



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera întâi)

25 aprilie 2024*

„Neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru – Articolul 258 TFUE –
Protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii – Directiva
(UE) 2019/1937 – Lipsa transpunerii și a comunicării măsurilor de transpunere – Articolul 260
alineatul (3) TFUE – Cerere de obligare la plata unei sume forfetare și a unei penalități cu titlu
cominatoriu zilnice – Criterii de stabilire a cuantumului sancțiunii – Aplicarea automată a unui
coeficient pentru gravitate – Stabilirea capacității de plată a statului membru –
Criteriu demografic”

În cauza C-147/23,

având ca obiect o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulată în temeiul
articolului 258 și al articolului 260 alineatul (3) TFUE, introdusă la 10 martie 2023,

Comisia Europeană, reprezentată de J. Baquero Cruz și M. Owsiany-Hornung, în calitate de
agenți,

reclamantă,

împotriva

Republicii Polone, reprezentată de B. Majczyna, în calitate de agent,

pârâtă,

CURTEA (Camera întâi)

compusă din domnul A. Arabadjiev, președinte de cameră, domnii T. von Danwitz, P. G. Xuereb și
A. Kumin și doamna I. Ziemele (raportoare), judecători,

avocat general: domnul N. Emiliou,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 14 martie 2024,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: polona.

Hotărâre

1 Prin cererea introductivă, Comisia Europeană solicită Curții:

- constatarea faptului că, prin neadoptarea tuturor actelor cu putere de lege și a actelor administrative necesare pentru a se conforma Directivei (UE) 2019/1937 a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2019 privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii (JO 2019, L 305, p. 17) și prin necomunicarea acestor dispoziții Comisiei, Republica Polonă nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 26 alineatele (1) și (3) din directiva menționată;
- obligarea Republicii Polone la plata unei sume forfetare corespunzătoare cuantumului celui mai ridicat dintre următoarele două:
 - o sumă forfetară de 13 700 de euro pe zi înmulțită cu numărul de zile al perioadei cuprinse între ziua următoare expirării termenului de transpunere a Directivei 2019/1937 stabilit în aceasta și data încetării încălcării sau, în lipsa regularizării, data pronunțării hotărârii în prezenta cauză;
 - o sumă forfetară minimă de 3 836 000 de euro;
- în cazul în care încălcarea constatată la prima liniuță continuă până la data pronunțării hotărârii în prezenta cauză, obligarea Republicii Polone la plata unei penalități cu titlu cominatoriu în cuantum de 53 430 de euro pentru fiecare zi de întârziere de la data pronunțării acestei hotărâri până când Republica Polonă va respecta obligațiile care decurg din Directiva 2019/1937; și
- obligarea Republicii Polone la plata cheltuielilor de judecată.

Cadrul juridic

Directiva 2019/1937

2 Considerentul (1) al Directivei 2019/1937 enunță:

„[...] [P]otențialii avertizori sunt adesea descurajați să semnaleze preocupările sau suspiciunile lor de teama unor represalii. În acest context, importanța de a asigura un nivel echilibrat și eficient de protecție a avertizorilor este recunoscută din ce în ce mai mult, atât la nivelul Uniunii [Europene], cât și la nivel internațional.”

3 Potrivit articolului 1 din această directivă:

„Obiectivul prezentei directive este de a îmbunătăți aplicarea dreptului și a politicilor Uniunii în domenii specifice prin stabilirea unor standarde minime comune care să prevadă un nivel ridicat de protecție a persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii.”

4 Articolul 26 din Directiva 2019/1937 menționată prevede:

„(1) Statele membre asigură intrarea în vigoare a actelor cu putere de lege și a actelor administrative necesare pentru a se conforma prezentei directive până la 17 decembrie 2021.

[...]

(3) Atunci când statele membre adoptă dispozițiile menționate la alineatele (1) și (2), respectivele dispoziții conțin o trimitere la prezenta directivă sau sunt însoțite de o asemenea trimitere, la data publicării lor oficiale. Statele membre stabilesc modalitatea de efectuare a acestei trimiteri. Statele membre comunică de îndată Comisiei textul acestor acte.”

Comunicarea din 2023

5 Comunicarea 2023/C 2/01 a Comisiei, intitulată „Sanțiuni financiare în cadrul acțiunilor în constatarea neîndeplinirii obligațiilor” (JO 2023, C 2, p. 1, denumită în continuare „Comunicarea din 2023”), consacră punctele 3 și 4 „penalităților cu titlu cominatoriu” și, respectiv, „plății forfetare”.

6 Punctul 3 din această comunicare prevede la al doilea paragraf:

„Cuantumul plății zilnice a unei penalități cu titlu cominatoriu se calculează după cum urmează:

- înmulțirea unei valori forfetare cu un coeficient pentru gravitate și cu un coeficient pentru durată;
- înmulțirea rezultatului obținut cu o sumă stabilită de statul membru (factorul «n»), care reflectă capacitatea de plată a statului membru în cauză.”

7 Punctul 3.2 din comunicarea menționată, referitor la aplicarea coeficientului pentru gravitate în cadrul calculului plății zilnice a penalităților cu titlu cominatoriu, are următorul cuprins:

„O încălcare privind neexecutarea de către un stat membru a unei hotărâri sau neîndeplinirea de către acesta a obligației de comunicare a măsurilor de transpunere a unei directive adoptate în conformitate cu o procedură legislativă este întotdeauna considerată gravă. Pentru a adapta cuantumul penalității la împrejurările specifice ale speței, Comisia stabilește coeficientul pentru gravitate pe baza a doi parametri: importanța normelor Uniunii încălcate sau netranspuse și efectele încălcării asupra intereselor generale și specifice.

Având în vedere considerațiile prezentate în continuare, gravitatea încălcării este determinată de un coeficient stabilit de Comisie între minimum 1 și maximum 20.”

8 Punctul 3.2.2 din aceeași comunicare enunță:

„Pentru acțiunile introduse în temeiul articolului 260 alineatul (3) [TFUE], Comisia aplică în mod sistematic un coeficient pentru gravitate de 10 în cazul neîndeplinirii totale a obligației de comunicare a măsurilor de transpunere. Într-o Uniune bazată pe respectarea statului de drept, toate directivele legislative trebuie să fie considerate la fel de importante și necesită transpunerea completă de către statele membre în termenele pe care le stabilesc.

În cazul neîndeplinirii parțiale a obligației de comunicare a măsurilor de transpunere, importanța decalajului de transpunere trebuie să fie luată în considerare la stabilirea coeficientului pentru gravitate, care este mai mic de 10. În plus, pot fi luate în considerare efectele încălcării asupra intereselor generale și specifice [...]

- 9 Potrivit punctului 3.3 din Comunicarea din 2023, intitulat „Aplicarea coeficientului pentru durată”:

„[...]

Coeficientul pentru durată este exprimat sub forma unui multiplicator cuprins între 1 și 3. Acesta se calculează la o rată de 0,10 pe lună de la data primei hotărâri sau din ziua următoare expirării termenului de transpunere a directivei în cauză.

[...]”

- 10 Punctul 3.4 din această comunicare, intitulat „Capacitatea de plată a statului membru”, prevede:

„[...]

Nivelul sancțiunii necesar pentru a avea un efect disuasiv va varia în funcție de capacitatea de plată a statelor membre. Acest efect disuasiv se reflectă în factorul «n». Factorul «n» este definit ca media geometrică ponderată a produsului intern brut (PIB) [...] al statului membru în cauză în raport cu media PIB-urilor statelor membre, cu o pondere de doi, și a populației statului membru în cauză, în raport cu media populațiilor statelor membre, cu o pondere de unu. Aceasta reprezintă capacitatea de plată a statului membru în cauză în raport cu capacitatea de plată a celorlalte state membre:

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

[...]

