



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 25 kwietnia 2024 r. *

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Artykuł 258 TFUE – Ochrona osób zgłaszających naruszenia prawa Unii – Dyrektywa (UE) 2019/1937 – Brak transpozycji i poinformowania o środkach podjętych w celu transpozycji – Artykuł 260 ust. 3 TFUE – Żądanie zasądzenia zapłaty w formie ryczałtu i dziennej kary pieniężnej – Kryteria ustalania wysokości kary – Automatyczne zastosowanie współczynnika wagi uchybienia – Ustalenie zdolności płatniczej państwa członkowskiego – Kryterium demograficzne

W sprawie C-147/23

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 i art. 260 ust. 3 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 10 marca 2023 r.,

Komisja Europejska, którą reprezentowali J. Baquero Cruz i M. Owsiany-Hornung, w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

Rzeczypospolitej Polskiej, którą reprezentował B. Majczyna, w charakterze pełnomocnika,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: A. Arabadjiev, prezes izby, T. von Danwitz, P. G. Xuereb, A. Kumin i I. Ziemele (sprawozdawczynie), sędziowie,

rzecznik generalny: N. Emiliou,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 14 marca 2024 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: polski.

Wyrok

- 1 W swej skardze Komisja Europejska wnosi do Trybunału o:
 - stwierdzenie, że poprzez nieprzyjęcie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz.U. 2019, L 305, s. 17) oraz poprzez niepoinformowanie Komisji o takich przepisach, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 26 ust. 1 i 3 tej dyrektywy;
 - nakazanie Rzeczypospolitej Polskiej zapłaty kwoty ryczałtu odpowiadającej wyższej z dwóch następujących kwot:
 - kwoty dziennej wynoszącej 13 700 EUR pomnożonej przez liczbę dni, które upłynęły od dnia przypadającego po dniu upływu terminu na dokonanie transpozycji wyznaczonego w dyrektywie 2019/1937 do dnia wyeliminowania uchybienia, lub – w razie braku wyeliminowania uchybienia – do dnia wydania wyroku w niniejszej sprawie;
 - minimalnej kwoty ryczałtowej 3 836 000 EUR;
 - jeżeli uchybienie zobowiązaniom stwierdzone w tiret pierwszym trwa do dnia ogłoszenia wyroku w niniejszej sprawie, nakazanie Rzeczypospolitej Polskiej zapłaty na rzecz Komisji okresowej kary pieniężnej w wysokości 53 430 EUR za każdy dzień opóźnienia liczony od dnia ogłoszenia wyroku w niniejszej sprawie do dnia, w którym Rzeczpospolita Polska wywiąże się ze zobowiązań wynikających z dyrektywy 2019/1937, oraz
 - obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania.

Ramy prawne

Dyrektywa 2019/1937

- 2 Motyw 1 dyrektywy 2019/1937 stanowi:

„[...] Potencjalni sygnaliści często [...] rezygnują ze zgłaszania swoich zastrzeżeń lub podejrzeń z obawy przed działaniami odwetowymi. W związku z tym w coraz większym stopniu uznaje się, zarówno na poziomie unijnym, jak i międzynarodowym, znaczenie zapewnienia zrównoważonej i skutecznej ochrony sygnalistów”.
- 3 Zgodnie z art. 1 tej dyrektywy:

„Celem niniejszej dyrektywy jest poprawa egzekwowania prawa i polityk Unii w określonych dziedzinach poprzez ustanowienie wspólnych minimalnych norm zapewniających wysoki poziom ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii”.

4 Artykuł 26 wspomnianej dyrektywy 2019/1937 przewiduje:

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

[...]

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”.

Komunikat z 2023 r.

5 Komunikat Komisji 2023/C 2/01 zatytułowany „Sankcje finansowe w postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego” (Dz.U. 2023, C 2, s. 1, zwany dalej „komunikatem z 2023 r.”) odnosi się w pkt 3 i 4 odpowiednio do „okresowej kary pieniężnej” i „kar ryczałtowych”.

6 Punkt 3 tego komunikatu stanowi w akapicie drugim:

„Kwotę dziennej kary pieniężnej oblicza się:

- przez pomnożenie stawki ryczałtowej przez współczynnik wagi uchybienia i współczynnik czasu trwania,
- przez pomnożenie uzyskanego wyniku przez współczynnik ustalony dla państwa członkowskiego (współczynnik »n«) odzwierciedlający jego zdolność płatniczą”.

7 Punkt 3.2 tego komunikatu, dotyczący stosowania współczynnika wagi uchybienia w ramach obliczania dziennej kary pieniężnej, ma następujące brzmienie:

„Uchybienie dotyczące niewykonania przez państwo członkowskie wyroku lub związane z niedopełnieniem obowiązku zgłoszenia środków transpozycji dyrektywy przyjętej w ramach procedury ustawodawczej zawsze uważa się za poważne. Aby dostosować wysokość kary do szczególnych okoliczności sprawy, Komisja określa współczynnik wagi uchybienia na podstawie dwóch parametrów: wagi naruszonych lub nietransponowanych przepisów Unii oraz skutków uchybienia dla interesu ogólnego i jednostkowego.

W świetle przedstawionych poniżej rozważań wagę uchybienia określa się za pomocą ustalonego przez Komisję współczynnika wynoszącego od 1 do 20”.

8 Punkt 3.2.2 tego komunikatu 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.

W przypadku częściowego niedopełnienia obowiązku zgłoszenia środków transpozycji należy uwzględnić wagę luki w transpozycji przy ustalaniu współczynnika wagi uchybienia, który jest niższy niż 10. Ponadto można wziąć pod uwagę wpływ uchybienia na interesy ogólne i jednostkowe [...]”.

- 9 Zgodnie z pkt 3.3 komunikatu z 2023 r., zatytułowanym „Stosowanie współczynnika czasu trwania”:

„[...]”

Współczynnik czasu trwania jest wyrażony jako mnożnik przyjmujący wartość od 1 do 3. Mnożnik ten oblicza się, powiększając jego wartość o 0,10 każdego miesiąca, począwszy od dnia wydania pierwszego wyroku lub od dnia następującego po upływie terminu transpozycji przedmiotowej dyrektywy.

[...]”.

- 10 Punkt 3.4 tego komunikatu, zatytułowany „Zdolność płatnicza państwa członkowskiego”, przewiduje:

„[...]”

Wysokość kary, którą można uznać za odstrasżającą, będzie różniła się w zależności od zdolności płatniczej państw członkowskich. Wspomniane działanie odstrasżające 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 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:

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

[...]”

Komisja postanowiła [...] zmienić metodę obliczania współczynnika »n«, która 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 branym pod uwagę do celów oceny zdolności płatniczej danego państwa.

[...]”.

- 11 Punkt 4.2 wskazanego komunikatu określa metodę obliczania kary ryczałtowej w następujący sposób:

„Metoda obliczania kary ryczałtowej jest zbliżona do metody obliczania okresowej kary pieniężnej i obejmuje:

- pomnożenie stawki ryczałtowej przez współczynnik wagi uchybienia,
- pomnożenie uzyskanego wyniku przez współczynnik »n«,
- pomnożenie rezultatu przez liczbę dni trwania uchybienia [...]

[...]”.

- 12 Punkt 4.2.1 tego komunikatu przewiduje:

„Aby obliczyć karę ryczałtową, stawkę dzienną mnoży się przez liczbę dni trwania uchybienia. Liczbę dni trwania uchybienia ustala się w następujący sposób:

[...]

- w przypadku spraw wnoszonych na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE liczba ta odpowiada liczbie dni od dnia przypadającego po dniu upływu terminu na dokonanie transpozycji wyznaczonego w odpowiedniej dyrektywie do dnia wyeliminowania uchybienia, lub – jeśli to nie nastąpiło – do dnia wydania wyroku na podstawie art. 260 TFUE.

[...]”.

- 13 Zgodnie z pkt 4.2.2 komunikatu z 2023 r.:

„Przy obliczaniu kary ryczałtowej Komisja stosuje ten sam współczynnik wagi uchybienia i ten sam stały współczynnik »n« co przy obliczaniu okresowej kary pieniężnej [...].

