Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (szósta izba)

z dnia 6 marca 2025 r.*

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Artykuł 258 TFUE – Ochrona osób zgłaszających naruszenia prawa Unii – Dyrektywa (UE) 2019/1937 – Artykuł 26 ust. 1 i 3 TFUE – Brak transpozycji i poinformowania o środkach przyjętych w tym celu – Artykuł 260 ust. 3 TFUE – Żądanie zasądzenia zapłaty w formie ryczałtu – Kryteria ustalania wysokości kary – Automatyczne zastosowanie współczynnika wagi uchybienia

W sprawie C-152/23

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 i art. 260 ust. 3 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 13 marca 2023 r.,

Komisja Europejska, którą reprezentowali J. Baquero Cruz oraz M. Salyková, w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

Republice Czeskiej, którą reprezentowali T. Müller, J. Očková, M. Smolek oraz J. Vláčil, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez:

Królestwo Belgii,

interwenient,

TRYBUNAŁ (szósta izba),

w składzie: T. von Danwitz, wiceprezes Trybunału, pełniący obowiązki prezesa szóstej izby, A. Kumin i I. Ziemele (sprawozdawczyni), sędziowie,

rzecznik generalny: N. Emiliou,

sekretarz: A. Calot Escobar,

* Język postępowania: czeski.

uwzględniając pisemny etap postępowania,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

1 W swej skardze Komisja Europejska wnosi do Trybunału o:

– stwierdzenie, że poprzez nieprzyjęcie wszystkich 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 Republika Czeska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 26 ust. 1 i 3 tej dyrektywy;

– nakazanie Republice Czeskiej zapłaty na rzecz Komisji kary ryczałtowej odpowiadającej wyższej z dwóch następujących kwot:

  – dziennej kwoty ryczałtowej wynoszącej 4900 EUR pomnożonej poprzez liczbę dni, które upłynęły od dnia przypadającego po dniu upływu terminu na dokonanie transpozycji wyznaczonego w dyrektywie 2019/1937 do dnia zakończenia uchybienia, lub – w razie braku wyeliminowania uchybienia – do dnia wydania wyroku w niniejszej sprawie;

  – minimalnej kwoty ryczałtowej 1 372 000 EUR;

– w sytuacji gdyby uchybienie zobowiązaniom stwierdzone w tiret pierwszym będzie utrzymywało się w dniu ogłoszenia wyroku w niniejszej sprawie, nakazanie Republice Czeskiej zapłaty na rzecz Komisji okresowej kary pieniężnej w wysokości 19 110 EUR za każdy dzień zwłoki liczony od dnia ogłoszenia wyroku w niniejszej sprawie do dnia, w którym Republika Czeska wywiąże się ze zobowiązań wynikających z dyrektywy 2019/1937;

– obciążenie Republiki Czeskiej kosztami postępowania.

Ramy prawne

Dyrektywa 2019/1937

2 Motyw 1 dyrektywy 2019/1937 stanowi:

„[…] Potencjalni sygnaliści często jednak 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 [Unii Europejskiej], 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 tej dyrektywy 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 Komisji 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 3.2 komunikatu z 2023 r., dotyczący stosowania współczynnika wagi uchybienia w ramach obliczania dziennej kary pieniężnej, stanowi:

„Uchybienie […] 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.

[…]".

7 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 […]".

8 Zgodnie z pkt 3.3 tego komunikatu, 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.

[…]”.

9 Punkt 3.4 tego samego komunikatu, zatytułowany „Zdolność płatnicza państwa członkowskiego”, przewiduje:

„[…]

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

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

[…]

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.

[…]”.

10 W pkt 4.2 komunikatu z 2023 r. określono metodę obliczania kwoty 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 […]

[…]”.

11 Punkt 4.2.1 tego komunikatu stanowi:

„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.

[…]”.

12 Zgodnie z pkt 4.2.2 tego komunikatu:

„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.

[…]”.

13 Załącznik I do tego samego komunikatu, zatytułowany „Dane wykorzystywane do ustalenia wysokości sankcji finansowych proponowanych Trybunałowi”, przewiduje w pkt 2, że stawkę kary ryczałtowej, o której mowa w pkt 4.2.2 komunikatu z 2023 r., 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 Republiki Czeskiej wynosi 0,49. Zgodnie z pkt 5 tego załącznika I minimalna kara ryczałtowa określona dla Republiki Czeskiej wynosi 1 372 000 EUR.

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi i postępowanie przed Trybunałem

14 W dniu 27 stycznia 2022 r. Komisja skierowała do Republiki Czeskiej wezwanie do usunięcia uchybienia, zarzucając temu państwu członkowskiemu, że nie poinformowało jej o wszelkich przepisach ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy 2019/1937, której termin transpozycji upłynął w dniu 17 grudnia 2021 r. W odpowiedzi z dnia 21 marca 2022 r. Republika Czeska notyfikowała różnego rodzaju środki, które jej zdaniem częściowo transponowały tę dyrektywę. Ponadto w odpowiedzi z dnia 25 marca 2022 r. owo państwo członkowskie wskazało, że dwa obecnie opracowywane środki zakończą proces transpozycji pod koniec pierwszej połowy 2023 r. Odpowiedziom tym towarzyszył dokument wyjaśniający, w którym wskazano w szczególności, odnosząc się do poszczególnych przepisów tej dyrektywy, przepis lub przepisy krajowe zapewniające jej transpozycję.

15 Wobec braku dalszych wiadomości na temat transpozycji dyrektywy 2019/1937 Komisja w dniu 15 lipca 2022 r. skierowała do Republiki Czeskiej uzasadnioną opinię, w której wezwała to państwo członkowskie do wypełnienia obowiązków ciążących na nim na mocy tej dyrektywy w terminie dwóch miesięcy począwszy od dnia doręczenia tej opinii.