[...] Comisia a decis să își revizuiască metoda de calcul al factorului «n», care se bazează în prezent în principal pe PIB-ul statelor membre și, în al doilea rând, pe populația acestora, drept criteriu demografic care să permită menținerea unei diferențe rezonabile între diferitele state membre. Luarea în considerare a populației statelor membre pentru o treime din calculul factorului «n» reduce într-o măsură rezonabilă variația factorilor «n» ai statelor membre, în comparație cu un calcul bazat exclusiv pe PIB-ul statelor membre. Aceasta adaugă, de asemenea, un element de stabilitate în calculul factorului «n», întrucât este puțin probabil ca populația să varieze semnificativ în fiecare an. În schimb, PIB-ul unui stat membru ar putea suferi fluctuații anuale mai mari, în special în perioadele de criză economică. În același timp, întrucât PIB-ul statului membru reprezintă încă două treimi din calcul, acesta rămâne factorul predominant în scopul aprecierii capacității sale de plată.

[...]”

- 11 Punctul 4.2 din comunicarea menționată precizează metoda de calcul al sumei forfetare după cum urmează:

„Suma forfetară se calculează într-un mod în mare parte similar cu metoda de calcul al penalității cu titlu cominatoriu, și anume:

- înmulțirea unei valori forfetare cu un coeficient pentru gravitate;
- înmulțirea rezultatului cu factorul «n»;
- înmulțirea rezultatului cu numărul de zile în care persistă încălcarea [...]

[...]”

- 12 Punctul 4.2.1 din aceeași comunicare prevede:

„Pentru a calcula suma forfetară, quantumul zilnic se înmulțește cu numărul de zile în care persistă încălcarea. Acesta din urmă este definit după cum urmează:

[...]

- în ceea ce privește acțiunile introduse în temeiul articolului 260 alineatul (3) [TFUE], acesta este numărul de zile al perioadei cuprinse între ziua următoare expirării termenului de transpunere prevăzut de directiva în cauză și data regularizării încălcării sau, în lipsa regularizării, data pronunțării hotărârii în temeiul articolului 260 [TFUE].

[...]”

- 13 Potrivit punctului 4.2.2 din Comunicarea din 2023:

„Pentru calcularea sumei forfetare, Comisia aplică același coeficient pentru gravitate și același factor «n» fix ca și pentru calcularea penalității cu titlu cominatoriu [...]

Valoarea forfetară a sumei forfetare este mai mică decât cea a penalităților cu titlu cominatoriu.
[...]

Valoarea forfetară aplicabilă sumei forfetare este stabilită la punctul 2 din anexa I.

[...]”

- 14 Anexa I la această comunicare, intitulată „Date utilizate pentru stabilirea sancțiunilor financiare propuse Curții”, prevede la punctul 1 că valoarea forfetară aferentă penalității cu titlu cominatoriu menționată la punctul 3 din comunicarea menționată se stabilește la 3 000 de euro pe zi, la punctul 2, că valoarea forfetară aferentă plății forfetare menționată la punctul 4.2.2 din comunicarea menționată se stabilește la 1 000 de euro pe zi, și anume o treime din valoarea forfetară aferentă penalităților cu titlu cominatoriu, iar la punctul 3, că factorul „n” pentru Republica Polonă este stabilit la 1,37. La punctul 5 din această anexă I se precizează că suma forfetară minimă stabilită pentru Republica Polonă se ridică la 3 836 000 de euro.

Procedura precontencioasă

- 15 La 27 ianuarie 2022, Comisia a adresat Republicii Polone o scrisoare de punere în întârziere în care susținea că aceasta nu i-a comunicat măsurile adoptate pentru transpunerea Directivei 2019/1937. În răspunsul său din 23 martie 2022, Republica Polonă s-a limitat să indice că aceste măsuri erau în curs de adoptare.
- 16 La 15 iulie 2022, Comisia a adresat Republicii Polone un aviz motivat în care o invita să se conformeze obligațiilor care îi revin în temeiul Directivei 2019/1937 în termen de două luni de la notificarea avizului menționat.
- 17 În răspunsul său din 15 septembrie 2022, Republica Polonă a subliniat necesitatea de a efectua consultări ministeriale aprofundate cu privire la chestiunile reglementate de Directiva 2019/1937, astfel încât încheierea lucrărilor parlamentare ar fi prevăzută pentru sfârșitul anului 2022, iar publicarea în Jurnalul Oficial polonez a actelor cu putere de lege și a actelor administrative care permit conformarea cu Directiva 2019/1937 ar fi avută în vedere pentru luna ianuarie a anului 2023. Prin e-mailul din 11 ianuarie 2023, acest stat membru a precizat că publicarea respectivă trebuia să aibă loc în cursul lunii august a anului 2023.
- 18 În aceste condiții Comisia a decis, la 15 februarie 2023, să sesizeze Curtea cu prezenta acțiune.

Cu privire la neîndeplinirea obligațiilor în temeiul articolului 258 TFUE

Argumentația părților

- 19 Comisia amintește că, în temeiul articolului 288 al treilea paragraf TFUE, statele membre sunt ținute să adopte dispozițiile necesare pentru transpunerea directivelor în sistemul lor juridic național, în termenele prevăzute de aceste directive, și să îi comunice imediat aceste dispoziții.
- 20 Instituția menționată precizează că existența oricărei neîndepliniri a acestor obligații trebuie apreciată în funcție de situația din statul membru așa cum se prezenta aceasta la momentul expirării termenului stabilit în avizul motivat pe care l-a adresat acestuia.
- 21 Or, în speță, Republica Polonă nu ar fi adoptat dispozițiile menționate și nici nu ar fi informat Comisia cu privire la adoptarea lor înainte de expirarea termenului stabilit în avizul motivat din 15 iulie 2022.
- 22 Deși recunoaște neîndeplinirea obligațiilor în cauză, Republica Polonă justifică întârzierea transpunerii Directivei 2019/1937 în ordinea sa juridică internă, mai întâi, prin necesitatea de a prelungi lucrările legislative, având în vedere domeniul larg de aplicare al acestei directive. Adoptarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative necesare pentru a se conforma directivei menționate ar fi necesitat consultări publice ample efectuate de Ministerul Familiei și Politicilor Sociale. Proiectul de lege privind transpunerea Directivei 2019/1937 ar fi suferit, în plus, numeroase modificări în cursul consultărilor interministeriale.
- 23 Apoi, procedura de elaborare a legii de transpunere a Directivei 2019/1937 ar fi fost încetinită din cauza dificultăților provocate de pandemia de COVID-19, care ar fi perturbat organizarea lucrărilor legislative.

- 24 În sfârșit, războiul din Ucraina și afluxul de refugiați care a rezultat ar fi mobilizat în mare măsură resursele Ministerului Familiei și Politicilor Sociale, însărcinat cu elaborarea legii menționate.
- 25 În memoriul în replică, Comisia arată, pe de o parte, că legiuitorul Uniunii a considerat că un termen de doi ani era suficient pentru a permite statelor membre să se conformeze obligațiilor lor în materie de transpunere a Directivei 2019/1937. Or, dificultățile invocate de Republica Polonă s-ar referi la dispoziții, la practici sau la situații din ordinea sa juridică internă care, în temeiul unei jurisprudențe constante, nu pot justifica o întârziere în transpunerea directivei menționate.
- 26 Pe de altă parte, împrejurările speciale legate de pandemia de COVID-19, precum și de războiul din Ucraina nu pot fi relevante pentru a justifica o astfel de întârziere decât cu condiția ca actul Uniunii în cauză să prevadă posibilitatea unor derogări sau a unor excepții în astfel de împrejurări sau ca criteriile unei situații de forță majoră să fie îndeplinite, ceea ce nu ar fi cazul în speță. În plus, statele membre nu ar putea invoca forța majoră decât pentru perioada necesară depășirii obstacolelor care rezultă din situația în cauză, perioadă care nu poate depăși doi ani. Or, prezenta acțiune ar fi fost introdusă la mai mult de treisprezece luni de la expirarea termenului de transpunere de doi ani prevăzut de Directiva 2019/1937. În sfârșit, a doua invazie a Ucrainei de către Federația Rusă ar fi început la 24 februarie 2022, respectiv după expirarea acestui termen.