W przypadku kary ryczałtowej stawka ryczałtowa jest niższa niż w przypadku okresowych kar pieniężnych. [...]

Stawkę ryczałtową obowiązującą dla kary ryczałtowej przedstawiono w pkt 2 załącznika I.

[...]”.

- 14 Załącznik I do tego komunikatu, zatytułowany „Dane wykorzystywane do ustalenia wysokości sankcji finansowych proponowanych Trybunałowi” przewiduje: w pkt 1 – że stawkę ryczałtową okresowej kary pieniężnej, o której mowa w pkt 3 rzeczonego komunikatu, ustala się na poziomie 3000 EUR dziennie; w pkt 2 – że stawkę ryczałtową kary ryczałtowej, o której mowa w pkt 4.2.2

rzeczonego komunikatu, ustala się na poziomie 1000 EUR dziennie, co odpowiada jednej trzeciej kwoty stawki ryczałtowej okresowych kar pieniężnych; ponadto w pkt 3 – że współczynnik „n” dla Rzeczypospolitej Polskiej wynosi 1,37. Zgodnie z pkt 5 tego załącznika I minimalna kara ryczałtowa określona dla Rzeczypospolitej Polskiej wynosi 3 836 000 EUR.

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

- 15 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 2019/1937. W swej odpowiedzi z dnia 23 marca 2022 r. Rzeczpospolita Polska poinformowała jedynie, że trwają prace zmierzające do przyjęcia takich środków.
- 16 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 2019/1937 w terminie dwóch miesięcy, poczynawszy od dnia doręczenia uzasadnionej opinii.
- 17 W odpowiedzi z dnia 15 września 2022 r. Rzeczpospolita Polska podkreśliła potrzebę przeprowadzenia pogłębionych konsultacji międzyresortowych w kwestiach objętych dyrektywą 2019/1937, w związku z tym zakończenie prac parlamentarnych zaplanowano na koniec 2022 r., a publikację w polskim dzienniku urzędowym przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych umożliwiających wykonanie dyrektywy 2019/1937 przewidziano na styczeń 2023 r. W wiadomości elektronicznej z dnia 11 stycznia 2023 r. to państwo członkowskie poinformowało, że publikacja ta powinna nastąpić w sierpniu 2023 r.
- 18 W tych okolicznościach w dniu 15 lutego 2023 r. Komisja postanowiła wnieść do Trybunału niniejszą skargę.

W przedmiocie uchybienia zobowiązaniom w świetle art. 258 TFUE

Argumentacja stron

- 19 Komisja przypomina, że zgodnie z art. 288 akapit trzeci TFUE państwa członkowskie są zobowiązane do przyjęcia przepisów niezbędnych do transpozycji dyrektyw do ich krajowych systemów prawnych w terminach określonych w tych dyrektywach i do niezwłocznego poinformowania jej o tych przepisach.
- 20 Zdaniem tej instytucji istnienie jakiegokolwiek uchybienia tym zobowiązaniom powinno być oceniane w zależności od sytuacji mającej miejsce w państwie członkowskim w momencie wpływu terminu wyznaczonego w skierowanej do niego uzasadnionej opinii.
- 21 Tymczasem w niniejszej sprawie Rzeczpospolita Polska nie przyjęła rzeczonych przepisów ani nie poinformowała Komisji o ich przyjęciu przed upływem terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii z dnia 15 lipca 2022 r.
- 22 Rzeczpospolita Polska, uznając zaistnienie odnośnego uchybienia, uzasadnia opóźnienie w transpozycji dyrektywy 2019/1937 do krajowego porządku prawnego przede wszystkim koniecznością przedłużenia prac legislacyjnych ze względu na szeroki zakres stosowania tej

dyrektywy. Przyjęcie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania rzeczony dyrektywy wymagało szeroko zakrojonych konsultacji publicznych prowadzonych przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej. Projekt ustawy transponującej dyrektywę 2019/1937 był ponadto wielokrotnie zmieniany w trakcie konsultacji międzyresortowych.

- 23 Co więcej, procedura opracowywania ustawy transponującej dyrektywę 2019/1937 została spowolniona ze względu na trudności wywołane pandemią COVID-19, która zakłóciła organizację prac legislacyjnych.
- 24 Wreszcie wojna w Ukrainie i będący jej wynikiem napływ uchodźców w dużej mierze zaangażowały zasoby Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej, odpowiedzialnego za opracowanie wspomnianej ustawy.
- 25 W replice Komisja podnosi, po pierwsze, że prawodawca Unii uznał, iż termin dwóch lat był wystarczający, aby umożliwić państwom członkowskim wywiązać się z ich obowiązków w dziedzinie transpozycji dyrektywy 2019/1937. Tymczasem trudności, na które powołuje się Rzeczpospolita Polska, odnoszą się do przepisów, praktyk lub sytuacji w jej wewnętrznym porządku prawnym, które zgodnie z utrwalonym orzecznictwem nie mogą uzasadniać opóźnienia w transpozycji wspomnianej dyrektywy.
- 26 Po drugie, szczególne okoliczności związane z pandemią COVID-19 oraz wojną w Ukrainie mogą być istotne dla uzasadnienia takiego opóźnienia jedynie pod warunkiem, że dany akt Unii przewiduje możliwość odstępstw lub wyjątków w takich okolicznościach lub że spełnione są kryteria wystąpienia siły wyższej, co nie ma miejsca w niniejszym przypadku. Ponadto państwa członkowskie mogą powoływać się na wystąpienie siły wyższej jedynie przez okres niezbędny do przewyciężenia przeszkód wynikających z danej sytuacji, który to okres nie może przekraczać dwóch lat. Tymczasem niniejsza skarga została wniesiona ponad trzynaście miesięcy po upływie dwuletniego terminu transpozycji przewidzianego w dyrektywie 2019/1937. Wreszcie druga inwazja Federacji Rosyjskiej na Ukrainę rozpoczęła się w dniu 24 lutego 2022 r., czyli po upływie tego terminu.

Ocena Trybunału

- 27 Zgodnie z art. 26 ust. 1 dyrektywy 2019/1937 państwa członkowskie były zobowiązane najpóźniej do dnia 17 grudnia 2021 r. do wprowadzenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do jej wykonania. Ponadto zgodnie z art. 26 ust. 3 tej dyrektywy państwa członkowskie powinny były przekazać Komisji tekst tych przepisów.
- 28 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału istnienie uchybienia należy oceniać w świetle sytuacji państwa członkowskiego, w jakiej znajduje się ono na koniec terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, wobec czego późniejsze zmiany nie mogą być brane pod uwagę przez Trybunał [wyroki: z dnia 25 lutego 2021 r., Komisja/Hiszpania (Dyrektywa o danych osobowych – Dziedzina karna), C-658/19, EU:C:2021:138, pkt 15; a także z dnia 29 lutego 2024 r., Komisja/Irlandia (Audiowizualne usługi medialne), C-679/22, EU:C:2024:178, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 29 W niniejszej sprawie w uzasadnionej opinii z dnia 15 lipca 2022 r. został wyznaczony Rzeczypospolitej Polskiej dwumiesięczny termin na wywiązać się ze zobowiązań wskazanych w tej opinii.