16 W odpowiedzi na tę opinię z dnia 9 września 2022 r. Republika Czeska podkreśliła, że uważa dyrektywę 2019/1937 za częściowo transponowaną w drodze środków, które dotąd notyfikowała Komisji, a także poprzez praktykę administracyjną organów krajowych. Państwo to wskazało ponadto, że w każdym razie niektóre przepisy tej dyrektywy nie wymagają przyjęcia w celu ich transpozycji żadnych szczególnych środków. Przypomniała ona również, że transponująca tę dyrektywę ustawa zostanie przyjęta pod koniec pierwszej połowy 2023 r.

17 W dniu 14 września 2022 r. Republika Czeska poinformowała Komisję o dodatkowych środkach służących transpozycji oraz podała do jej wiadomości zaktualizowaną wersję dokumentu wyjaśniającego. W uzupełniającej odpowiedzi na uzasadnioną opinię z dnia 1 grudnia 2022 r. Republika Czeska poinformowała Komisję, że projekty ustaw niezbędnych do pełnej i skutecznej transpozycji zostały przedłożone ustawodawcy krajowemu w dniu 30 listopada 2022 r.

18 Uznając, że państwo to nadal uchybia swoim zobowiązaniom, w dniu 13 marca 2023 r. Komisja postanowiła wnieść do Trybunału niniejszą skargę.

19 W dniach 20 i 21 czerwca 2023 r. Republika Czeska notyfikowała Komisji dodatkowe środki służące transpozycji dyrektywy 2019/1937, w szczególności zákon č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů (ustawa nr 171/2023 o ochronie sygnalistów) oraz zákon č. 172/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o ochraně oznamovatelů (ustawa 172/2023 o zmianie niektórych ustaw w kontekście przyjęcia ustawy o ochronie sygnalistów). Te dwie ustawy weszły w życie 1 sierpnia 2023 r.

20 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 18 października 2023 r. Królestwo Belgii zostało dopuszczone do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Republiki Czeskiej.

21 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 19 grudnia 2023 r. postępowanie zostało zawieszone do czasu ogłoszenia wyroku w sprawie C-147/23. Po ogłoszeniu wyroku z dnia 25 kwietnia 2024 r. Komisja/Polska (Dyrektywa o ochronie sygnalistów) (C-147/23, EU:C:2024:346) postępowanie w niniejszej sprawie zostało wznowione decyzją prezesa Trybunału z tego samego dnia.

22 Pismem z dnia 28 maja 2024 r. Komisja poinformowała Trybunał, że transpozycję dyrektywy 2019/1937 przez Republikę Czeską można uznać za zakończoną w dniu 1 sierpnia 2023 r. W związku z tym instytucja ta, po pierwsze, częściowo cofnęła skargę, rezygnując z wniosku o ustalenie okresowej kary pieniężnej, i po drugie, dostosowała swoje żądania zasądzenia od tego państwa członkowskiego kary ryczałtowej, żądając z tego tytułu kwoty 2 895 900 EUR.

W przedmiocie skargi

Uchybienie zobowiązaniom w oparciu o art. 258 TFUE

Argumentacja stron

23 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.

24 Zdaniem tej instytucji istnienie jakiegokolwiek uchybienia tym zobowiązaniom powinno być oceniane w zależności od sytuacji mającej miejsce w państwie członkowskim w momencie upływu terminu wyznaczonego w skierowanej do niego uzasadnionej opinii.

25 W niniejszej sprawie Republika Czeska nie przyjęła przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do transpozycji dyrektywy 2019/1937 ani nie poinformowało Komisji o ich przyjęciu przed upływem terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii z dnia 15 lipca 2022 r.

26 W tym względzie przepisy notyfikowane przez Republikę Czeską w toku postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, które zostały przyjęte przed wejściem w życie dyrektywy 2019/1937, nie mogą stanowić odpowiedniej transpozycji tej dyrektywy ze względu na ich ogólny zakres i brak zawarcia w nich odniesienia do tej dyrektywy. W związku z tym żaden ze zgłoszonych przepisów nie zawiera, tak jak tego wymaga tego dyrektywa, szczególnych środków mających na celu ochronę sygnalistów.

27 Ponadto Komisja podkreśla, że praktyka administracyjna nie może być uznana za równoważną transpozycji przepisów dyrektywy w świetle wymogów stabilności i pewności prawa, które winny charakteryzować ich wdrażanie przez państwa członkowskie.

28 Republika Czeska przyznaje, że w chwili upływu terminu przewidzianego w uzasadnionej opinii dyrektywa 2019/1937 nie była w pełni transponowana do prawa krajowego, wyjaśniając, że ustawa umożliwiająca taką transpozycję miała zostać przyjęta w ciągu kilku dni po złożeniu odpowiedzi na skargę.

29 Owo państwo członkowskie kwestionuje jednak zarówno dopuszczalność skargi, jak i jej zasadność.

30 I tak, po pierwsze, jego zdaniem Komisja zmieniła przedmiot sporu na etapie skargi. Uchybienie zarzucane Republice Czeskiej w niniejszej skardze różni się od tego określonego w uzasadnionej opinii, ponieważ Komisja nie uwzględniła dokonujących częściowej transpozycji przepisów

notyfikowanych przed podaniem uzasadnionej opinii do wiadomości, mimo że, jak wynika z samego brzmienia uzasadnionej opinii, nie podważyła ich znaczenia dla sprawy. W ten sposób Komisja nie ustaliła dokładnie zakresu zarzucanego uchybienia i dopuściła się naruszenia przysługującego Republice Czeskiej prawa do obrony.

31 Po drugie, skarga ta jest bezzasadna w odniesieniu do tych przepisów dyrektywy 2019/1937, które zostały transponowane w drodze notyfikowanych przez Republikę Czeską przepisów oraz przez niektóre praktyki administracyjne. Niekwestionowany przez to państwo członkowskie ogólny charakter niektórych z tych zgłoszonych przepisów nie świadczy bowiem o tym, że nie można było za ich pomocą odpowiednio wdrożyć tej dyrektywy. Republika Czeska podnosi, że na łączną liczbę 29 artykułów wspomnianej dyrektywy zidentyfikowała 102 przepisy, które należy ocenić w świetle konieczności ich transpozycji do prawa krajowego. Państwo to wyjaśnia, że 49 z nich zostało transponowanych w przepisach istniejących i że 23 zostało uznanych za nieistotne z punktu widzenia transpozycji. W związku z tym uchybienie powinno ograniczać się do 30 przepisów.