Aprecierea Curții

- 27 Potrivit articolului 26 alineatul (1) din Directiva 2019/1937, statele membre trebuiau, până la 17 decembrie 2021, să asigure intrarea în vigoare a actelor cu putere de lege și a actelor administrative necesare pentru a se conforma acesteia. În plus, în temeiul articolului 26 alineatul (3) din directiva menționată, statele membre trebuiau să comunice Comisiei textul acestor dispoziții.
- 28 Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, existența unei neîndepliniri a obligațiilor trebuie apreciată în funcție de situația din statul membru astfel cum se prezenta aceasta la momentul expirării termenului stabilit în avizul motivat, modificările intervenite ulterior neputând fi luate în considerare de Curte [Hotărârea din 25 februarie 2021, Comisia/Spania (Directiva privind datele cu caracter personal – Domeniul penal), C-658/19, EU:C:2021:138, punctul 15, precum și Hotărârea din 29 februarie 2024, Comisia/Irlanda (Servicii mass-media audiovizuale), C-679/22, EU:C:2024:178, punctul 28 și jurisprudența citată].
- 29 În speță, prin avizul motivat din data de 15 iulie 2022, Republicii Polone i s-a acordat un termen de două luni pentru a se conforma obligațiilor sale menționate în acest aviz.
- 30 Or, astfel cum reiese din memoriul în apărare și din duplica depuse de Republica Polonă în prezenta procedură, la expirarea termenului stabilit în avizul motivat din 15 iulie 2022, Republica Polonă nu adoptase actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru a se conforma Directivei 2019/1937 și, prin urmare, acest stat membru nici nu comunicase aceste dispoziții Comisiei la expirarea termenului menționat.
- 31 Totuși, astfel cum s-a arătat la punctele 22-24 din prezenta hotărâre, potrivit Republicii Polone, mai multe împrejurări justifică nerespectarea termenului de transpunere a acestei directive.
- 32 În primul rând, acest stat membru invocă prelungirea lucrărilor legislative având în vedere domeniul larg de aplicare al directivei menționate.

- 33 În această privință, trebuie amintit că, potrivit jurisprudenței constante a Curții, un stat membru nu poate invoca dispoziții, practici sau situații din ordinea sa juridică internă pentru a justifica nerespectarea obligațiilor care rezultă din dreptul Uniunii, precum lipsa transpunerii unei directive în termenul stabilit [Hotărârea din 25 februarie 2021, Comisia/Spania (Directiva privind datele cu caracter personal – Domeniul penal), C-658/19, EU:C:2021:138, punctul 19 și jurisprudența citată].
- 34 În plus, potrivit articolului 26 alineatul (1) din Directiva 2019/1937, legiuitorul Uniunii a considerat că un termen de transpunere de doi ani era suficient pentru a permite statelor membre să se conformeze obligațiilor lor.
- 35 În al doilea rând, Republica Polonă susține că procedura de transpunere a acestei directive a fost încetinită din cauza dificultăților determinate de pandemia de COVID-19, precum și de afluxul de refugiați rezultat din agresiunea împotriva Ucrainei.
- 36 Or, pe de o parte, presupunând că Republica Polonă consideră că dificultățile organizatorice legate de pandemia de COVID-19 și de afluxul de refugiați rezultat din agresiunea împotriva Ucrainei constituie un caz de forță majoră care a împiedicat transpunerea Directivei 2019/1937 în termenul stabilit, trebuie, mai întâi, să se constate că acest stat membru menționează pentru prima dată în stadiul memoriului în răspuns aceste evenimente ca justificare a întârzierii transpunerii directivei în discuție. În continuare, potrivit unei jurisprudențe constante, deși noțiunea de „forță majoră” nu presupune o imposibilitate absolută, aceasta impune totuși ca neîndeplinirea obligațiilor în discuție să fie cauzată de împrejurări străine celui care o invocă, neobișnuite și imprevizibile, ale cărei consecințe nu s-ar fi putut evita în pofida diligenței manifestate, o situație de forță majoră neputând, în plus, să fie invocată decât pentru perioada necesară pentru a înlătura aceste dificultăți [Hotărârea din 8 iunie 2023, Comisia/Slovacia (Dreptul de reziliere fără plata unui comision), C-540/21, EU:C:2023:450, punctul 81]. Or, deși o criză sanitară de o anvergură precum cea a pandemiei de COVID-19, precum și afluxul de refugiați rezultat din agresiunea împotriva Ucrainei sunt evenimente străine Republicii Polone, neobișnuite și imprevizibile, nu este mai puțin adevărat că revenea acestui stat membru sarcina de a acționa cu toată diligența necesară, informând în timp util Comisia cu privire la dificultățile întâmpinate, cel puțin înainte de expirarea termenului stabilit în avizul motivat din 15 iulie 2022. În sfârșit, este cert că Republica Polonă nu procedase încă la transpunerea Directivei 2019/1937 la încheierea fazei scrise a prezentei proceduri, și anume la aproape un an de la expirarea termenului prevăzut în avizul motivat din 15 iulie 2022 și la mai mult de un an și jumătate de la expirarea termenului prevăzut la articolul 26 alineatul (1) din directiva menționată.
- 37 În aceste împrejurări, neîndeplinirea obligațiilor în cauză nu poate fi justificată nici de apariția unei pandemii în cursul anului 2020, nici de dificultățile întâmpinate de acest stat membru ca urmare a agresiunii împotriva Ucrainei, evenimente care, astfel cum a arătat în esență domnul avocat general la punctele 45 și 48 din concluziile prezentate, nu pot avea decât o incidență indirectă asupra procesului de transpunere a directivei menționate.
- 38 Prin urmare, Republica Polonă nu poate invoca în mod util aceste împrejurări pentru a justifica netranspunerea Directivei 2019/1937 în termenul stabilit. În consecință, este necesar să se constate că, prin neadoptarea, la expirarea termenului stabilit în avizul motivat din 15 iulie 2022, a actelor cu putere de lege și a actelor administrative necesare pentru a se conforma Directivei 2019/1937 și, prin urmare, prin necomunicarea acestor dispoziții Comisiei, Republica Polonă nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 26 alineatele (1) și (3) din această directivă.

Cu privire la sancțiunile pecuniare în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE

Argumentația părților

- 39 Considerând că neîndeplinirea obligațiilor reproșată Republicii Polone continua la momentul la care Comisia a sesizat Curtea cu prezenta acțiune, Comisia propune, în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE, obligarea acestui stat membru la plata atât a unei sume forfetare, cât și a unei penalități cu titlu cominatoriu zilnice.
- 40 În vederea stabilirii cuantumului acestor sancțiuni pecuniare, Comisia se întemeiază pe principiile generale prevăzute la punctul 2 din Comunicarea din 2023, precum și pe metoda de calcul care figurează la punctele 3 și 4 din această comunicare. În special, această instituție arată că stabilirea sancțiunilor menționate trebuie să se întemeieze pe criteriile fundamentale reprezentate de gravitatea încălcării, durata acesteia și necesitatea de a asigura efectul disuasiv al sancțiunii pentru a evita recidivele.
- 41 În ceea ce privește, în primul rând, gravitatea încălcării, Comisia amintește că coeficientul aplicabil în temeiul Comunicării din 2023 este cuprins între un minim de 1 și un maxim de 20. Această instituție precizează că, în conformitate cu punctul 3.2.2 din comunicarea menționată, ea aplică în mod sistematic un coeficient de gravitate de 10 în cazul neîndeplinirii complete a obligației de comunicare a măsurilor de transpunere a unei directive, orice netranspunere a unei directive și necomunicare a acestor măsuri având același grad de gravitate, independent de natura dispozițiilor directivei în cauză. Un asemenea caracter automat ar permite să se garanteze egalitatea statelor membre în raport cu tratatele, în conformitate cu articolul 4 alineatul (2) TUE.
- 42 În al doilea rând, în ceea ce privește durata încălcării, Comisia arată că, în temeiul punctului 3.3 din Comunicarea din 2023, coeficientul pentru durată este exprimat sub forma unui multiplicator cuprins între 1 și 3 și se calculează la o rată de 0,10 pe lună începând din ziua următoare expirării termenului de transpunere a directivei menționate până la momentul la care Comisia decide să sesizeze Curtea. Întrucât întinderea acestei perioade este, în speță, de 13 luni, coeficientul pentru durată care trebuie reținut ar fi de 1,3.
- 43 În ceea ce privește, în al treilea rând, criteriul referitor la necesitatea de a asigura efectul disuasiv al sancțiunii în considerarea capacității de plată a statului membru în cauză, acesta este exprimat prin factorul „n” stabilit pentru fiecare stat membru la punctul 3 din anexa I la Comunicarea din 2023. Calculul acestuia se bazează pe raportul dintre PIB-ul statului în cauză și PIB-ul mediu național al Uniunii multiplicat cu raportul dintre populația acestui stat și populația medie națională a Uniunii. Primul raport este ponderat cu două treimi, în timp ce al doilea raport este ponderat cu o treime. Ar rezulta, în ceea ce privește Republica Polonă, un factor „n” de 1,37. Potrivit Comisiei, luarea în considerare a populației statului membru în cauză ca criteriu secundar pentru stabilirea acestui factor permite menținerea unei diferențe rezonabile a factorului „n” între statele membre și garantarea unei anumite stabilități a acestui coeficient, în conformitate cu jurisprudența Curții. În plus, întrucât datele utilizate de Comisie sunt actualizate anual, s-ar ține seama în mod corespunzător de fluctuațiile PIB-ului statului membru în cauză.
- 44 În consecință, în primul rând, în ceea ce privește calculul cuantumului sumei forfetare, Comisia propune, în temeiul punctului 4.2 din Comunicarea din 2023, să se rețină un coeficient pentru gravitate de 10 și să se aplice factorul „n” de 1,37. Produsul acestor două elemente ar trebui înmulțit cu valoarea forfetară aferentă plății forfetare stabilită la punctul 2 din anexa I la această comunicare, și anume 1 000 de euro, ceea ce corespunde sumei de 13 700 de euro, care trebuie