- 30 Tymczasem, jak wynika z odpowiedzi na skargę i dupliki złożonych przez Rzeczpospolitą Polską w niniejszym postępowaniu, w dniu upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii z dnia 15 lipca 2022 r. Rzeczpospolita Polska nie przyjęła przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy 2019/1937, a tym samym to państwo członkowskie w dniu upływu tego terminu nie poinformowało o takich przepisach Komisji.
- 31 Jednakże, jak wskazano w pkt 22–24 niniejszego wyroku, zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej szereg okoliczności uzasadnia niedochowanie terminu transpozycji tej dyrektywy.
- 32 Po pierwsze, to państwo członkowskie powołuje się na przedłużenie prac legislacyjnych ze względu na szeroki zakres stosowania tej dyrektywy.
- 33 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału państwo członkowskie nie może powoływać się na przepisy, praktyki lub sytuacje w jego wewnętrznym porządku prawnym dla uzasadnienia uchybienia zobowiązaniom wynikającym z prawa Unii, takiego jak brak transpozycji dyrektywy w wyznaczonym terminie [wyrok z dnia 25 lutego 2021 r., Komisja/Hiszpania (Dyrektywa o danych osobowych – Dziedzina karna), C-658/19, EU:C:2021:138, pkt 19 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 34 Ponadto, zgodnie z art. 26 ust. 1 dyrektywy 2019/1937, prawodawca Unii uznał, że dwuletni termin transpozycji był wystarczający, aby umożliwić państwom członkowskim wywiązać się z ciężących na nich zobowiązań.
- 35 Po drugie, Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że procedura transpozycji tej dyrektywy została spowolniona ze względu na trudności wywołane przez pandemię COVID-19 oraz napływ uchodźców będący wynikiem agresji na Ukrainę.
- 36 Otóż, zakładając, że Rzeczpospolita Polska uważa, iż trudności organizacyjne związane z pandemią COVID-19 i napływem uchodźców będącym wynikiem agresji na Ukrainę stanowią przypadek siły wyższej, który uniemożliwił transpozycję dyrektywy 2019/1937 w wyznaczonym terminie, należy przede wszystkim stwierdzić, że to państwo członkowskie po raz pierwszy powołało się na te zdarzenia jako uzasadnienie opóźnienia w transpozycji tej dyrektywy na etapie odpowiedzi na skargę. Ponadto, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, nawet jeśli definicja „siły wyższej” nie wymaga wystąpienia całkowitego braku możliwości działania, to jednak wymaga ona, aby dane uchybienie zobowiązaniom było spowodowane przez okoliczności zewnętrzne w stosunku do podmiotu, który się na nie powołuje, nietypowe i nieprzewidywalne, których konsekwencji nie można uniknąć mimo dołożenia wszelkich starań, przy czym na sytuację siły wyższej można się powołać jedynie przez okres niezbędny do zaradzenia tym trudnościom [wyrok z dnia 8 czerwca 2023 r., Komisja/Słowacja (Prawo do rozwiązania umowy bez opłat), C-540/21, EU:C:2023:450, pkt 81]. Jednakże, o ile kryzys zdrowotny, na tak wielką skalę jak pandemia COVID-19, oraz napływ uchodźców będący wynikiem agresji na Ukrainę stanowią zdarzenia zewnętrzne względem Rzeczypospolitej Polskiej, nietypowe i nieprzewidywalne, o tyle to państwo członkowskie powinno dołożyć wszelkich starań i informować Komisję o napotkanych trudnościach w odpowiednim czasie, a przynajmniej przed upływem terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii z dnia 15 lipca 2022 r. Wreszcie bezsporne jest, że Rzeczpospolita Polska nadal nie dokonała transpozycji dyrektywy 2019/1937 po zakończeniu pisemnego etapu niniejszego postępowania, czyli prawie rok po upływie terminu przewidzianego w uzasadnionej opinii z dnia 15 lipca 2022 r. i ponad półtora roku po upływie terminu przewidzianego w art. 26 ust. 1 tej dyrektywy.

- 37 W tych okolicznościach rozpatrywane uchybienie nie może być uzasadnione ani wystąpieniem pandemii w 2020 r., ani trudnościami napotkanymi przez to państwo członkowskie w związku z agresją na Ukrainę, które to wydarzenia, jak zauważył w istocie rzecznik generalny w pkt 45 i 48 opinii, mogły mieć jedynie pośredni wpływ na proces transpozycji wspomnianej dyrektywy.
- 38 W związku z tym Rzeczpospolita Polska nie może skutecznie powoływać się na te okoliczności w celu uzasadnienia braku transpozycji dyrektywy 2019/1937 w wyznaczonym terminie. W rezultacie należy stwierdzić, że poprzez nieprzyjęcie w dniu upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii z dnia 15 lipca 2022 r. przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy 2019/1937, a tym samym poprzez niepoinformowanie o takich przepisach Komisji, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 26 ust. 1 i 3 tej dyrektywy.

W przedmiocie kar pieniężnych w świetle art. 260 ust. 3 TFUE

Argumentacja stron

- 39 Zważywszy, że zarzucane Rzeczypospolitej Polskiej uchybienie trwało w chwili wniesienia przez Komisję niniejszej skargi do Trybunału, Komisja proponuje na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE nałożenie na to państwo członkowskie zarówno ryczałtu, jak i dziennej kary pieniężnej.
- 40 Podstawą ustalenia wysokości tych kar pieniężnych przez Komisję są ogólne zasady, o których mowa w pkt 2 komunikatu z 2023 r. oraz metoda obliczenia przedstawiona w pkt 3 i 4 tego komunikatu. W szczególności instytucja ta wskazuje, że określenie wymiaru rzeczonych kar powinno być oparte na podstawowych kryteriach, jakimi są waga uchybienia, czas jego trwania oraz konieczność zapewnienia, aby sankcja działała jako środek odstrasżający przed dalszymi uchybieniami.
- 41 Co się tyczy w pierwszej kolejności wagi uchybienia Komisja przypomina, że współczynnik mający zastosowanie zgodnie z komunikatem z 2023 r. może mieć wartość od 1 do 20. Instytucja ta dodaje, że zgodnie z pkt 3.2.2 tego komunikatu Komisja systematycznie stosuje współczynnik wagi uchybienia wynoszący 10 w przypadku całkowitego niedopełnienia obowiązku zgłoszenia środków transpozycji dyrektywy, przy czym każdy brak transpozycji dyrektywy i zgłoszenia tych środków ma taką samą wagę niezależnie od charakteru przepisów danej dyrektywy. Taki automatyzm umożliwia zagwarantowanie równości państw członkowskich wobec traktatów zgodnie z art. 4 ust. 2 TUE.
- 42 W drugiej kolejności, jeśli chodzi o czas trwania uchybienia, Komisja zauważa, że zgodnie z pkt 3.3 komunikatu z 2023 r. współczynnik czasu trwania jest wyrażony jako mnożnik przyjmujący wartość od 1 do 3, który oblicza się, powiększając jego wartość o 0,10 każdego miesiąca, począwszy od dnia przypadającego po dniu upływu terminu transpozycji danej dyrektywy aż do dnia, w którym Komisja postanowi wnieść sprawę do Trybunału. Ponieważ w niniejszej sprawie długość tego okresu wynosi 13 miesięcy, należy przyjąć współczynnik czasu trwania uchybienia wynoszący 1,3.
- 43 Co się tyczy w trzeciej kolejności kryterium dotyczącego konieczności zapewnienia, aby sankcja działała jako środek odstrasżający przed dalszymi uchybieniami z uwzględnieniem zdolności płatniczej danego państwa członkowskiego, jest ono wyrażone poprzez współczynnik „n” ustalony dla każdego państwa członkowskiego w pkt 3 załącznika I do komunikatu z 2023 r.

Podstawą jego obliczenia jest stosunek PKB danego państwa do średniego krajowego PKB w Unii pomnożony przez stosunek liczby ludności tego państwa do średniej krajowej liczby ludności Unii. Pierwsza z tych wartości stanowi dwie trzecie, a druga jedną trzecią wagi obliczeń. W odniesieniu do Rzeczypospolitej Polskiej wynika z tego, że współczynnik „n” wynosi 1,37. Zdaniem Komisji uwzględnienie liczby ludności danego państwa członkowskiego jako drugorzędnego kryterium w celu ustalenia tego współczynnika pozwala na zachowanie rozsądnego zróżnicowania między poszczególnymi państwami członkowskimi we współczynniku „n” i na zapewnienie pewnej stabilności tego współczynnika, zgodnie z orzecznictwem Trybunału. Ponadto z uwagi na to, że dane wykorzystywane przez Komisję są aktualizowane co roku, należy je uwzględnić, zostają wahania PKB danego państwa członkowskiego.