32 W pierwszej kolejności – nařízení vlády č. 145/2015 Sb., o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním Úřadu (rozporządzenie rządowe 145/2015 w sprawie przepisów dotyczących zgłaszania podejrzeń bezprawnych zachowań podczas pełnienia obowiązków służbowych) przekazane Komisji przez Republikę Czeską pozwoliło na wdrożenie 28 przepisów dyrektywy 2019/1937 w odniesieniu do sygnalistów mających status urzędnika służby publicznej; dotyczy ono w szczególności art. 1 i 6, a także art. 5 pkt 11 i art. 19 tej dyrektywy.

33 Następnie, jeśli chodzi o sygnalistów niemających statusu urzędnika służby publicznej, ich minimalną ochronę gwarantują ogólne ramy prawne ustanowione w szczególności w kodeksie karnym, kodeksie cywilnym, kodeksie postępowania administracyjnego i kodeksie pracy. Republika Czeska uważa, że przepisy szczególne zawarte w tych ramach prawnych umożliwiają transpozycję w szczególności art. 3 ust. 1, art. 5 pkt 5, 7 i 9, art. 11 ust. 6, art. 12 ust. 1–3 i 5, art. 16 ust. 2 i 4, art. 20 ust. 1 i 2, art. 21 ust. 5, 6 i 8, art. 22 oraz art. 23 ust. 1 i 2 dyrektywy 2019/1937.

34 Wreszcie Republika Czeska uważa, że art. 1, art. 2 ust. 2, art. 3 ust. 4, art. 8 ust. 7 i 8 oraz art. 8 ust. 9 akapity drugi i trzeci, art. 11 ust. 3–5, art. 15 ust. 2, art. 17, art. 21 ust. 4, art. 25, art. 26 ust. 1, art. 27–29 oraz części I i II załącznika do dyrektywy 2019/1937 są pozbawione jakiegokolwiek znaczenia z punktu widzenia transpozycji do prawa krajowego, w związku z czym nie jest ona konieczna.

35 W replice Komisja wyjaśnia przede wszystkim, że zarówno z uzasadnionej opinii, jak i ze skargi wynika, iż zarzuca ona Republice Czeskiej, że ta nie przyjęła pozytywnego aktu transponującego dyrektywę 2019/1937. W związku z tym nie doszło do zmiany przedmiotu sporu na etapie skargi.

36 Następnie Komisja przypomina, że przyjęcie pozytywnego aktu transponującego, zawierające odniesienia do podlegającej transpozycji dyrektywy, jest wymogiem umożliwiającym obywatelom i osobom prawnym zapoznanie się z ich wynikającymi z tej dyrektywy prawami w ich pełnym zakresie.

37 Wreszcie Komisja wskazuje, że nie jest wykluczona możliwość zawarcia w pozytywnym akcie transponującym odesłania do istniejących przepisów. Jednakże ze względu na ciążący na państwach członkowskich obowiązek lojalnej współpracy byłoby niedopuszczalne, aby państwo

członkowskie, potwierdzając, że doszło do opóźnienia w transpozycji dyrektywy, na etapie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi informowało Komisję o różnego rodzaju aktach krajowych o charakterze ogólnym, które nie zawierają konkretnego odniesienia do podlegającej transpozycji dyrektywy. Komisja podnosi, że takie zachowanie wywiera negatywny wpływ na skuteczność jej działań.

38 W duplice Republika Czeska, odnosząc się do uzasadnionej opinii, powtarza, po pierwsze, swój zarzut dotyczący tego, że doszło do zmiany przedmiotu uchybienia, ponieważ z tej opinii oraz z poprzedzającego ją postępowania zdaniem tego państwa członkowskiego jasno wynika, iż Komisja uznała, że dokonało ono częściowej transpozycji dyrektywy 2019/1937. W ten sposób Komisja nie wskazała w tej opinii powodów, dla których miałaby uznać, że zgłoszone przez nią przepisy są pozbawione znaczenia dla sprawy.

39 Po drugie, Republika Czeska, powołując się na wyrok z dnia 8 lipca 2019 r., Komisja/Belgia (Artykuł 260 ust. 3 TFUE – Szybkie sieci łączności) (C-543/17, EU:C:2019:573), przypomina, że do Komisji należy wykazanie braku transpozycji w ramach przewidzianego w art. 260 ust. 3 TFUE postępowania, z którego to obowiązku Komisja nie wywiązuje się, wskazując, że notyfikowane przepisy nie zawierają odniesienia do dyrektywy 2019/1937.

40 Ponadto związane z badaniem notyfikowanych przepisów obciążenie administracyjne nie może zwalniać Komisji z ciążącego na niej obowiązku udowodnienia zarzucanego państwu członkowskiemu uchybienia.

Ocena Trybunału

– *W przedmiocie dopuszczalności*

41 Republika Czeska uważa, po pierwsze, że Komisja rozszerzyła przedmiot skargi na etapie skargi, podnosząc w niej całkowity brak transpozycji dyrektywy 2019/1937 do prawa krajowego, podczas gdy w uzasadnionej opinii wskazała ona na niepełną transpozycję tej dyrektywy.

42 Należy przypomnieć, że postępowanie poprzedzające wniesienie skargi ma na celu umożliwienie zainteresowanemu państwu członkowskiemu z jednej strony zastosowania się do zobowiązań, które nakłada na nie prawo Unii, a z drugiej strony skutecznego podniesienia argumentów na swoją obronę wobec zarzutów sformułowanych przez Komisję [wyrok z dnia 19 września 2017 r., Komisja/Irlandia (Opłata rejestracyjna), C-552/15, EU:C:2017:698, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo]. Ponadto zgodnie z art. 258 TFUE przedmiot skargi o stwierdzenie uchybienia określa uzasadniona opinia Komisji, wobec czego skarga musi być oparta na tym samym uzasadnieniu i zarzutach co uzasadniona opinia. Wymóg ten nie może jednak oznaczać, by w każdym przypadku istniała całkowita zbieżność między brzmieniem zarzutów w sentencji uzasadnionej opinii i żądaniami skargi, pod warunkiem że przedmiot sporu określony w uzasadnionej opinii nie został rozszerzony lub zmieniony. Komisja może w szczególności wyjaśnić w skardze pierwotne zarzuty, pod warunkiem że nie zmienia przedmiotu sporu (wyrok z dnia 16 kwietnia 2015 r., Komisja/Niemcy, C-591/13, EU:C:2015:230, pkt 19 i przytoczone tam orzecznictwo).