înmulțită cu numărul de zile în care încălcarea a persistat, în conformitate cu punctul 4.2.1 din comunicarea menționată. Comisia arată că plata acestei sume forfetare trebuie impusă cu condiția să fie mai mare de 3 836 000 de euro, cuantumul sumei forfetare minime stabilite pentru Republica Polonă potrivit punctului 5 din anexa I la Comunicarea din 2023.

- 45 În al doilea rând, în ceea ce privește stabilirea cuantumului penalității cu titlu cominatoriu, Comisia propune înmulțirea valorii forfetare aferente penalității cu titlu cominatoriu stabilite la punctul 1 din anexa I la Comunicarea din 2023, care se ridică la 3 000 de euro pe zi, cu coeficientul pentru gravitate de 10, cu coeficientul pentru durată de 1,3, precum și cu factorul „n” de 1,37, ceea ce corespunde unei penalități cu titlu cominatoriu în cuantum de 53 430 de euro pe zi.
- 46 În sfârșit, Comisia propune să se considere că data la care obligația de plată produce efecte este cea a pronunțării hotărârii în prezenta cauză.
- 47 Republica Polonă consideră că cuantumul penalității cu titlu cominatoriu și al sumei forfetare propuse de Comisie sunt excesive și disproporționate.
- 48 Pe de o parte, acest stat membru arată că aplicarea sistematică a unui coeficient pentru gravitate de 10 în cazul neîndeplinirii complete a obligației de a comunica măsurile de transpunere a unei directive împiedică orice luare în considerare a împrejurărilor specifice și proprii procesului legislativ și stadiului de evoluție a legislației naționale. În speță, diferite dispoziții ale Directivei 2019/1937 ar corespunde unor norme în vigoare în legislația națională existentă care, chiar dacă nu au fost comunicate ca atare Comisiei, ar trebui luate în considerare pentru stabilirea coeficientului pentru gravitate. Mai întâi, Codul muncii polonez ar conține o dispoziție care ar pune în aplicare articolul 19 din Directiva 2019/1937. Apoi, Codul de procedură administrativă polonez ar prevedea crearea unor canale de raportare pentru încălcările legislației, precum și protecția persoanelor care raportează aceste încălcări. În sfârșit, Legea poloneză privind dreptul bancar ar impune băncilor instituirea unor sisteme de gestiune și de control intern care să permită raportarea încălcărilor legislației și care să asigure protecția persoanelor care raportează aceste încălcări.
- 49 Or, stabilirea automată a unui coeficient pentru gravitate nu ar permite să se țină seama de aceste elemente ale legislației naționale și nici de consecințele concrete ale neîndeplinirii obligațiilor constatate asupra intereselor private și publice.
- 50 În plus, Republica Polonă arată că a cooperat cu Comisia pe tot parcursul procedurii precontencioase, astfel încât această împrejurare ar trebui să conducă, în opinia sa, la o reducere a coeficientului pentru gravitate.
- 51 Pe de altă parte, includerea unui criteriu demografic în cadrul metodei de calcul al factorului „n” ar avea drept consecință faptul că sancțiunea pecuniară nu ar reflecta capacitatea financiară reală a statului membru în cauză, ceea ce ar fi în contradicție cu jurisprudența Curții. În cazul său specific, Republica Polonă subliniază că aplicarea unui astfel de criteriu demografic conduce la o agravare nejustificată a factorului „n”.
- 52 În orice caz, Republica Polonă consideră că cuantumurile sancțiunilor pecuniare solicitate de Comisie ar trebui revizuite ca urmare, în acest stat membru, a unei scăderi puternice a ritmului de creștere economică, precum și a unei inflații ridicate în cursul anului 2023.

- 53 În replică, Comisia arată mai întâi, în ceea ce privește factorul de gravitate, că, în cazul în care Curtea ar decide să țină seama de importanța dispozițiilor dreptului Uniunii, astfel cum susține în esență Republica Polonă, consecința ar fi că acest factor ar trebui majorat, întrucât Directiva 2019/1937 prezintă o importanță deosebită atât pentru interesul general, cât și pentru interesele particulare. Apoi, dispozițiile naționale invocate de acest stat membru ar fi lipsite de relevanță în cadrul stabilirii factorului de gravitate menționat, întrucât nu i-au fost notificate ca măsuri de transpunere a acestei directive. În sfârșit, cooperarea loială invocată de statul membru menționat nu ar avea niciun rol în cazul lipsei totale de comunicare a măsurilor de transpunere a unei directive și, în orice caz, cooperarea cu bună-credință cu Comisia nu ar putea constitui o circumstanță atenuantă, din moment ce ar fi vorba despre o obligație care rezultă din articolul 4 alineatul (3) TUE.
- 54 În duplică, Republica Polonă susține că Comisia nu poate ignora, în cadrul stabilirii coeficientului pentru gravitate, legislația națională aplicabilă pentru simplul motiv că aceasta nu i-a fost notificată. În plus, proiectul de lege privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii ar fi trecut de etapele succesive ale procesului legislativ.

Aprecierea Curții

Cu privire la aplicarea articolului 260 alineatul (3) TFUE

- 55 Articolul 260 alineatul (3) TFUE prevede la primul paragraf că, în cazul în care Comisia sesizează Curtea cu o acțiune în temeiul articolului 258 TFUE, considerând că statul respectiv nu și-a îndeplinit obligația de a comunica măsurile de transpunere a unei directive adoptate în conformitate cu o procedură legislativă, această instituție poate indica, în cazul în care consideră necesar, quantumul sumei forfetare sau al penalității cu titlu cominatoriu care urmează a fi plătită de statul membru respectiv și pe care îl consideră adecvat situației. În conformitate cu al doilea paragraf al acestui articol 260 alineatul (3), în cazul în care constată neîndeplinirea obligației, Curtea poate impune statului membru respectiv plata unei sume forfetare sau a unei penalități cu titlu cominatoriu, în limita valorii indicate de Comisie, obligația de plată intrând în vigoare la data stabilită de Curte prin hotărârea sa.
- 56 Din moment ce, astfel cum reiese din cuprinsul punctului 38 din prezenta hotărâre, s-a stabilit că, la expirarea termenului prevăzut în avizul motivat din 15 iulie 2022, Republica Polonă nici nu adoptase, nici nu comunicase, prin urmare, Comisiei actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru transpunerea în dreptul său intern a dispozițiilor Directivei 2019/1937, neîndeplinirea obligațiilor astfel constatată intră în domeniul de aplicare al articolului 260 alineatul (3) TFUE.
- 57 Pe de altă parte, trebuie amintit că obiectivul urmărit prin introducerea mecanismului prevăzut la articolul 260 alineatul (3) TFUE nu este doar de a încuraja statele membre să pună capăt în cel mai scurt timp unei neîndepliniri a obligațiilor care, în lipsa unei asemenea măsuri, ar avea tendința să persiste, ci și de a facilita și de a accelera procedura pentru impunerea de sancțiuni pecuniare pentru neîndeplinirea obligației de comunicare a unei măsuri naționale de transpunere a unei directive adoptate în conformitate cu procedura legislativă [Hotărârea din 29 februarie 2024, Comisia/Irlanda (Servicii mass-media audiovizuale), C-679/22, EU:C:2024:178, punctul 68 și jurisprudența citată].