- 44 W rezultacie, po pierwsze, co się tyczy obliczenia wysokości ryczałtu, Komisja proponuje zgodnie z pkt 4.2 komunikatu z 2023 r. przyjąć współczynnik wagi uchybienia wynoszący 10 i zastosować współczynnik „n” wynoszący 1,37. Iloczyn tych dwóch liczb powinien zostać pomnożony przez stawkę ryczałtową kary ryczałtowej określoną w pkt 2 załącznika I do tego komunikatu, to znaczy 1000 EUR, co odpowiada kwocie 13 700 EUR, którą należy pomnożyć przez liczbę dni trwania uchybienia, zgodnie z pkt 4.2.1 rzeczonego komunikatu. Komisja zauważa, że ta kwota ryczałtowa musi przewyższać kwotę 3 836 000 EUR, stanowiącą minimalną karę ryczałtową ustaloną dla Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z pkt 5 załącznika I do komunikatu z 2023 r.
- 45 Po drugie, co się tyczy ustalenia kwoty okresowej kary pieniężnej, Komisja proponuje pomnożenie stawki ryczałtowej okresowej kary pieniężnej, ustalonej w pkt 1 załącznika I do komunikatu z 2023 r. i wynoszącej 3000 EUR dziennie, przez współczynnik wagi uchybienia wynoszący 10, współczynnik czasu trwania wynoszący 1,3 oraz współczynnik „n” wynoszący 1,37, co odpowiada okresowej karze pieniężnej w wysokości 53 430 EUR za każdy dzień.
- 46 Wreszcie Komisja proponuje uznać, że datą, w której zobowiązanie do zapłaty staje się skuteczne, jest data ogłoszenia wyroku w niniejszej sprawie.
- 47 Rzeczpospolita Polska uważa, że zaproponowane przez Komisję kwoty okresowej kary pieniężnej i ryczałtu są nadmierne i nieproporcjonalne.
- 48 Po pierwsze, to państwo członkowskie podnosi, że systematyczne stosowanie współczynnika wagi uchybienia wynoszącego 10 w przypadku całkowitego niedopełnienia obowiązku zgłoszenia środków transpozycji dyrektywy uniemożliwia jakiegokolwiek uwzględnienie szczególnych okoliczności właściwych procesowi legislacyjnemu i postępowi w zakresie ustawodawstwa krajowego. W niniejszym przypadku określone przepisy dyrektywy 2019/1937 odpowiadają normom obowiązującym w istniejących przepisach krajowych, które – nawet jeśli nie zostały jako takie przekazane Komisji – powinny zostać uwzględnione przy ustalaniu współczynnika wagi uchybienia. Przede wszystkim polski kodeks pracy zawiera przepis wprowadzający w życie art. 19 dyrektywy 2019/1937. Ponadto polski kodeks postępowania administracyjnego przewiduje utworzenie kanałów dokonywania zgłoszeń naruszeń prawa oraz ochronę osób zgłaszających te naruszenia. Wreszcie polska ustawa Prawo bankowe nakłada na banki obowiązek stworzenia systemów zarządzania i kontroli wewnętrznej, umożliwiających dokonywanie zgłoszeń naruszeń prawa oraz zapewniających ochronę zgłaszającym.
- 49 Tymczasem automatyczne ustalenie współczynnika wagi uchybienia nie pozwala na uwzględnienie tych elementów ustawodawstwa krajowego ani konkretnych skutków stwierdzonego uchybienia w odniesieniu do interesów prywatnych i interesu publicznego.

- 50 Ponadto Rzeczpospolita Polska zauważa, że współpracowała z Komisją w trakcie całego postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, w związku z tym okoliczność ta powinna jej zdaniem prowadzić do obniżenia współczynnika wagi uchybienia.
- 51 Po drugie, uwzględnienie kryterium demograficznego w ramach metody obliczania współczynnika „n” powoduje, że kara pieniężna nie odzwierciedla rzeczywistej zdolności finansowej danego państwa członkowskiego, w sprzeczności z orzecznictwem Trybunału. Rzeczpospolita Polska podkreśla, że w jej konkretnym przypadku zastosowanie takiego kryterium demograficznego prowadzi do nieuzasadnionego zawyżenia współczynnika „n”.
- 52 W każdym razie Rzeczpospolita Polska uważa, że żądane przez Komisję kwoty kar pieniężnych powinny zostać skorygowane ze względu na gwałtowny spadek tempa wzrostu gospodarczego oraz wysoką inflację w 2023 r. w tym państwie członkowskim.
- 53 Komisja w replice, w odniesieniu do współczynnika wagi uchybienia, podnosi przede wszystkim, że gdyby Trybunał miał uwzględnić znaczenie przepisów prawa Unii, jak twierdzi w istocie Rzeczpospolita Polska, oznaczałoby to, że współczynnik ten powinien zostać podwyższony, ponieważ dyrektywa 2019/1937 ma szczególne znaczenie zarówno dla interesu ogólnego, jak i dla interesów indywidualnych. Ponadto przepisy krajowe, na które powołuje się to państwo członkowskie, są pozbawione znaczenia w ramach ustalania wspomnianego współczynnika wagi uchybienia, ponieważ nie zostały zgłoszone Komisji jako środki transpozycji tej dyrektywy. Wreszcie, lojalna współpraca, na którą powołuje się rzeczne państwo członkowskie, nie odgrywa żadnej roli w przypadku całkowitego braku poinformowania o środkach podjętych w celu transpozycji dyrektywy, a w każdym razie współpraca w dobrej wierze z Komisją nie może stanowić okoliczności łagodzącej, ponieważ stanowi ona obowiązek wynikający z art. 4 ust. 3 TUE.
- 54 W duplice Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że Komisja nie może pominąć przy ustalaniu współczynnika wagi uchybienia obowiązujących przepisów krajowych z tego tylko powodu, że nie poinformowano jej o tych przepisach. Ponadto projekt ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa Unii przeszedł kolejne etapy procesu legislacyjnego.

Ocena Trybunału

W przedmiocie stosowania art. 260 ust. 3 TFUE

- 55 Artykuł 260 ust. 3 TFUE stanowi w akapicie pierwszym, iż jeżeli Komisja wniesie skargę do Trybunału zgodnie z art. 258 TFUE, uznawszy, że dane państwo członkowskie uchybiło obowiązkowi poinformowania o środkach podjętych w celu transpozycji dyrektywy przyjętej zgodnie z procedurą ustawodawczą, instytucja ta może, o ile uzna to za właściwe, wskazać kwotę ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej do zapłacenia przez to państwo, jaką uzna za odpowiednią do okoliczności. Zgodnie z art. 260 ust. 3 akapit drugi TFUE, jeżeli Trybunał stwierdzi, że nastąpiło naruszenie prawa, może nałożyć na dane państwo członkowskie ryczałt lub okresową karę pieniężną w wysokości nieprzekraczającej kwoty wskazanej przez Komisję, a zobowiązanie do zapłaty staje się skuteczne w terminie określonym w wyroku Trybunału.
- 56 Ponieważ, jak wynika z pkt 38 niniejszego wyroku, zostało ustalone, że w dniu upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii z dnia 15 lipca 2022 r. Rzeczpospolita Polska nie przyjęła przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do transpozycji do

prawa krajowego przepisów dyrektywy 2019/1937, a tym samym nie poinformowała Komisji o tych przepisach, stwierdzone w ten sposób uchybienie jest objęte zakresem stosowania art. 260 ust. 3 TFUE.