43 W niniejszej sprawie z uzasadnionej opinii z dnia 15 lipca 2022 r. wynika, że Komisja zarzuciła Republice Czeskiej, iż ta nie przyjęła wszystkich przepisów niezbędnych do transpozycji dyrektywy 2019/1937 ani nie poinformowała o nich, czego to państwo członkowskie nie

kwestionuje. W tym względzie państwo to wyjaśnia, że w odpowiedzi na wspomnianą uzasadnioną opinię przekazało Komisji te elementy swojego istniejącego ustawodawstwa, które jego zdaniem umożliwiają transpozycję niektórych przepisów tej dyrektywy.

44 Komisja zaś, przypominając w skardze, że jej zdaniem transpozycja dyrektywy wymaga przyjęcia aktu pozytywnego zawierającego odniesienie do tej dyrektywy, wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że Republika Czeska nie przyjęła takiego aktu ani o nim nie poinformowała, w konsekwencji uchybiając zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy art. 26 ust. 1 i 3 dyrektywy 2019/1937.

45 Nie można zatem uznać, że Komisja rozszerzyła przedmiot skargi w stosunku do jej przedmiotu określonego w uzasadnionej opinii z dnia 15 lipca 2022 r.

46 Po drugie, Republika Czeska utrzymuje, że Komisja nie wskazała w sposób wystarczająco precyzyjny i jasny powodów, dla których uznała, iż przepisy, które to państwo notyfikowało w toku postępowania poprzedzającego wniesienie skargi jako środki częściowej transpozycji dyrektywy 2019/1937, nie umożliwiały ograniczenia przedmiotu zarzucanego mu uchybienia.

47 Jak przypomniano w pkt 44 niniejszego wyroku, zarówno z uzasadnionej opinii, jak i z niniejszej skargi wynika, że Komisja zarzuca Republice Czeskiej, iż ta nie przyjęła umożliwiającego transpozycję dyrektywy 2019/1937 pozytywnego aktu zawierającego odniesienie do tej dyrektywy ani nie poinformowała o takim akcie.

48 W tym względzie z utrwalonego orzecznictwa wynika, iż jeżeli w danej dyrektywie wyraźnie przewidziano obowiązek zapewnienia przez państwa członkowskie, żeby przepisy niezbędne do jej wykonania zawierały odniesienie do tej dyrektywy lub odniesienie takie towarzyszyło ich urzędowej publikacji, to w każdym wypadku państwa członkowskie muszą przyjąć akt prawny dokonujący transpozycji omawianej dyrektywy [wyrok z dnia 14 marca 2024 r., Komisja/Łotwa (Europejski kodeks łączności elektronicznej), C-454/22, EU:C:2024:235, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo).

49 W niniejszej sprawie zaś, ponieważ Republika Czeska zarówno w toku postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, jak i w odpowiedziach na skargę i w duplice wyjaśniła, że służący transpozycji pozytywny akt odwołujący się wyraźnie do dyrektywy 2019/1937 był w trakcie przyjmowania, nie ulega wątpliwości, że w dniu wniesienia skargi taki akt nie istniał.

50 W związku z tym owo państwo członkowskie nie może powoływać się na niedopuszczalność niniejszej skargi ze względu na to, że miało ono nie być w stanie poznać zakresu zarzucanego mu uchybienia, podczas gdy, po pierwsze, samo wszczęło krajową procedurę ustawodawczą, by uczynić zadość obowiązkom ciążącym na nim na mocy dyrektywy 2019/1937, i po drugie, pozytywny akt transpozycji, którego przyjęcie państwo to zaanonsowało, miał wejść w życie dopiero w dniu 1 sierpnia 2023 r., czyli prawie 5 miesięcy po wniesieniu niniejszej skargi i ponad 19 miesięcy po dniu 17 grudnia 2021 r., czyli dacie upływu terminu transpozycji dyrektywy 2019/1937.

51 Wynika z tego, że niniejsza skarga jest dopuszczalna.

– *Co do istoty*

52 Zgodnie z art. 26 ust. 1 dyrektywy 2019/1937 państwa członkowskie były zobowiązane do wprowadzenia najpóźniej do dnia 17 grudnia 2021 r. przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do jej wykonania. Ponadto w art. 26 ust. 3 tej dyrektywy wyjaśniono, że przyjęte przez państwa członkowskie przepisy winny zawierać odniesienie do tej dyrektywy lub odniesienie takie ma towarzyszyć ich urzędowej publikacji. Ponadto zgodnie z art. 26 ust. 3 państwa członkowskie powinny były przekazać Komisji tekst tych przepisów krajowych.

53 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 [wyrok z dnia 25 kwietnia 2024 r., Komisja/Polska (Dyrektywa o ochronie sygnalistów), C-147/23, EU:C:2024:346, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo].

54 Ponadto, jak zostało to przypomniane w pkt 48 niniejszego wyroku, jeżeli dyrektywa wyraźnie przewiduje obowiązek zapewnienia przez państwa członkowskie, by przepisy niezbędne do jej wykonania zawierały odniesienie do tej dyrektywy lub odniesienie takie towarzyszyło ich urzędowej publikacji, to w każdym wypadku państwa członkowskie muszą przyjąć akt prawny dokonujący transpozycji omawianej dyrektywy [wyrok z dnia 14 marca 2024 r., Komisja/Łotwa (Europejski kodeks łączności elektronicznej), C-454/22, EU:C:2024:235, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo].