- 58 Pentru atingerea acestui obiectiv, articolul 260 alineatul (3) TFUE prevede impunerea a două tipuri de sancțiuni pecuniare, și anume o sumă forfetară și o penalitate cu titlu cominatoriu zilnică.
- 59 Dacă aplicarea unei penalități cu titlu cominatoriu zilnice pare a fi foarte bine adaptată pentru a încuraja un stat membru să pună capăt în cel mai scurt timp unei neîndepliniri a obligațiilor, obligarea la plata unei sume forfetare se întemeiază mai mult pe aprecierea consecințelor neexecutării obligațiilor care revin statului membru respectiv în privința intereselor private și publice în cauză, în special atunci când neîndeplinirea obligațiilor a persistat o perioadă lungă [Hotărârea din 29 februarie 2024, Comisia/Irlanda (Servicii mass-media audiovizuale), C-679/22, EU:C:2024:178, punctul 70 și jurisprudența citată].
- 60 În această privință, Comisia motivează natura și quantumul sancțiunilor pecuniare solicitate ținând seama de liniile directoare pe care le-a adoptat, cum sunt cele cuprinse în comunicările sale, care, deși nu sunt obligatorii pentru Curte, contribuie la garantarea transparenței, a caracterului previzibil și a securității juridice în privința acțiunii întreprinse de Comisie [a se vedea în acest sens Hotărârea din 13 ianuarie 2021, Comisia/Slovenia (MiFID II), C-628/18, EU:C:2021:1, punctul 50].
- 61 În speță, Comisia s-a întemeiat pe Comunicarea din 2023 pentru a justifica obligarea Republicii Polone la plata unei penalități cu titlu cominatoriu zilnice și a unei sume forfetare, precum și pentru a stabili cuantumul acestora.

Cu privire la oportunitatea impunerii sancțiunilor pecuniare, astfel cum au fost propuse de Comisie

- 62 Rezultă dintr-o jurisprudență constantă că, pentru a aprecia oportunitatea de a impune o sancțiune pecuniară, revine Curții, în fiecare cauză și în funcție de împrejurările speței cu care este sesizată și de nivelul de persuasiune și de disuasiune care se dovedește necesar, competența să adopte sancțiunile pecuniare corespunzătoare, în special pentru a preveni repetarea unor încălcări similare ale dreptului Uniunii [Hotărârea din 13 ianuarie 2021, Comisia/Slovenia (MiFID II), C-628/18, EU:C:2021:1, punctul 71, și Hotărârea din 29 februarie 2024, Comisia/Irlanda (Servicii mass-media audiovizuale), C-679/22, EU:C:2024:178, punctul 72].
- 63 În primul rând, în ceea ce privește impunerea unei sume forfetare, trebuie să se considere că, în pofida faptului că Republica Polonă a cooperat cu serviciile Comisiei în cursul procedurii precontencioase și că le-a informat pe acestea din urmă în legătură cu dificultățile pe care acest stat membru le-a întâmpinat încercând să asigure transpunerea în dreptul național a Directivei 2019/1937, ansamblul elementelor de drept și de fapt care însoțesc neîndeplinirea obligațiilor constatată, și anume lipsa totală a comunicării actelor cu putere de lege și a actelor administrative necesare pentru transpunerea acestei directive la expirarea termenului stabilit în avizul motivat din 15 iulie 2022 și chiar la data examinării faptelor de către Curte constituie un indiciu în sensul că prevenirea efectivă a repetării în viitor a unor încălcări similare ale dreptului Uniunii este de natură să necesite adoptarea unei măsuri disuasive precum impunerea unei sume forfetare [a se vedea prin analogie Hotărârea din 25 februarie 2021, Comisia/Spania (Directiva privind datele cu caracter personal – Domeniul penal), C-658/19, EU:C:2021:138, punctul 70, și Hotărârea din 29 februarie 2024, Comisia/Irlanda (Servicii mass-media audiovizuale), C-679/22, EU:C:2024:178, punctul 73].

- 64 În al doilea rând, în ceea ce privește aplicarea unei penalități cu titlu cominatoriu, o astfel de sancțiune nu se impune în principiu decât în măsura în care neîndeplinirea obligațiilor pe care această penalitate cu titlu cominatoriu urmărește să o sancționeze persistă până la examinarea faptelor de către Curte, care trebuie să fie considerată ca intervenind la data încheierii procedurii [Hotărârea din 29 februarie 2024, Comisia/Irlanda (Servicii mass-media audiovizuale), C-679/22, EU:C:2024:178, punctul 89]. Trebuie precizat că, într-un caz în care, precum în speță, nu a avut loc nicio ședință, data care trebuie luată în considerare în această privință este cea a încheierii fazei scrise a procedurii.
- 65 În speță, nu se contestă că, la data încheierii fazei scrise a procedurii în fața Curții, și anume la 9 august 2023, Republica Polonă nici nu adoptase, nici nu comunicase, prin urmare, actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru transpunerea Directivei 2019/1937 în dreptul său intern. În consecință, trebuie să se constate că acest stat membru a persistat în neîndeplinirea obligațiilor până la examinarea faptelor de către Curte.
- 66 Curtea consideră, așadar, că obligarea Republicii Polone la plata unei penalități cu titlu cominatoriu zilnice, astfel cum a fost solicitată de Comisie, constituie un mijloc financiar adecvat pentru a asigura că acest stat membru pune capăt, cât mai repede posibil, neîndeplinirii obligațiilor constatate și respectă obligațiile care îi revin în temeiul Directivei 2019/1937. În schimb, întrucât nu se poate exclude ca, la data pronunțării hotărârii în prezenta cauză, transpunerea directivei menționate să fie pe deplin încheiată, este adecvat să se impună o penalitate cu titlu cominatoriu numai în măsura în care neîndeplinirea obligațiilor ar persista la data acestei pronunțări [a se vedea prin analogie Hotărârea din 25 februarie 2021, Comisia/Spania (Directiva privind datele cu caracter personal – Domeniul penal), C-658/19, EU:C:2021:138, punctul 61, și Hotărârea din 29 februarie 2024, Comisia/Irlanda (Servicii mass-media audiovizuale), C-679/22, EU:C:2024:178, punctul 91].

Cu privire la cuantumul sancțiunilor pecuniare

– Cu privire la metoda de stabilire a cuantumului sancțiunilor pecuniare

- 67 În temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE, numai Curtea are competența să aplice o sancțiune pecuniară unui stat membru. Totuși, în cadrul unei proceduri inițiate în temeiul acestei dispoziții, Curtea nu dispune decât de o putere de apreciere limitată, din moment ce, în cazul constatării unei neîndepliniri a obligațiilor de către aceasta din urmă, propunerile Comisiei sunt obligatorii pentru Curte cu privire la natura sancțiunii pecuniare pe care o poate impune și cu privire la cuantumul maxim al sancțiunii pe care o poate aplica [Hotărârea din 13 ianuarie 2021, Comisia/Slovenia (MiFID II), C-628/18, EU:C:2021:1, punctele 49 și 51].
- 68 În exercitarea puterii sale de apreciere în materie, așa cum a fost încadrată de propunerile Comisiei, revine Curții, după cum s-a amintit la punctul 62 din prezenta hotărâre, sarcina de a stabili cuantumul sancțiunilor pecuniare aplicate unui stat membru în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE, astfel încât acest cuantum să fie, pe de o parte, adaptat împrejurărilor și, pe de altă parte, proporțional cu încălcarea săvârșită. Printre factorii relevanți în această privință se numără în special elemente cum ar fi gravitatea neîndeplinirii obligațiilor constatate, perioada în care aceasta a persistat, precum și capacitatea de plată a statului membru în cauză [Hotărârea din 13 ianuarie 2021, Comisia/Slovenia (MiFID II), C-628/18, EU:C:2021:1, punctul 74, și Hotărârea din 29 februarie 2024, Comisia/Irlanda (Servicii mass-media audiovizuale), C-679/22, EU:C:2024:178, punctele 74 și 93].