- 57 Ponadto należy przypomnieć, że celem realizowanym przez wprowadzenie mechanizmu zawartego w art. 260 ust. 3 TFUE jest nie tylko skłonienie państw członkowskich do usunięcia w jak najkrótszym czasie uchybienia, które w braku takiego środka miałyby tendencję do utrwalania się, lecz również uproszczenie i przyspieszenie procedury nakładania kar pieniężnych za uchybienia obowiązkowi poinformowania o środkach krajowych transponujących dyrektywę przyjętą zgodnie z procedurą ustawodawczą [wyrok z dnia 29 lutego 2024 r., Komisja/Irlandia (Audiowizualne usługi medialne), C-679/22, EU:C:2024:178, pkt 68 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 58 Aby osiągnąć ten cel, art. 260 ust. 3 TFUE przewiduje nałożenie dwóch rodzajów kar pieniężnych, a mianowicie ryczałtu i dziennej kary pieniężnej.
- 59 O ile zastosowanie dziennej kary pieniężnej wydaje się szczególnie właściwe, by skłonić państwo członkowskie do usunięcia w jak najkrótszym czasie uchybienia, o tyle zasądzenie zapłaty ryczałtu opiera się w większym stopniu na ocenie skutków niewykonania zobowiązań ciężących na danym państwie członkowskim dla interesów prywatnych i publicznych, w szczególności gdy uchybienie trwało przez dłuższy czas [wyrok z dnia 29 lutego 2024 r., Komisja/Irlandia (Audiowizualne usługi medialne), C-679/22, EU:C:2024:178, pkt 70 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 60 W tym względzie Komisja uzasadnia charakter i wysokość żądanych kar pieniężnych, uwzględniając wydane przez siebie wytyczne, takie jak te zawarte w jej komunikatach, które choć nie wiążą Trybunału, przyczyniają się do zapewnienia przejrzystości, przewidywalności i pewności prawa w zakresie działań podejmowanych przez Komisję [zob. podobnie wyrok z dnia 13 stycznia 2021 r., Komisja/Słowenia (MiFID II), C-628/18, EU:C:2021:1, pkt 50].
- 61 W niniejszej sprawie Komisja oparła się na komunikacie z 2023 r. w celu uzasadnienia nałożenia na Rzeczpospolitą Polską dziennej kary pieniężnej i ryczałtu, a także w celu określenia wysokości tych kar.

W przedmiocie możliwości nałożenia kar pieniężnych w postaci zaproponowanej przez Komisję

- 62 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, w celu dokonania oceny możliwości wymierzenia kary pieniężnej, zadaniem Trybunału jest, w każdej zawisłej przed nim sprawie, na podstawie zarówno okoliczności danego przypadku, jak i stopnia perswazji i odstraszenia, który uzna on za wymagany, określenie właściwych kar pieniężnych, w szczególności w celu zapobieżenia powtarzaniu się podobnych naruszeń prawa Unii [wyroki: z dnia 13 stycznia 2021 r., Komisja/Słowenia (MiFID II), C-628/18, EU:C:2021:1, pkt 71; z dnia 29 lutego 2024 r., Komisja/Irlandia (Audiowizualne usługi medialne), C-679/22, EU:C:2024:178, pkt 72].
- 63 Po pierwsze, co się tyczy nałożenia ryczałtu, należy uznać, że niezależnie od faktu, iż Rzeczpospolita Polska współpracowała ze służbami Komisji w toku postępowania poprzedzającego wniesienie skargi i że informowała je o trudnościach, jakie napotkało to państwo członkowskie, starając się zapewnić transpozycję do prawa krajowego dyrektywy 2019/1937, wszystkie okoliczności prawne i faktyczne dotyczące stwierdzonego uchybienia, a mianowicie całkowity brak poinformowania o przepisach ustawowych, wykonawczych i administracyjnych

niezbędnych do transpozycji tej dyrektywy w dniu upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii z dnia 15 lipca 2022 r., a nawet w dniu badania okoliczności faktycznych przez Trybunał, stanowią wskazówkę, że skuteczne zapobieganie powtórzeniu się w przyszłości podobnych naruszeń prawa Unii wymaga przyjęcia środka odstrasżającego, takiego jak nałożenie ryczałtu [zob. analogicznie wyroki: z dnia 25 lutego 2021 r., Komisja/Hiszpania (Dyrektywa o danych osobowych – Dziedzina karna), C-658/19, EU:C:2021:138, pkt 70; a także z dnia 29 lutego 2024 r., Komisja/Irlandia (Audiowizualne usługi medialne), C-679/22, EU:C:2024:178, pkt 73].

- 64 Po drugie, co się tyczy nałożenia okresowej kary pieniężnej, zastosowanie takiej kary jest co do zasady uzasadnione tylko wówczas, gdy uchybienie, za które kara ta ma zostać nałożona, trwa do czasu oceny okoliczności faktycznych przez Trybunał, a tę ocenę okoliczności faktycznych należy uznać za dokonaną w dniu zakończenia postępowania [wyrok z dnia 29 lutego 2024 r., Komisja/Irlandia (Audiowizualne usługi medialne), C-679/22, EU:C:2024:178, pkt 89]. Należy uściślić, że w przypadku gdy – tak jak w niniejszej sprawie – nie odbyła się rozprawa, datą, którą należy uwzględnić w tym względzie, jest data zamknięcia pisemnego etapu postępowania.
- 65 W niniejszej sprawie bezsporne jest, że w dniu zamknięcia pisemnego etapu postępowania przed Trybunałem, czyli w dniu 9 sierpnia 2023 r., Rzeczpospolita Polska nie przyjęła przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do transpozycji dyrektywy 2019/1937 do prawa krajowego, a tym samym nie poinformowała o tych przepisach. W rezultacie należy stwierdzić, że uchybienie ze strony tego państwa członkowskiego utrzymywało się aż do czasu oceny okoliczności faktycznych przez Trybunał.
- 66 Trybunał uważa zatem, że nałożenie na Rzeczpospolitą Polską dziennej kary pieniężnej, w wysokości wskazanej przez Komisję, stanowi odpowiedni środek finansowy do zapewnienia, aby to państwo członkowskie w jak najkrótszym czasie położyło kres stwierdzonemu uchybieniu i wypełniło zobowiązania, które na nim ciążyą na mocy dyrektywy 2019/1937. Natomiast, ponieważ nie można wykluczyć, że w dniu ogłoszenia wyroku w niniejszej sprawie transpozycja tej dyrektywy zostanie całkowicie ukończona, nałożenie okresowej kary pieniężnej jest właściwe jedynie w zakresie, w jakim uchybienie będzie trwało w dniu tego ogłoszenia [zob. analogicznie wyroki: z dnia 25 lutego 2021 r., Komisja/Hiszpania (Dyrektywa o danych osobowych – Dziedzina karna), C-658/19, EU:C:2021:138, pkt 61; a także z dnia 29 lutego 2024 r., Komisja/Irlandia (Audiowizualne usługi medialne), C-679/22, EU:C:2024:178, pkt 91].

W przedmiocie wysokości kar pieniężnych

– W przedmiocie metody ustalania wysokości kar pieniężnych

- 67 Zgodnie z art. 260 ust. 3 TFUE jedynie Trybunał jest właściwy do nałożenia kary pieniężnej na państwo członkowskie. Jednakże w ramach postępowania wszczętego na podstawie tego postanowienia Trybunał ma jedynie ograniczone uprawnienia dyskrecyjne, ponieważ w przypadku stwierdzenia uchybienia przez Trybunał propozycje Komisji wiążą Trybunał co do charakteru kary pieniężnej, którą może on nałożyć, oraz co do maksymalnej wysokości tej kary, jaką może orzec [wyrok z dnia 13 stycznia 2021 r., Komisja/Słowenia (MiFID II), C-628/18, EU:C:2021:1, pkt 49, 51].
- 68 Przy wykonywaniu uprawnień dyskrecyjnych w tej dziedzinie, w zakresie wyznaczonym w propozycjach Komisji, do Trybunału należy – jak przypomniano w pkt 62 niniejszego wyroku – ustalenie wysokości kar pieniężnych, nałożonych na państwo członkowskie na podstawie

art. 260 ust. 3 TFUE w taki sposób, aby była ona, po pierwsze, stosowna do okoliczności, a po drugie, proporcjonalna do popełnionego naruszenia. Do istotnych w tym względzie czynników należą: waga stwierdzonego uchybienia, czas jego trwania oraz zdolność płatnicza danego państwa członkowskiego [wyroki: z dnia 13 stycznia 2021 r., Komisja/Słowenia (MiFID II), C-628/18, EU:C:2021:1, pkt 74; z dnia 29 lutego 2024 r., Komisja/Irlandia (Audiowizualne usługi medialne), C-679/22, EU:C:2024:178, pkt 74, 93].