55 W niniejszej sprawie, stwierdziwszy, że Republika Czeska nie poinformowała jej o przepisach niezbędnych do całkowitej transpozycji dyrektywy 2019/1937, Komisja skierowała do tego państwa członkowskiego w dniu 15 lipca 2022 r. uzasadnioną opinię, wzywając je do zastosowania się do zobowiązań, o których mowa w tej opinii, w terminie dwóch miesięcy od jej otrzymania.

56 Jak zaś wynika z odpowiedzi na skargę i dupliki złożonych przez Republikę Czeską w niniejszym postępowaniu, w dniu upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii z dnia 15 lipca 2022 r. owo państwo członkowskie nie przyjęło wszystkich przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy 2019/1937 i w konsekwencji nie poinformowało o takich przepisach Komisji.

57 Jednakże z odpowiedzi z dnia 9 września 2022 r. i z powiadomienia dokonanego w dniu 14 września 2022 r. wynika, że w tym ostatnim dniu do Komisji przesłano przepisy zawarte w szczególności w kodeksie cywilnym, kodeksie postępowania administracyjnego, kodeksie pracy oraz w rozporządzeniu rządowym 145/2015, mające stanowić środki służące częściowej transpozycji dyrektywy 2019/1937. Republika Czeska wskazała też Komisji, że niektóre przepisy tej dyrektywy zostały już transponowane, a to ze względu na zgodność krajowej praktyki administracyjnej z tymi przepisami, oraz że szereg innych przepisów tej dyrektywy nie wymaga w każdym razie transpozycji. Ponadto Republika Czeska wyjaśniła, że wejście w życie pozytywnego aktu transponującego tę właśnie dyrektywę zostało przewidziane na koniec pierwszej połowy 2023 r.

58 W tym względzie, po pierwsze, wskazując, że transpozycja dyrektywy 2019/1937 powinna zostać zakończona w 2023 r., Republika Czeska przyznaje, że pełna transpozycja tej dyrektywy do prawa krajowego nie została dokonana ani w chwili upływu terminu przewidzianego w jej art. 26 ust. 1, ani w terminie wyznaczonym w uzasadnionej opinii, czyli w dniu 15 września 2022 r.

59 Po drugie, co się tyczy przepisów prawa krajowego przekazanych Komisji w toku postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, z jednej strony, biorąc pod uwagę orzecznictwo wspomniane w pkt 54 niniejszego wyroku, okoliczność polegająca na tym, że prawo państwa członkowskiego obowiązujące przed wejściem w życie dyrektywy 2019/1937 było już, zdaniem tego państwa członkowskiego, zgodne z tą dyrektywą, nie wystarcza, aby wykluczyć obowiązek transponowania przez to państwo rzeczonej dyrektywy do jego porządku prawnego i wobec tego usprawiedliwić takie uchybienie [wyrok z dnia 14 marca 2024 r., Komisja/Łotwa (Europejski kodeks łączności elektronicznej), C-454/22, EU:C:2024:235, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo].

60 Z drugiej strony choć prawdą jest, jak podkreśla Republika Czeska, że do Komisji należy wykazanie istnienia zarzucanego państwu członkowskiemu uchybienia, to państwa członkowskie są na podstawie art. 4 ust. 3 TUE zobowiązane do ułatwiania Komisji wypełniania jej zadań, polegających w szczególności, zgodnie z art. 17 ust. 1 TUE, na czuwaniu nad stosowaniem postanowień traktatu FUE oraz środków przyjętych przez instytucje na jego podstawie [wyrok z dnia 2 września 2021 r., Komisja/Szwecja (Oczyszczalnie), C-22/20, EU:C:2021:669, pkt 144 i przytoczone tam orzecznictwo].

61 Republika Czeska dopiero zaś po wezwaniu jej przez Komisję wezwania do usunięcia uchybienia zaczęła notyfikować tej instytucji te z przepisów jej prawa krajowego, które transponują niektóre z przepisów dyrektywy 2019/1937.

62 Ponadto takie przepisy prawa krajowego były przekazywane w trakcie całego postępowania, do dnia 14 września 2022 r., czyli zaledwie na jeden dzień przed upływem terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, i to pomimo tego, że przepisy te obowiązywały w czeskim porządku prawnym jeszcze przed przyjęciem tej dyrektywy.

63 Po trzecie, należy przypomnieć, że wdrażanie przepisów dyrektywy powinna cechować niekwestionowana moc wiążąca oraz wymagana szczegółowość, precyzja i jasność, aby uczynić zadość wymogowi pewności prawa, zgodnie z którym, w wypadku gdy dana dyrektywa nadaje uprawnienia jednostkom, powinny one mieć możliwość zapoznania się z całością swych uprawnień [wyrok z dnia 12 maja 2022 r., U.I. (Pośredni przedstawiciel celny), C-714/20, EU:C:2022:374, pkt 59].

64 Ponieważ zaś przepisy prawa krajowego notyfikowane przez Republikę Czeską nie zawierają żadnego odniesienia do dyrektywy 2019/1937, nie można uznać, że spełniają one wymogi określone w poprzednim punkcie.

65 Ponadto, co się tyczy praktyk administracyjnych wskazanych przez Republikę Czeską jako środek transpozycji dyrektywy 2019/1937, należy zauważyć, że nie można uznać praktyki administracyjnej, która ze swej natury może być dowolnie zmieniana przez administrację, za stanowiącą skuteczne wykonanie obowiązków ciążących na państwie członkowskim na mocy traktatu FUE [wyrok z dnia 13 czerwca 2024 r., Komisja/Węgry (Przyjmowanie osób ubiegających się o ochronę międzynarodową II), C-123/22, EU:C:2024:493, pkt 81 i przytoczone tam orzecznictwo].

66 Po czwarte, w odniesieniu do nieistotnego charakteru niektórych z przepisów dyrektywy 2019/1937, co do których Republika Czeska utrzymuje, że ich transpozycja do prawa krajowego nie jest konieczna, wystarczy przypomnieć, że taka ocena ze strony państwa członkowskiego w oczywisty sposób nie może wystarczyć do zwolnienia go z obowiązku przyjęcia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy lub z obowiązku powiadomienia Komisji o środkach transpozycji tej dyrektywy [wyrok z dnia 16 lipca 2020 r., Komisja/Irlandia (Przeciwdziałanie praniu pieniędzy), C-550/18, EU:C:2020:564, pkt 88].