- 69 În aceste condiții, trebuie amintit de asemenea că, în cadrul acestei puteri de apreciere, linii directoare precum cele cuprinse în comunicările Comisiei, care prevăd ca norme indicative variabile matematice, nu sunt obligatorii pentru Curte, ci contribuie la garantarea transparenței, a caracterului previzibil și a securității juridice în privința acțiunii întreprinse de Comisia însăși atunci când această instituție prezintă propuneri Curții [a se vedea în acest sens Hotărârea din 11 decembrie 2012, Comisia/Spania, C-610/10, EU:C:2012:781, punctul 116, precum și Hotărârea din 20 ianuarie 2022, Comisia/Grecia (Recuperarea unor ajutoare de stat – Ferronickel), C-51/20, EU:C:2022:36, punctele 95 și 110].
- 70 În primul rând, în ceea ce privește gravitatea neîndeplinirii obligațiilor constatate, din cuprinsul punctului 3.2 din Comunicarea din 2023 reiese că, potrivit Comisiei, necomunicarea măsurilor de transpunere a unei directive adoptate în cadrul unei proceduri legislative este întotdeauna considerată gravă. Prin urmare, această neîndeplinire a obligațiilor ar justifica aplicarea automată a unui coeficient pentru gravitate de 10.
- 71 Republica Polonă contestă nivelul acestui coeficient și caracterul automat al aplicării sale în împrejurările neîndeplinirii obligațiilor constatate.
- 72 În această privință, trebuie amintit că obligația de a adopta măsuri pentru a asigura transpunerea completă a unei directive și cerința de a comunica aceste dispoziții Comisiei constituie obligații esențiale ale statelor membre pentru a asigura deplina efectivitate a dreptului Uniunii și că nerespectarea obligațiilor respective trebuie, prin urmare, să fie considerată ca fiind de o gravitate certă [a se vedea în acest sens Hotărârea din 29 februarie 2024, Comisia/Irlanda (Servicii mass-media audiovizuale), C-679/22, EU:C:2024:178, punctul 75 și jurisprudența citată].
- 73 În speță, trebuie subliniat că Directiva 2019/1937 este un instrument esențial al dreptului Uniunii, în măsura în care stabilește, în temeiul articolului 1 coroborat cu considerentul (1) al acesteia, standarde minime comune care prevăd un nivel ridicat, echilibrat și eficient de protecție a persoanelor care raportează încălcări ale acestui drept în domenii în care astfel de încălcări sunt susceptibile să aducă atingere în mod deosebit interesului general. Astfel, prin instituirea unui sistem de protecție a persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii într-un context profesional, această directivă contribuie la prevenirea atingerilor aduse interesului public în domenii deosebit de sensibile, precum cel al achizițiilor publice, al prevenirii spălării banilor și a finanțării terorismului, al protecției mediului sau al intereselor financiare ale Uniunii. Astfel, dispozițiile directivei menționate prevăd obligația atât a entităților din sectorul public, cât și a celor din sectorul privat de a institui canale interne de raportare, proceduri de primire a raportărilor și de întreprindere de acțiuni subsecvente, garantând în același timp drepturile persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii, precum și condițiile în care acestea pot beneficia de protecția astfel prevăzută.
- 74 Or, netranspunerea dispozițiilor Directivei 2019/1937 aduce în mod necesar atingere respectării dreptului Uniunii și aplicării sale uniforme și efective, din moment ce încălcări ale acestui drept sunt susceptibile să nu facă obiectul unei raportări dacă persoanele care au cunoștință de astfel de încălcări nu beneficiază de protecție împotriva unor eventuale represalii.
- 75 În aceste condiții, quantumul sancțiunilor pecuniare aplicate unui stat membru în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE trebuie să fie adaptat împrejurărilor și proporțional cu încălcarea săvârșită, așa cum s-a amintit la punctul 68 din prezenta hotărâre.

- 76 Astfel, aplicarea automată a aceluiași coeficient pentru gravitate în toate cazurile de netranspunere completă a unei directive și, prin urmare, de necomunicare a măsurilor de transpunere a acestei directive împiedică în mod necesar adaptarea cuantumului sancțiunilor pecuniare la împrejurările ce caracterizează încălcarea și impunerea unor sancțiuni proporționale.
- 77 În special, așa cum a arătat domnul avocat general la punctele 84-89 din concluzii, prezumând că încălcarea obligației de comunicare a măsurilor de transpunere a unei directive trebuie considerată ca având aceeași gravitate indiferent de directiva în cauză, Comisia nu este în măsură să adapteze sancțiunile pecuniare în funcție de consecințele neexecutării acestei obligații asupra intereselor private și publice, astfel cum se prevede la punctul 3.2.2 din Comunicarea din 2023.
- 78 În această privință, Comisia nu poate invoca principiul egalității statelor membre în raport cu tratatele, așa cum este consacrat la articolul 4 alineatul (2) TUE, pentru a justifica o aplicare automată a unui coeficient pentru gravitate unic în cazul netranspunerii complete a unei directive și, prin urmare, al necomunicării măsurilor necesare pentru transpunerea acesteia. Astfel, este evident că consecințele neexecutării obligațiilor care revin statelor membre asupra intereselor private și publice în cauză pot varia nu numai de la un stat membru la altul, ci și în funcție de conținutul normativ al directivei netranspuse. Or, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, acest principiu impune în special ca situații diferite să nu fie tratate în același mod, cu excepția cazului în care un astfel de tratament este justificat în mod obiectiv (Hotărârea din 19 decembrie 2018, Comisia/Austria, C-51/18, EU:C:2018:1035, punctul 55 și jurisprudența citată).
- 79 În consecință, Comisia nu se poate libera de obligația sa de a aprecia, în fiecare stat membru și pentru fiecare caz specific, consecințele încălcării constatate asupra intereselor private și publice limitându-se la aplicarea automată a unui coeficient pentru gravitate în cadrul stabilirii sancțiunilor pecuniare, ținând seama de eventualele circumstanțe atenuante sau agravante. În special, în speță, neîndeplinirea obligației de a adopta actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru transpunerea Directivei 2019/1937 este deosebit de gravă, din moment ce, astfel cum s-a subliniat la punctul 73 din prezenta hotărâre, dispozițiile directivei menționate, în măsura în care urmăresc să protejeze persoanele care raportează încălcările dreptului Uniunii în domeniile reglementate de aceasta, contribuie la asigurarea aplicării uniforme și efective a acestui drept.
- 80 În al doilea rând, în cadrul aprecierii duratei încălcării, trebuie amintit că, în ceea ce privește începutul perioadei de care trebuie să se țină seama pentru stabilirea cuantumului sumei forfetare, data care trebuie reținută în vederea evaluării duratei neîndeplinirii obligațiilor în cauză nu este data expirării termenului stabilit în avizul motivat al Comisiei, ci data la care expiră termenul de transpunere prevăzut de directiva în discuție [Hotărârea din 29 februarie 2024, Comisia/Irlanda (Servicii mass-media audiovizuale), C-679/22, EU:C:2024:178, punctul 81 și jurisprudența citată].
- 81 În al treilea rând, în ceea ce privește capacitatea de plată a statului membru în cauză, reiese din jurisprudență că, fără a aduce atingere posibilității Comisiei de a propune sancțiuni financiare fondate pe o pluralitate de criterii, pentru a permite, printre altele, menținerea unei diferențe rezonabile între diferitele state membre, trebuie luat în considerare PIB-ul acestui stat ca factor predominant pentru a aprecia capacitatea sa de plată și pentru a stabili sancțiuni suficient de disuasive și proporționale, cu scopul de a preveni în mod efectiv repetarea în viitor a unor încălcări similare ale dreptului Uniunii [Hotărârea din 20 ianuarie 2022, Comisia/Grecia

(Recuperarea unor ajutoare de stat – Ferronickel), C-51/20, EU:C:2022:36, punctele 111, 116 și 130, precum și Hotărârea din 28 septembrie 2023, Comisia/Regatul Unit (Marcarea fiscală a motorinelor), C-692/20, EU:C:2023:707, punctul 115].

