowiązania te zostaną wykonane.

⁷⁹ Zobacz wyrok z dnia 13 stycznia 2021 r., Komisja/Słowenia (MiFID II) (C-628/18, EU:C:2021:1, pkt 80).

⁸⁰ Zobacz w tym względzie wyroki: z dnia 25 czerwca 2013 r., Komisja/Republika Czeska (C-241/11, EU:C:2013:423, pkt 51); z dnia 17 października 2013 r., Komisja/Belgia (C-533/11, EU:C:2013:659, pkt 40). Zgadzam się natomiast z Komisją, że brak współpracy stanowi okoliczność obciążającą. Z art. 4 ust. 3 TUE wynika bowiem obowiązek państw członkowskich do lojalnej współpracy z Komisją.

VI. Wnioski

147. W świetle powyższego proponuję, aby Trybunał:

- stwierdził, że poprzez nieprzyjęcie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do dokonania transpozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (dyrektywa o ochronie sygnalistów), a w każdym razie poprzez niezgłoszenie Komisji takich przepisów, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy tej dyrektywy;
- stwierdził, że konsekwentne stosowanie współczynnika wagi uchybienia wynoszącego 10 w przypadkach całkowitego niedopełnienia obowiązku zgłoszenia środków niezbędnych do transpozycji dyrektywy jest niewłaściwe w kontekście nakładania sankcji finansowych, które mają wystarczająco odstraszać i proporcjonalny charakter względem danego uchybienia;
- stwierdził, że do celów nałożenia takich sankcji finansowych metoda obliczania zastosowana przez Komisję dla określenia współczynnika „n”, o której mowa w komunikacie „Sankcje finansowe w postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego”, jest w kontekście ustalenia zdolności płatniczej tego państwa członkowskiego nieodpowiednia;
- nakazał Rzeczypospolitej Polskiej zapłatę kary ryczałtowej w wysokości 8700 EUR za każdy dzień, poczynwszy od dnia, w którym upłynął termin na dokonanie transpozycji dyrektywy o ochronie sygnalistów do dnia ogłoszenia wyroku w niniejszej sprawie, oraz okresowej kary pieniężnej w wysokości 34 000 EUR za każdy dzień opóźnienia w wykonaniu zobowiązań wynikających z dyrektywy o ochronie sygnalistów od dnia ogłoszenia tego wyroku do dnia, w którym zobowiązania te zostaną wykonane;
- obciążył Rzeczpospolitą Polską kosztami postępowania.