67 W rezultacie należy stwierdzić, że poprzez nieprzyjęcie do dnia upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii z dnia 15 lipca 2022 r. wszystkich przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy 2019/1937 i w konsekwencji niepoinformowanie o takich przepisach Komisji, Republika Czeska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy art. 26 ust. 1 i 3 tej dyrektywy.

W przedmiocie żądania wniesionego na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE

Argumentacja stron

68 Podstawą, na której opiera się Komisja do celów ustalenia kwoty kary ryczałtowej, 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 kwoty kary ryczałtowej powinno opierać się na podstawowych kryteriach, jakimi są waga uchybienia, czas jego trwania oraz konieczność zapewnienia, aby sankcja działała jako środek odstraszający od dalszych uchybień.

69 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 przepisów służących transpozycji dyrektywy, przy czym każdy brak transpozycji dyrektywy i zgłoszenia tych środków ma taką samą wagę, niezależnie od charakteru przepisów danej dyrektywy.

70 W drugiej kolejności, jeśli chodzi o czas trwania naruszenia, Komisja wyjaśnia, że jest on równoważny, jeśli chodzi o obliczanie ryczałtu, liczbie dni trwania naruszenia. Oblicza się go zgodnie z pkt 4.2.1 komunikatu z 2023 r. i odpowiada on liczbie dni między dniem następującym po upływie terminu transpozycji danej dyrektywy a dniem, w którym naruszenie ustało.

71 Co się tyczy w trzeciej kolejności kryterium dotyczącego konieczności zapewnienia, aby sankcja działała jako środek odstraszający przed dalszymi uchybieniami z uwzględnieniem zdolności płatniczej danego państwa członkowskiego Komisja wskazuje, że 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 ważonego obliczenia. W zastosowaniu tego pkt 3 współczynnik „n” Republiki Czeskiej wynosi 0,49.

72 Komisja proponuje więc zgodnie z pkt 4.2 komunikatu z 2023 r. przyjąć współczynnik wagi uchybienia wynoszący 10 i zastosować współczynnik „n” wynoszący 0,49. Iloczyn tych dwóch liczb powinien zostać pomnożony przez stawkę kary ryczałtowej określoną w pkt 2 załącznika I do tego komunikatu, to znaczy 1000 EUR, co odpowiada kwocie 4900 EUR, którą należy pomnożyć przez liczbę dni trwania uchybienia, zgodnie z pkt 4.2.1 tego komunikatu. Komisja zauważa, że że należy zasądzić zapłatę tej kwoty ryczałtowej pod warunkiem, iż będzie ona przewyższać kwotę 1 372 000 EUR, stanowiącą minimalną karę ryczałtową ustaloną dla Republiki Czeskiej zgodnie z pkt 5 załącznika I do komunikatu z 2023 r.

73 W odpowiedzi na skargę Republika Czeska podnosi, że przy ocenie wagi uchybienia Komisja powinna wziąć pod uwagę obowiązujące przepisy krajowe. Ponieważ zdaniem tego państwa członkowskiego przepisy notyfikowane w toku postępowania poprzedzającego wniesienie skargi umożliwiają transpozycję niektórych przepisów dyrektywy 2019/1937, należy uwzględnić je w ramach ustalania kwoty ryczałtu w zastosowaniu zasady równego traktowania, ponieważ Komisja powinna wprowadzić rozróżnienie pomiędzy przypadkami całkowitego braku transpozycji i przypadkami częściowego jej braku. Zdaniem tego państwa członkowskiego wynika z tego, że współczynnik wagi uchybienia nie może przekraczać 4.

74 W żądaniach dodatkowych z dnia 28 maja 2024 r. Komisja, w następstwie powiadomienia przez Republikę Czeską o wejściu w życie w dniu 1 sierpnia 2023 r. ustaw nr 171/2023 i nr 172/2023, proponuje, aby uznać, żeby za liczbę dni trwania naruszenia uznać okres pomiędzy dniem 18 grudnia 2021 r., czyli dniem następującym po dniu upływu terminu transpozycji dyrektywy 2019/1937, a dniem 31 lipca 2023 r., czyli dniem poprzedzającym dzień wejścia w życie ustaw umożliwiających transpozycję tej dyrektywy. Wynika z tego, że proponowana kwota dzienna wynosi 4900 EUR (10 × 0,49 × 1000), którą to kwotę należy pomnożyć przez liczbę dni trwania uchybienia, wynoszącą 591. Żądana kwota kary ryczałtowej wynosi zatem 2 895 900 EUR.

75 Republika Czeska przedstawiła w dniu 17 czerwca 2024 r. uwagi, w których wskazała, że z uwagi na przepisy, za pomocą których dokonano częściowej transpozycji dyrektywy 2019/1937, przekazane Komisji w toku postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, a także ze względu na współpracę z jej strony przyjęty współczynnik wagi uchybienia nie powinien być przekraczać 3.

Ocena Trybunału

76 Artykuł 260 ust. 3 TFUE stanowi w akapicie pierwszym, iż jeżeli Komisja, uznawszy, że dane państwo członkowskie uchybiło obowiązkowi poinformowania o przepisach podjętych w celu transpozycji dyrektywy przyjętej zgodnie z procedurą ustawodawczą, wniesie skargę do Trybunału zgodnie z art. 258 TFUE, to 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.

77 Ponieważ, jak wynika z pkt 67 niniejszego wyroku, zostało ustalone, że w dniu upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii z dnia 15 lipca 2022 r. Republika Czeska nie przyjęła wszystkich przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do transpozycji do prawa krajowego przepisów dyrektywy 2019/1937 i w konsekwencji nie poinformowała Komisji o tych przepisach, stwierdzone w ten sposób uchybienie jest objęte zakresem stosowania art. 260 ust. 3 TFUE.