- 82 În această privință, Curtea a statuat în mod repetat că trebuie să se ia în considerare evoluția recentă a PIB-ului statului membru, astfel cum se prezintă la data examinării faptelor de către Curte [Hotărârea din 20 ianuarie 2022, Comisia/Grecia (Recuperarea unor ajutoare de stat – Ferronickel), C-51/20, EU:C:2022:36, punctul 107 și jurisprudența citată].
- 83 În speță, factorul „n”, reprezentând capacitatea de plată a statului membru în cauză în raport cu capacitatea de plată a celorlalte state membre, aplicat de Comisie potrivit punctelor 3.4 și 4.2 din Comunicarea din 2023, este definit ca o medie geometrică ponderată a PIB-ului statului membru în cauză în raport cu media PIB-ului statelor membre, care reprezintă două treimi în calculul factorului „n”, și a populației statului membru în cauză în raport cu media populației statelor membre, care reprezintă o treime în calculul factorului „n”, astfel cum reiese din ecuația menționată la punctul 10 din prezenta hotărâre. Comisia justifică această metodă de calcul al factorului „n” atât prin obiectivul de a menține o diferență rezonabilă între factorii „n” ai statelor membre în comparație cu un calcul bazat exclusiv pe PIB-ul statelor membre, cât și prin obiectivul de a asigura o anumită stabilitate în calculul factorului „n”, întrucât este puțin probabil ca populația să varieze semnificativ în fiecare an.
- 84 În primul rând, deși este adevărat că metoda de calcul al factorului „n” care rezultă din Comunicarea din 2023 ia în considerare în principal PIB-ul statului membru în cauză, trebuie totuși să se constate că această metodă se bazează pe prezumția potrivit căreia ar exista o corelație între dimensiunea populației unui stat membru și capacitatea sa de plată, ceea ce nu este în mod necesar cazul. Prin urmare, luarea în considerare a unui criteriu demografic, astfel cum rezultă din metoda menționată, determină o decuplare a factorului „n” de capacitatea reală de plată a statului membru în cauză, susceptibilă să conducă la stabilirea unui factor „n” care nu corespunde în mod necesar acestei capacități, astfel cum a arătat avocatul general la punctele 119-121 din concluzii.
- 85 În al doilea rând, deși luarea în considerare a unui criteriu demografic pentru stabilirea factorului „n” în vederea stabilirii capacității de plată a statului membru în cauză permite menținerea unei anumite diferențe între factorii „n” ai statelor membre, acest obiectiv nu poate justifica stabilirea capacității de plată a statului membru respectiv în funcție de criterii care nu reflectă această capacitate.
- 86 Prin urmare, stabilirea capacității de plată a statului membru în cauză nu poate include în metoda de calcul al factorului „n” luarea în considerare a unui criteriu demografic potrivit modalităților prevăzute la punctele 3.4 și 4.2 din Comunicarea din 2023.

– *Cu privire la suma forfetară*

- 87 Conform jurisprudenței amintite la punctul 68 din prezenta hotărâre, în vederea calculării sumei forfetare la plata căreia un stat membru poate fi obligat în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE, revine Curții, în exercitarea puterii sale de apreciere, sarcina de a stabili cuantumul sumei menționate astfel încât acesta să fie, pe de o parte, adaptat împrejurărilor și, pe de altă parte, proporțional cu încălcarea săvârșită. Printre factorii relevanți în această privință se numără în special elemente cum ar fi gravitatea neîndeplinirii obligațiilor constatate, perioada în care

aceasta a persistat, precum și capacitatea de plată a statului membru în cauză [Hotărârea din 29 februarie 2024, Comisia/Irlanda (Servicii mass-media audiovizuale), C-679/22, EU:C:2024:178, punctul 74 și jurisprudența citată].

- 88 În ceea ce privește, mai întâi, gravitatea încălcării săvârșite, aceasta nu poate fi stabilită prin aplicarea automată a unui coeficient pentru gravitate, astfel cum s-a precizat la punctul 79 din prezenta hotărâre.
- 89 În plus, trebuie amintit că, pentru motivele menționate la punctele 72-74 din prezenta hotărâre, neîndeplinirea obligației de a adopta actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru transpunerea completă a Directivei 2019/1937, precum și a obligației de a comunica aceste dispoziții Comisiei trebuie considerată ca fiind deosebit de gravă.
- 90 Gravitatea acestei neîndepliniri a obligațiilor este, pe de altă parte, întărită de împrejurarea că, la încheierea fazei scrise a procedurii, Republica Polonă nu adoptase încă actele cu putere de lege și actele administrative necesare transunerii Directivei 2019/1937, după cum a admis acest stat membru însuși în observațiile sale scrise.
- 91 În memoriul său în apărare, Republica Polonă a arătat însă, fără a fi contrazisă în această privință de Comisie, că anumite norme ce protejează persoanele care raportează încălcări ale dreptului, ce ar fi conforme cu cerințele Directivei 2019/1937, există deja în legislația sa.
- 92 În aceste condiții, trebuie să se constate, așa cum a arătat în esență domnul avocat general la punctul 144 din concluzii, că nu s-a stabilit că consecințele neîndeplinirii obligațiilor constatate în speță asupra intereselor private și publice erau tot atât de negative ca în cazul netransunerii complete a Directivei 2019/1937. În măsura în care Comisia arată că nu este necesar să se țină seama, în cadrul aprecierii factorului de gravitate, de legislația națională menționată, întrucât nu i-a fost notificată, este suficient să se constate că această argumentație este lipsită de relevanță, întrucât lipsa notificării nu are incidență asupra faptului că existența legislației menționate are un impact asupra intereselor respective.
- 93 Nu este mai puțin adevărat că Republica Polonă a recunoscut ea însăși, în memoriul în apărare, că normele ce protejează persoanele care raportează încălcări ale dreptului sunt dispersate în ordinea juridică poloneză și nu conțin, contrar celor impuse la articolul 26 alineatul (3) din Directiva 2019/1937, o referire explicită la protecția acestor persoane.
- 94 Or, lipsa unor norme specifice și clare privind protecția persoanelor care raportează încălcările dreptului Uniunii, astfel cum este prevăzută de Directiva 2019/1937, împiedică protecția efectivă a persoanelor respective și, așadar, este susceptibilă să repună în discuție aplicarea uniformă și efectivă a acestui drept în domeniile reglementate de directiva menționată.
- 95 Astfel, după cum s-a amintit la punctul 73 din prezenta hotărâre, prin instituirea unui sistem de protecție a persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii într-un context profesional, Directiva 2019/1937 contribuie la prevenirea atingerilor aduse interesului public în domenii deosebit de sensibile, precum cel al achizițiilor publice, al prevenirii spălării banilor și a finanțării terorismului, al protecției mediului sau al intereselor financiare ale Uniunii.
- 96 Or, după cum s-a arătat la punctul 74 din prezenta hotărâre, în lipsa unei protecții efective, persoanele care au cunoștință de o încălcare a dreptului Uniunii în aceste domenii pot fi descurajate să le raporteze, întrucât, procedând astfel, se pot expune unor represalii.