- 69 Niemniej jednak należy również przypomnieć, że w ramach tych uprawnień dyskrecyjnych wytyczne takie jak te zawarte w komunikatach Komisji, które zawierają w charakterze wskazówek zmienne matematyczne, nie wiążą Trybunału, ale przyczyniają się do zapewnienia przejrzystości, przewidywalności i pewności prawa w zakresie działań podejmowanych przez samą Komisję, gdy instytucja ta przedkłada wnioski Trybunałowi [zob. podobnie wyroki: z dnia 11 grudnia 2012 r., Komisja/Hiszpania, C-610/10, EU:C:2012:781, pkt 116; a także z dnia 20 stycznia 2022 r., Komisja/Grecja (Odzyskanie pomocy państwa – Żelazonikiel), C-51/20, EU:C:2022:36, pkt 95, 110].
- 70 Po pierwsze, co się tyczy wagi stwierdzonego uchybienia, z pkt 3.2 komunikatu z 2023 r. wynika, że zdaniem Komisji brak zgłoszenia środków transpozycji dyrektywy przyjętej w ramach procedury ustawodawczej zawsze uważa się za poważny. W związku z tym uchybienie to uzasadnia automatyczne zastosowanie współczynnika wagi uchybienia wynoszącego 10.
- 71 Rzeczpospolita Polska kwestionuje wymiar tego współczynnika i automatyczny charakter jego zastosowania w okolicznościach stwierdzonego uchybienia.
- 72 W tym względzie należy przypomnieć, że obowiązek przyjęcia środków w celu zapewnienia pełnej transpozycji dyrektywy i obowiązek poinformowania Komisji o tych przepisach stanowią zasadnicze obowiązki państw członkowskich zmierzające do zapewnienia pełnej skuteczności prawa Unii, a zatem uchybienie tym zobowiązaniom należy uznać za niewątpliwie poważne [zob. podobnie wyrok z dnia 29 lutego 2024 r., Komisja/Irlandia (Audiowizualne usługi medialne), C-679/22, EU:C:2024:178, pkt 75 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 73 W niniejszej sprawie należy podkreślić, że dyrektywa 2019/1937 jest kluczowym instrumentem prawa Unii, ponieważ ustanawia, zgodnie z jej art. 1 w związku z motywem 1 tej dyrektywy, wspólne minimalne normy zapewniające wysoki poziom zrównoważonej i skutecznej ochrony osób zgłaszających naruszenia tego prawa w dziedzinach, w których takie naruszenia mogą szczególnie zagrozić interesowi ogólnemu. Ustanawiając bowiem system ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii w kontekście związanym z wykonywaną przez nie pracą, dyrektywa ta przyczynia się do zapobiegania szkodom dla interesu publicznego w dziedzinach szczególnie wrażliwych, takich jak zamówienia publiczne, zapobieganie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, ochrona środowiska lub interesów finansowych Unii. Przepisy wspomnianej dyrektywy przewidują zatem obowiązek, zarówno dla podmiotów sektora publicznego, jak i podmiotów sektora prywatnego, ustanowienia wewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń, procedur przyjmowania zgłoszeń i podejmowania działań następczych w związku z nimi, przy jednoczesnym zagwarantowaniu praw osób zgłaszających naruszenia prawa Unii oraz warunków, na jakich osoby te mogą korzystać z przewidzianej w ten sposób ochrony.

- 74 Tymczasem brak transpozycji przepisów dyrektywy 2019/1937 siłą rzeczy narusza prawo Unii oraz jego jednolite i skuteczne stosowanie, ponieważ naruszenia tego prawa mogą pozostać niezgłoszone, jeżeli osobom, które wiedzą o takich naruszeniach, nie przysługuje ochrona przed ewentualnymi działaniami odwetowymi.
- 75 Mając to na uwadze, wysokość kar pieniężnych nałożonych na państwo członkowskie na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE powinna być dostosowana do okoliczności i proporcjonalna do popełnionego naruszenia, jak przypomniano w pkt 68 niniejszego wyroku.
- 76 Zatem automatyczne stosowanie tego samego współczynnika wagi uchybienia we wszystkich przypadkach braku pełnej transpozycji dyrektywy, a tym samym braku poinformowania o środkach podjętych w celu transpozycji tej dyrektywy, siłą rzeczy stoi na przeszkodzie dostosowaniu wysokości kar pieniężnych do okoliczności charakteryzujących uchybienie i nałożeniu proporcjonalnych kar.
- 77 W szczególności, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 84–89 opinii, zakładając, że naruszenie obowiązku poinformowania o środkach podjętych w celu transpozycji dyrektywy należy uznać za mające taką samą wagę bez względu na daną dyrektywę, Komisja nie jest w stanie dostosować kar pieniężnych w zależności od skutków niewykonania tego obowiązku dla interesów prywatnych i interesu publicznego, jak przewiduje pkt 3.2.2 komunikatu z 2023 r.
- 78 W tym względzie Komisja nie może powoływać się na zasadę równości państw członkowskich wobec traktatów, ustanowioną w art. 4 ust. 2 TUE, aby uzasadnić automatyczne stosowanie jednolitego współczynnika wagi uchybienia w przypadku braku pełnej transpozycji dyrektywy, a tym samym braku poinformowania o środkach niezbędnych do jej transpozycji. Oczywiście jest bowiem, że skutki niewykonania zobowiązań ciążących na państwach członkowskich dla wchodzących w grę interesów prywatnych i interesu publicznego mogą różnić się nie tylko w poszczególnych państwach członkowskich, lecz również w zależności od treści normatywnej dyrektywy, która nie została transponowana. Otóż, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału zasada ta wymaga w szczególności, aby różne sytuacje nie były traktowane w identyczny sposób, chyba że owo traktowanie jest obiektywnie uzasadnione (wyrok z dnia 19 grudnia 2018 r., Komisja/Austria, C-51/18, EU:C:2018:1035, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 79 W rezultacie Komisja nie może zwolnić się z obowiązku dokonania w każdym państwie członkowskim i w każdym konkretnym przypadku oceny skutków stwierdzonego uchybienia dla interesów prywatnych i interesu publicznego, ograniczając się do automatycznego stosowania współczynnika wagi uchybienia w ramach określania kar pieniężnych, z uwzględnieniem ewentualnych okoliczności łagodzących lub obciążających. W szczególności w niniejszej sprawie uchybienie obowiązkowi przyjęcia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do transpozycji dyrektywy 2019/1937 jest szczególnie poważne, ponieważ – jak podkreślono w pkt 73 niniejszego wyroku – przepisy tej dyrektywy w zakresie, w jakim mają na celu ochronę osób zgłaszających naruszenia prawa Unii w dziedzinach objętych tą dyrektywą, przyczyniają się do zapewnienia jednolitego i skutecznego stosowania tego prawa.
- 80 Po drugie, w ramach oceny czasu trwania uchybienia należy przypomnieć, że jeśli chodzi o początek okresu uwzględnianego przy ustalaniu kwoty ryczałtu datą, którą należy przyjąć w celu oceny czasu trwania danego uchybienia, nie jest data upływu terminu wyznaczonego

w uzasadnionej opinii Komisji, lecz data upływu terminu transpozycji przewidzianego w danej dyrektywie [wyrok z dnia 29 lutego 2024 r., Komisja/Irlandia (Audiowizualne usługi medialne), C-679/22, EU:C:2024:178, pkt 81 i przytoczone tam orzecznictwo].