78 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 miałoby 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 25 kwietnia 2024 r., Komisja/Polska (Dyrektywa o ochronie sygnalistów), C-147/23, EU:C:2024:346, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo].

79 Aby osiągnąć ten cel, w art. 260 ust. 3 TFUE przewidziano nałożenie w szczególności ryczałtu jako kary pieniężnej.

80 Zasądzenie zapłaty kwoty kary ryczałtowej opiera się na ocenie skutków niewykonania zobowiązań ciążących na danym państwie członkowskim w odniesieniu do wchodzących w grę interesów prywatnych i interesu publicznego, w szczególności gdy uchybienie trwało przez dłuższy czas [zob. podobnie wyrok z dnia 25 kwietnia 2024 r., Komisja/Polska (Dyrektywa o ochronie sygnalistów), C-147/23, EU:C:2024:346, pkt 59 i przytoczone tam orzecznictwo].

81 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 [wyrok z dnia 25 kwietnia 2024 r., Komisja/Polska (Dyrektywa o ochronie sygnalistów), C-147/23, EU:C:2024:346, pkt 60 i przytoczone tam orzecznictwo].

82 Jeśli chodzi o możliwość wymierzenia kary pieniężnej, zadaniem Trybunału jest, w każdej zawisłej przed nim sprawie, określenie właściwych kar pieniężnych na podstawie zarówno okoliczności danego przypadku, jak i stopnia perswazji i odstraszania, który uzna on za wymagany, w szczególności w celu zapobieżenia powtarzaniu się podobnych naruszeń prawa Unii [wyrok z dnia 25 kwietnia 2024 r., Komisja/Polska (Dyrektywa o ochronie sygnalistów), C-147/23, EU:C:2024:346, pkt 62 i przytoczone tam orzecznictwo].

83 W niniejszej sprawie należy uznać, że, niezależnie od faktu, iż Republika Czeska współpracowała ze służbami Komisji w trakcie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi i poinformowała ją o przepisach jej istniejącego prawa, które mogą stanowić transpozycję niektórych przepisów dyrektywy 2019/1937, wszystkie okoliczności prawne i faktyczne dotyczące stwierdzonego uchybienia świadczą o tym, że skuteczne zapobieganie powtarzaniu się analogicznych naruszeń prawa Unii w przyszłości wymaga podjęcia środków odstraszających takich jak nałożenie kary ryczałtowej. Przede wszystkim, dopiero po wezwaniu przez Komisję do usunięcia uchybienia z dnia 27 stycznia 2022 r. Republika Czeska notyfikowała tej instytucji te z przepisów swojego prawa krajowego, które uważała za transponujące niektóre z przepisów dyrektywy 2019/1937. Następnie notyfikacje te kontynuowano aż do dnia 14 września 2022 r., czyli zakończono je zaledwie na jeden dzień przed upływem wyznaczonego w uzasadnionej opinii z dnia 15 lipca 2022 r. terminu, i to pomimo tego, że notyfikowane przepisy obowiązywały w krajowym porządku prawnym jeszcze przed przyjęciem dyrektywy 2019/1937. Wreszcie należy stwierdzić, że do czasu wejścia w życie w dniu 1 sierpnia 2023 r. ustaw nr 171/2023 i nr 172/2023 notyfikowane przepisy nie umożliwiały skutecznej, szczegółowej i pełnej transpozycję tej dyrektywy, co zostało przypomniane w pkt 64 niniejszego wyroku.

84 Co się tyczy obliczania kwoty kary ryczałtowej, 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 dyskrecjonalne, ponieważ w przypadku stwierdzenia uchybienia przez Trybunał propozycje Komisji wiążą go w zakresie dotyczącym charakteru kary pieniężnej, jaką może on nałożyć, oraz co do maksymalnej wysokości tej kary, jaką może orzec [wyrok z dnia 25 kwietnia 2024 r., Komisja/Polska (Dyrektywa o ochronie sygnalistów), C-147/23, EU:C:2024:346, pkt 67 i przytoczone tam orzecznictwo].

85 Przy wykonywaniu uprawnień dyskrecjonalnych w tej dziedzinie, w zakresie wyznaczonym w propozycjach Komisji, do Trybunału należy ustalenie kwoty kary ryczałtowej, której zapłacenie może zostać zasądzone od państwa członkowskiego na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE, w taki sposób, aby kwota ta była, 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 25 kwietnia 2024 r., Komisja/Polska (Dyrektywa o ochronie sygnalistów), C-147/23, EU:C:2024:346, pkt 68, 87 i przytoczone tam orzecznictwo].

86 Należy również przypomnieć, że w ramach tych uprawnień dyskrecjonalnych wytyczne takie jak te zawarte w komunikatach Komisji 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 [wyrok z dnia 25 kwietnia 2024 r., Komisja/Polska (Dyrektywa o ochronie sygnalistów), C-147/23, EU:C:2024:346, pkt 69 i przytoczone tam orzecznictwo].

87 W niniejszej sprawie Komisja, aby uzasadnić swoje żądanie zasądzenia od Republiki Czeskiej zapłaty kary ryczałtowej, a także aby ustalić jej kwotę, oparła się na komunikacie z 2023 r.

88 W pierwszej kolejności, co się tyczy wagi stwierdzonego uchybienia, z pkt 3.2 komunikatu z 2023 r. wynika, że zdaniem Komisji brak zgłoszenia przepisów umożliwiających transpozycję 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.

89 Republika Czeska kwestionuje wymiar tego współczynnika i automatyczny charakter jego zastosowania w okolicznościach stwierdzonego uchybienia.

90 W tym względzie należy przypomnieć, że obowiązek przyjęcia przepisów w celu zapewnienia pełnej transpozycji dyrektywy i obowiązek poinformowania o nich Komisji stanowią zasadnicze obowiązki państw członkowskich mające zapewnić pełną skuteczność prawa Unii, a zatem uchybienie tym zobowiązaniom należy uznać za niewątpliwie poważne [wyrok z dnia 25 kwietnia 2024 r., Komisja/Polska (Dyrektywa o ochronie sygnalistów), C-147/23, EU:C:2024:346, pkt 72 i przytoczone tam orzecznictwo].