- 97 Prin urmare, având în vedere obiectivul enunțat la articolul 1 din Directiva 2019/1937 coroborat cu considerentul (1) al acesteia, această directivă urmărește, așa cum s-a amintit la punctul 73 din prezenta hotărâre, să stabilească standarde minime comune care prevăd un nivel ridicat, echilibrat și eficient de protecție a persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii, astfel încât neadoptarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative necesare pentru transpunerea completă și precisă a directivei menționate este deosebit de gravă.
- 98 Pe de altă parte, în măsura în care Republica Polonă susține că a cooperat cu Comisia pe tot parcursul procedurii precontencioase, trebuie amintit că o obligație de cooperare loială cu Comisia revine oricum statelor membre în temeiul articolului 4 alineatul (3) TUE, ceea ce înseamnă că orice stat membru este obligat să faciliteze acestei instituții îndeplinirea misiunii sale care constă, conform articolului 17 TUE, în a veghea, în calitate de apărător al tratatelor, la aplicarea dreptului Uniunii sub controlul Curții. Prin urmare, la aprecierea gravității încălcării, s-ar putea lua în considerare drept circumstanță atenuantă numai o cooperare cu Comisia caracterizată prin demersuri ce demonstrează intenția de a se conforma în cel mai scurt termen obligațiilor care decurg dintr-o directivă [a se vedea în acest sens Hotărârea din 28 septembrie 2023, Comisia/Regatul Unit (Marcarea fiscală a motorinelor), C-692/20, EU:C:2023:707, punctele 106 și 107, precum și jurisprudența citată].
- 99 Or, în speță, după cum reiese din cuprinsul punctului 17 din prezenta hotărâre, Republica Polonă anunțase, în scrisoarea sa din 15 septembrie 2022, că actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru a se conforma Directivei 2019/1937 vor fi publicate în Jurnalul Oficial polonez în cursul lunii ianuarie 2023 sau chiar în cursul lunii august 2023, astfel cum anunțase prin e-mailul din 11 ianuarie 2023, ceea ce nu s-a întâmplat. În aceste condiții, cooperarea Republicii Polone cu Comisia în cursul procedurii precontencioase nu poate fi luată în considerare ca circumstanță atenuantă.
- 100 Apoi, în ceea ce privește durata încălcării, este cert că Republica Polonă nu adoptase, la expirarea termenului de transpunere prevăzut la articolul 26 alineatul (1) din Directiva 2019/1937, și anume la 17 decembrie 2021, actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru a asigura transpunerea directivei menționate și, prin urmare, nici nu comunicase aceste dispoziții Comisiei.
- 101 Întrucât faza scrisă a procedurii în fața Curții s-a încheiat la 9 august 2023, neîndeplinirea obligațiilor în cauză a avut o durată de mai mult de un an și opt luni la data acestei încheieri.
- 102 În sfârșit, în ceea ce privește stabilirea capacității de plată a Republicii Polone, nu este necesar, astfel cum s-a precizat la punctele 84-86 din prezenta hotărâre, să se țină seama, în metoda de calcul al factorului „n”, de importanța populației acestui stat membru în măsura în care a ținut seama Comisia în temeiul Comunicării din 2023.
- 103 Având în vedere aceste considerații și ținând seama de puterea de apreciere recunoscută Curții prin articolul 260 alineatul (3) TFUE, care prevede că, în ceea ce privește suma forfetară a cărei plată o impune, Curtea nu poate stabili un quantum care îl depășește pe cel indicat de Comisie, trebuie să se considere că prevenirea efectivă a repetării în viitor a unor încălcări similare celei care rezultă din încălcarea articolului 26 alineatul (1) din Directiva 2019/1937 și care aduc atingere efectivității depline a dreptului Uniunii impune aplicarea unei sume forfetare al cărei quantum trebuie să fie stabilit la 7 000 000 de euro.

– *Cu privire la penalitatea cu titlu cominatoriu zilnică*

- 104 Revine Curții, în exercitarea puterii sale de apreciere, sarcina de a stabili cuantumul unei penalități cu titlu cominatoriu zilnice astfel încât aceasta, pe de o parte, să fie adaptată împrejurărilor și proporțională cu neîndeplinirea obligațiilor constatată, precum și cu capacitatea de plată a statului membru în cauză și, pe de altă parte, să nu depășească, în conformitate cu articolul 260 alineatul (3) al doilea paragraf TFUE, cuantumul indicat de Comisie [Hotărârea din 29 februarie 2024, Comisia/Irlanda (Servicii mass-media audiovizuale), C-679/22, EU:C:2024:178, punctul 92 și jurisprudența citată].
- 105 În cadrul aprecierii pe care trebuie să o efectueze Curtea pentru stabilirea cuantumului penalității cu titlu cominatoriu, criteriile care trebuie luate în considerare pentru a asigura natura coercitivă a acesteia în vederea aplicării uniforme și efective a dreptului Uniunii sunt, în principiu, durata încălcării, gradul de gravitate a acesteia și capacitatea de plată a statului membru în cauză. Atunci când aplică aceste criterii, Curtea trebuie să țină seama în special de consecințele neîndeplinirii obligațiilor asupra intereselor publice și private în cauză, precum și de existența urgenței ca statul membru vizat să se conformeze obligațiilor sale [Hotărârea din 25 februarie 2021, Comisia/Spania (Directiva privind datele cu caracter personal – Domeniul penal), C-658/19, EU:C:2021:138, punctul 63 și jurisprudența citată].
- 106 În ceea ce privește, mai întâi, gravitatea încălcării în cauză, este cert că, la expirarea termenului stabilit în avizul motivat din 15 iulie 2022, Republica Polonă nu își îndeplinise obligațiile prevăzute la articolul 26 alineatul (1) din Directiva 2019/1937, astfel încât, ținând seama și de considerațiile care figurează la punctele 91-97 din prezenta hotărâre, trebuie să se considere că, în mod vădit, deplina efectivitate a dreptului Uniunii nu a fost asigurată.
- 107 Apoi, în ceea ce privește durata încălcării, de care trebuie să se țină seama pentru a stabili cuantumul penalității cu titlu cominatoriu care trebuie aplicată, este necesar să se constate că neîndeplinirea obligațiilor în cauză a continuat după expirarea termenului stabilit în avizul motivat din 15 iulie 2022.
- 108 În sfârșit, în ceea ce privește stabilirea capacității de plată a Republicii Polone, nu este necesar, astfel cum s-a precizat la punctele 84-86 din prezenta hotărâre, să se țină seama, în metoda de calcul al factorului „n”, de importanța populației acestui stat membru în măsura în care a ținut seama Comisia în temeiul Comunicării din 2023.
- 109 Având în vedere cele ce precedă și ținând seama de puterea de apreciere recunoscută Curții la articolul 260 alineatul (3) TFUE, care prevede că, în ceea ce privește penalitatea cu titlu cominatoriu pe care o aplică, Curtea nu poate stabili un quantum care îl depășește pe cel indicat de Comisie, se impune, în cazul în care neîndeplinirea obligațiilor constatată la punctul 38 din prezenta hotărâre ar persista la data pronunțării acestei hotărâri, obligarea Republicii Polone la plata către Comisie, de la această dată și până când acest stat membru va fi pus capăt acestei neîndepliniri a obligațiilor, a unei penalități cu titlu cominatoriu zilnice în quantum de 40 000 de euro.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 110 Potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Comisia a solicitat obligarea Republicii Polone la plata cheltuielilor de judecată, iar aceasta a căzut în pretenții, se impune obligarea sa la suportarea, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, și a celor efectuate de Comisie.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera întâi) declară și hotărăște:

- 1) Prin neadoptarea, la expirarea termenului stabilit în avizul motivat al Comisiei Europene din 15 iulie 2022, a actelor cu putere de lege și a actelor administrative necesare pentru a se conforma Directivei (UE) 2019/1937 a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2019 privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii și, prin urmare, prin necomunicarea acestor dispoziții Comisiei, Republica Polonă nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 26 alineatele (1) și (3) din această directivă.**
- 2) Prin neadoptarea, la data examinării faptelor de către Curte, a măsurilor necesare pentru a transpune în dreptul său intern dispozițiile Directivei 2019/1937 și, prin urmare, prin necomunicarea acestor măsuri Comisiei Europene, Republica Polonă a persistat în neîndeplinirea obligațiilor.**
- 3) Obligă Republica Polonă la plata către Comisia Europeană:**
 - a unei sume forfetare în cuantum de 7 000 000 de euro;**
 - în cazul în care neîndeplinirea obligațiilor constatată la punctul 1 din dispozitiv ar persista la data pronunțării prezentei hotărâri, a unei penalități cu titlu cominatoriu zilnice în cuantum de 40 000 de euro de la această dată și până când acest stat membru va fi pus capăt acestei neîndepliniri a obligațiilor.**
- 4) Obligă Republica Polonă să suporte, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, pe cele efectuate de Comisia Europeană.**

Semnături