- 81 Po trzecie, co się tyczy zdolności płatniczej danego państwa członkowskiego, z orzecznictwa wynika, że bez uszczerbku dla możliwości proponowania przez Komisję kar finansowych opartych na wielu kryteriach w celu umożliwienia, w szczególności, zachowania rozsądnego zróżnicowania między poszczególnymi państwami członkowskimi, należy uwzględnić PKB tego państwa jako czynnik dominujący przy ocenie jego zdolności płatniczej oraz przy ustalaniu wystarczająco odstrasżających i proporcjonalnych kar, aby skutecznie zapobiec powtarzaniu się podobnych naruszeń prawa Unii w przyszłości [wyroki: z dnia 20 stycznia 2022 r., Komisja/Grecja (Odzyskanie pomocy państwa – Żelazonikiel), C-51/20, EU:C:2022:36, pkt 111, 116, 130; a także z dnia 28 września 2023 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (Banderolowanie olejów napędowych), C-692/20, EU:C:2023:707, pkt 115].
- 82 W tym względzie Trybunał wielokrotnie orzekał, że należy wziąć pod uwagę dynamikę zmiany PKB państwa członkowskiego w ostatnim czasie według stanu na dzień badania przez Trybunał okoliczności faktycznych [wyrok z dnia 20 stycznia 2022 r., Komisja/Grecja (Odzyskanie pomocy państwa – Żelazonikiel), C-51/20, EU:C:2022:36, pkt 107 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 83 W tym przypadku współczynnik „n”, odzwierciedlający zdolność płatniczą danego państwa członkowskiego względem zdolności płatniczej pozostałych państw członkowskich, stosowany przez Komisję zgodnie z pkt 3.4 i 4.2 komunikatu z 2023 r., definiuje się jako ważoną średnią geometryczną PKB danego państwa członkowskiego podzieloną przez średnią PKB państw członkowskich, co odpowiada za dwie trzecie wagi współczynnika „n”; uzyskany iloraz mnoży się przez liczbę ludności danego państwa członkowskiego podzieloną przez średnią liczbę ludności wszystkich państw członkowskich, co odpowiada za jedną trzecią wagi współczynnika „n”, jak wynika to z równania, przedstawionego w pkt 10 niniejszego wyroku. Komisja uzasadnia tę metodę obliczania współczynnika „n” zarówno celem obejmującym możliwość zachowania rozsądnego zróżnicowania między współczynnikami „n” państw członkowskich, w porównaniu z obliczeniami opartymi wyłącznie na PKB państw członkowskich, jak i celem polegającym na zapewnieniu pewnej stabilności w obliczaniu współczynnika „n”, ponieważ jest mało prawdopodobne, by liczba ludności zmieniała się znacząco w ujęciu rocznym.
- 84 W pierwszej kolejności, o ile prawdą jest, że metoda obliczania współczynnika „n” wynikająca z komunikatu z 2023 r. uwzględnia przede wszystkim PKB danego państwa członkowskiego, o tyle należy jednak stwierdzić, że metoda ta opiera się na założeniu, zgodnie z którym istnieje zależność między liczbą ludności państwa członkowskiego a jego zdolnością płatniczą, co niekoniecznie ma miejsce. W rezultacie uwzględnienie kryterium demograficznego, które wynika ze wspomnianej metody, pociąga za sobą rozłączenie współczynnika „n” z rzeczywistą zdolnością płatniczą danego państwa członkowskiego, mogące prowadzić do ustalenia współczynnika „n”, który niekoniecznie odpowiada tej zdolności, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 119–121 opinii.
- 85 W drugiej kolejności, o ile uwzględnienie kryterium demograficznego przy ustalaniu współczynnika „n” w celu określenia zdolności płatniczej danego państwa członkowskiego pozwala na zachowanie pewnego stopnia zróżnicowania między współczynnikami „n” państw członkowskich, o tyle cel ten nie może uzasadniać tego, by zdolność płatnicza tego państwa członkowskiego była określana na podstawie kryteriów, które nie odzwierciedlają tej zdolności.

86 W związku z tym określenie zdolności płatniczej danego państwa członkowskiego nie może obejmować w ramach metody obliczania współczynnika „n” uwzględnienia kryterium demograficznego zgodnie z zasadami przewidzianymi w pkt 3.4 i 4.2 komunikatu z 2023 r.

– *W przedmiocie ryczałtu*

87 Zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 68 niniejszego wyroku w celu obliczenia ryczałtu, który można zasądzić od państwa członkowskiego na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE, Trybunał, wykonując swoje uprawnienia dyskrecyjne, powinien ustalić wysokość tego ryczałtu w taki sposób, aby była ona, po pierwsze, stosowna do okoliczności, a po drugie, proporcjonalna do popełnionego naruszenia. Do istotnych w tym względzie czynników należą: waga stwierdzonego uchybienia, czas jego trwania oraz zdolność płatnicza danego państwa członkowskiego [wyrok z dnia 29 lutego 2024 r., Komisja/Irlandia (Audiowizualne usługi medialne), C-679/22, EU:C:2024:178, pkt 74 i przytoczone tam orzecznictwo].

88 Co się tyczy przede wszystkim wagi popełnionego uchybienia, nie może ona zostać ustalona poprzez automatyczne zastosowanie współczynnika wagi uchybienia, jak uściślono w pkt 79 niniejszego wyroku.

89 Ponadto należy przypomnieć, że ze względów wskazanych w pkt 72–74 niniejszego wyroku uchybienie obowiązkowi przyjęcia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do pełnej transpozycji dyrektywy 2019/1937 oraz obowiązkowi poinformowania Komisji o tych przepisach należy uznać za szczególnie poważne.

90 Ponadto wagę tego uchybienia wzmacnia okoliczność, że po zakończeniu pisemnego etapu postępowania Rzeczpospolita Polska nadal nie przyjęła przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do transpozycji dyrektywy 2019/1937, jak przyznało samo to państwo członkowskie w swoich uwagach na piśmie.

91 Niemniej jednak Rzeczpospolita Polska podniosła w odpowiedzi na skargę, czemu nie zaprzeczyła Komisja, że niektóre przepisy chroniące osoby zgłaszające naruszenia prawa, które są zgodne z wymogami dyrektywy 2019/1937, istnieją już w jej ustawodawstwie.

92 W tych okolicznościach należy stwierdzić, jak zauważył w istocie rzecznik generalny w pkt 144 opinii, że nie wykazano, iż skutki stwierdzonego w niniejszej sprawie uchybienia dla interesów prywatnych i interesu publicznego były tak negatywne jak w przypadku braku pełnej transpozycji dyrektywy 2019/1937. W zakresie, w jakim Komisja podnosi, że nie należy uwzględniać tych przepisów krajowych w ramach oceny współczynnika wagi uchybienia, ponieważ nie została ona o nich poinformowana, wystarczy stwierdzić, że argumentacja ta jest pozbawiona znaczenia, gdyż brak poinformowania nie wpływa na fakt, że istnienie takich przepisów oddziałuje na te interesy.

93 Niemniej jednak Rzeczpospolita Polska sama przyznała w odpowiedzi na skargę, że przepisy chroniące osoby zgłaszające naruszenia prawa są rozproszone w polskim porządku prawnym i nie zawierają, wbrew wymogom art. 26 ust. 3 dyrektywy 2019/1937, wyraźnego odniesienia do ochrony tych osób.

94 Tymczasem brak szczegółowych i jasnych przepisów dotyczących ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii, przewidzianej w dyrektywie 2019/1937, stoi na przeszkodzie skutecznej ochronie tych osób, a zatem może podważyć jednolite i skuteczne stosowanie tego prawa w dziedzinach objętych tą dyrektywą.

- 95 Jak przypomniano bowiem w pkt 73 niniejszego wyroku, ustanawiając system ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii w kontekście związanym z wykonywaną przez nie pracą, dyrektywa 2019/1937 przyczynia się do zapobiegania szkodom dla interesu publicznego w dziedzinach szczególnie wrażliwych, takich jak zamówienia publiczne, zapobieganie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, ochrona środowiska lub interesów finansowych Unii.
- 96 Tymczasem, jak wskazano w pkt 74 niniejszego wyroku, w braku skutecznej ochrony osoby, które wiedzą o naruszeniu prawa Unii w tych dziedzinach, mogą zostać zniechęcone do ich zgłaszania, ponieważ czyniąc to, mogą być narażone na działania odwetowe.
- 97 W związku z tym w świetle celu określonego w art. 1 dyrektywy 2019/1937 w związku z jej motywem 1 dyrektywa ta zmierza, jak przypomniano w pkt 73 niniejszego wyroku, do ustanowienia wspólnych minimalnych norm zapewniających wysoki poziom zrównoważonej i skutecznej ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii, wobec czego brak przyjęcia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do pełnej i precyzyjnej transpozycji rzeczony dyrektywy jest szczególnie poważny.
- 98 Ponadto w zakresie, w jakim Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że współpracowała z Komisją w trakcie całego postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, należy przypomnieć, że obowiązek lojalnej współpracy z Komisją spoczywa w każdym wypadku na państwach członkowskich na mocy art. 4 ust. 3 TUE, co oznacza, że każde państwo członkowskie jest zobowiązane ułatwiać tej instytucji wypełnianie jej zadania polegającego, zgodnie z art. 17 TUE, na nadzorowaniu – w charakterze strażniczki traktatów – stosowania prawa Unii pod kontrolą Trybunału. W związku z tym jedynie współpraca z Komisją charakteryzująca się działaniami świadczącymi o zamiarze jak najszybszego zastosowania się do zobowiązań wynikających z dyrektywy może zostać uwzględniona jako okoliczność łagodząca w ramach oceny wagi naruszenia [zob. podobnie wyrok z dnia 28 września 2023 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (Banderolowanie olejów napędowych), C-692/20, EU:C:2023:707, pkt 106, 107 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 99 Tymczasem w niniejszej sprawie, jak wynika z pkt 17 niniejszego wyroku, Rzeczpospolita Polska poinformowała w piśmie z dnia 15 września 2022 r., że przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania dyrektywy 2019/1937 zostaną opublikowane w polskim dzienniku urzędowym w styczniu 2023 r., a następnie – zgodnie z wiadomością elektroniczną z dnia 11 stycznia 2023 r. – w sierpniu 2023 r., co nie miało jednak miejsca. W tych okolicznościach współpraca Rzeczypospolitej Polskiej z Komisją w trakcie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi nie może zostać uwzględniona jako okoliczność łagodząca.
- 100 Ponadto, co się tyczy czasu trwania uchybienia, bezsporne jest, że w dniu upływu terminu transpozycji przewidzianego w art. 26 ust. 1 dyrektywy 2019/1937, czyli w dniu 17 grudnia 2021 r., Rzeczpospolita Polska nie przyjęła przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych niezbędnych do zapewnienia transpozycji tej dyrektywy, a tym samym nie poinformowała Komisji o takich przepisach.
- 101 Ponieważ pisemny etap postępowania przed Trybunałem został zamknięty w dniu 9 sierpnia 2023 r., rozpatrywane uchybienie trwało prawie rok i osiem miesięcy w dniu zamknięcia tego etapu postępowania.

- 102 Wreszcie, co się tyczy określenia zdolności płatniczej Rzeczypospolitej Polskiej, jak wyjaśniono w pkt 84–86 niniejszego wyroku, nie należy uwzględniać w metodzie obliczania współczynnika „n” liczby ludności tego państwa członkowskiego w zakresie, w jakim dokonała tego Komisja na podstawie komunikatu z 2023 r.
- 103 W świetle tych rozważań i z uwagi na uprawnienia dyskrecjonalne przyznane Trybunałowi w art. 260 ust. 3 TFUE, zgodnie z którym Trybunał nie może w odniesieniu do ryczałtu, jaki nakłada, ustalić kwoty przekraczającej kwotę wskazaną przez Komisję, należy uznać, że skuteczne zapobieganie powtórzeniu się w przyszłości uchybień podobnych do tego wynikającego z naruszenia art. 26 ust. 1 dyrektywy 2019/1937 i wpływających na pełną skuteczność prawa Unii wymaga nałożenia ryczałtu w wysokości 7 000 000 EUR.
- *W przedmiocie dziennej kary pieniężnej*
- 104 Przy wykonywaniu uprawnień dyskrecjonalnych zadaniem Trybunału jest określenie wysokości dziennej kary pieniężnej w taki sposób, by była ona, po pierwsze, stosowna do okoliczności sprawy i proporcjonalna do stwierdzonego uchybienia oraz do zdolności płatniczej zainteresowanego państwa członkowskiego, a po drugie, nie przekraczała, zgodnie z art. 260 ust. 3 akapit drugi TFUE, kwoty wskazanej przez Komisję [wyrok z dnia 29 lutego 2024 r., Komisja/Irlandia (Audiowizualne usługi medialne), C-679/22, EU:C:2024:178, pkt 92 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 105 Kryteriami, które Trybunał winien uwzględnić w ramach oceny zmierzającej do ustalenia wysokości okresowej kary pieniężnej w celu zapewnienia, że kara ta wywrze odpowiedni nacisk, aby wymusić jednolite i skuteczne stosowanie prawa Unii, są co do zasady czas trwania naruszenia, jego waga oraz możliwości finansowe danego państwa członkowskiego. Przy stosowaniu tych kryteriów Trybunał winien wziąć pod uwagę w szczególności skutki, jakie uchybienie pociąga za sobą z perspektywy interesu publicznego i interesów prywatnych w danej sprawie, a także to, jak pilne jest to, by dane państwo członkowskie wywiązało się z ciężących na nim zobowiązań [wyrok z dnia 25 lutego 2021 r., Komisja/Hiszpania (Dyrektywa o danych osobowych – Dziedzina karna), C-658/19, EU:C:2021:138, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 106 Co się tyczy przede wszystkim wagi rozpatrywanego uchybienia, bezsporne jest, że w chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii z dnia 15 lipca 2022 r. Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, o których mowa w art. 26 ust. 1 dyrektywy 2019/1937, w związku z czym, biorąc również pod uwagę rozważania zawarte w pkt 91–97 niniejszego wyroku, należy uznać, że pełna skuteczność prawa Unii w sposób oczywisty nie została zapewniona.
- 107 Następnie, co się tyczy czasu trwania uchybienia, który należy uwzględnić przy ustalaniu wysokości okresowej kary pieniężnej podlegającej nałożeniu, należy stwierdzić, że rozpatrywane uchybienie trwało po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii z dnia 15 lipca 2022 r.
- 108 Wreszcie, co się tyczy określenia zdolności płatniczej Rzeczypospolitej Polskiej, jak wyjaśniono w pkt 84–86 niniejszego wyroku, nie należy uwzględniać w metodzie obliczania współczynnika „n” liczby ludności tego państwa członkowskiego w zakresie, w jakim dokonała tego Komisja na podstawie komunikatu z 2023 r.

109 W świetle powyższego i z uwagi na uprawnienia dyskrecjonalne przyznane Trybunałowi w art. 260 ust. 3 TFUE, zgodnie z którym Trybunał nie może w odniesieniu do okresowej kary pieniężnej, jaką nakłada, ustalić kwoty przekraczającej kwotę wskazaną przez Komisję, w sytuacji gdyby uchybienie stwierdzone w pkt 38 niniejszego wyroku nadal trwało w dniu ogłoszenia niniejszego wyroku, należy zasądzić od Rzeczypospolitej Polskiej zapłatę na rzecz Komisji dziennej kary pieniężnej w wysokości 40 000 EUR, licząc od tego dnia do chwili, gdy to państwo członkowskie położy kres temu uchybieniu.

W przedmiocie kosztów

110 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania, a ta przegrała sprawę, należy obciążyć ją, poza jej własnymi kosztami, także kosztami poniesionymi przez Komisję.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Poprzez nieprzyjęcie w dniu upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii Komisji Europejskiej z dnia 15 lipca 2022 r. przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii, a tym samym poprzez niepoinformowanie Komisji o takich przepisach, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 26 ust. 1 i 3 tej dyrektywy.**
- 2) **Poprzez nieprzyjęcie, według stanu na dzień badania przez Trybunał okoliczności faktycznych, środków niezbędnych do dokonania transpozycji do prawa krajowego przepisów dyrektywy 2019/1937, a tym samym poprzez niepoinformowanie Komisji Europejskiej o takich środkach, Rzeczpospolita Polska trwała w swoim uchybieniu.**
- 3) **Rzeczpospolita Polska zapłaci na rzecz Komisji Europejskiej:**
 - ryczałt w wysokości 7 000 000 EUR;
 - na wypadek, gdyby uchybienie stwierdzone w pkt 1 sentencji utrzymywało się w dniu ogłoszenia niniejszego wyroku, dzienną karę pieniężną w wysokości 40 000 EUR, licząc od tego dnia do chwili, gdy to państwo członkowskie położy kres temu uchybieniu.
- 4) **Rzeczpospolita Polska pokrywa, poza własnymi kosztami, koszty poniesione przez Komisję Europejską.**

Arabadjiev

von Danwitz

Xuereb

Kumin

Ziemele

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 25 kwietnia 2024 r.

Sekretarz

A. Calot Escobar

Prezes izby

A. Arabadjiev