91 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, obejmujący zarówno podmioty sektora publicznego, jak i podmioty 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 [wyrok z dnia 25 kwietnia 2024 r., Komisja/Polska (Dyrektywa o ochronie sygnalistów), C-147/23, EU:C:2024:346, pkt 73].

92 Brak transpozycji przepisów dyrektywy 2019/1937 w wyznaczonym terminie siłą rzeczy narusza zaś 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 [wyrok z dnia 25 kwietnia 2024 r., Komisja/Polska (Dyrektywa o ochronie sygnalistów), C-147/23, EU:C:2024:346, pkt 74].

93 Z uwagi na to wysokość kar pieniężnych nałożonych na państwo członkowskie na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE powinna być dostosowana do okoliczności i proporcjonalna do popełnionego naruszenia [wyrok z dnia 25 kwietnia 2024 r., Komisja/Polska (Dyrektywa o ochronie sygnalistów), C-147/23, EU:C:2024:346, pkt 75], jak przypomniano w pkt 85 niniejszego wyroku.

94 Jest to powód, dla którego Trybunał rozstrzygnął, że 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 [wyrok z dnia 25 kwietnia 2024 r., Komisja/Polska (Dyrektywa o ochronie sygnalistów), C-147/23, EU:C:2024:346, pkt 76].

95 W tym względzie Trybunał wyjaśnił, że, 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. [wyrok z dnia 25 kwietnia 2024 r., Komisja/Polska (Dyrektywa o ochronie sygnalistów), C-147/23, EU:C:2024:346, pkt 77].

96 W niniejszej sprawie Republika Czeska w odpowiedzi na skargę podniosła, że dyrektywa 2019/1937 została już częściowo transponowana do ustawodawstwa czeskiego.

97 Dwoma pismami: z dnia 21 marca 2022 r. i z dnia 14 września 2022 r., Republika Czeska notyfikowała Komisji przepisy zawarte w szczególności w kodeksie cywilnym, kodeksie postępowania administracyjnego, kodeksie pracy oraz w rozporządzeniu rządowym 145/2015, odnośnie do których to państwo członkowskie twierdzi, że umożliwiają transpozycję 49 z przepisów dyrektywy 2019/1937.

98 W tych okolicznościach należy stwierdzić, 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 [zob. podobnie wyrok z dnia 25 kwietnia 2024 r., Komisja/Polska (Dyrektywa o ochronie sygnalistów), C-147/23, EU:C:2024:346, pkt 92].

99 Niemniej jednak Republika Czeska sama przyznała w odpowiedzi na skargę, że przed wejściem w życie ustaw nr 171/2023 i nr 172/2023 przepisy chroniące osoby zgłaszające naruszenia prawa były rozproszone w czeskim porządku prawnym i nie zawierały, wbrew wymogom art. 26 ust. 3 dyrektywy 2019/1937, wyraźnego odniesienia do ochrony tych osób.

100 Brak zaś 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 [wyrok z dnia 25 kwietnia 2024 r., Komisja/Polska (Dyrektywa o ochronie sygnalistów), C-147/23, EU:C:2024:346, pkt 94].

101 Jak przypomniano bowiem w pkt 91 niniejszego wyroku, ustanawiając wyższy poziom 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 [wyrok z dnia 25 kwietnia 2024 r., Komisja/Polska (Dyrektywa o ochronie sygnalistów), C-147/23, EU:C:2024:346, pkt 95].

102 Jak zaś wskazano w pkt 92 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 [wyrok z dnia 25 kwietnia 2024 r., Komisja/Polska (Dyrektywa o ochronie sygnalistów), C-147/23, EU:C:2024:346, pkt 96].

103 W związku z tym w świetle celu określonego w art. 1 dyrektywy 2019/1937 w związku z jej motywem 1 brak przyjęcia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do pełnej i precyzyjnej transpozycji rzeczonej dyrektywy jest szczególnie poważny [wyrok z dnia 25 kwietnia 2024 r., Komisja/Polska (Dyrektywa o ochronie sygnalistów), C-147/23, EU:C:2024:346, pkt 97].

104 W drugiej kolejności, w ramach oceny czasu trwania uchybienia, należy przypomnieć, że jeśli chodzi o początek okresu uwzględnianego przy ustalaniu kwoty kary ryczałtowej, 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 25 kwietnia 2024 r., Komisja/Polska (Dyrektywa o ochronie sygnalistów), C-147/23, EU:C:2024:346, pkt 80 i przytoczone tam orzecznictwo].

105 Bezsporne zaś jest, że w dniu upływu terminu transpozycji przewidzianego w art. 26 ust. 1 dyrektywy 2019/1937, czyli w dniu 17 grudnia 2021 r., Republika Czeska nie przyjęła wszystkich przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych niezbędnych do zapewnienia całkowitej i szczegółowej transpozycji tej dyrektywy i w konsekwencji nie poinformowała też

Komisji o takich przepisach, wbrew wymogom ustanowionym w art. 26 ust. 3 tej dyrektywy. Wynika z tego, że rozpatrywane uchybienie, które ustało dopiero w dniu 1 sierpnia 2023 r., wraz z wejściem w życie ustaw nr 171/2023 i nr 172/2023, trwało ponad półtora roku.

106 W trzeciej kolejności, 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 odstraszających i proporcjonalnych kar, aby skutecznie zapobiec powtarzaniu się podobnych naruszeń prawa Unii w przyszłości [wyrok z dnia 25 kwietnia 2024 r., Komisja/Polska (Dyrektywa o ochronie sygnalistów), C-147/23, EU:C:2024:346, pkt 81 i przytoczone tam orzecznictwo].

107 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 25 kwietnia 2024 r., Komisja/Polska (Dyrektywa o ochronie sygnalistów), C-147/23, EU:C:2024:346, pkt 82 i przytoczone tam orzecznictwo].

108 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 9 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 [wyrok z dnia 25 kwietnia 2024 r., Komisja/Polska (Dyrektywa o ochronie sygnalistów), C-147/23, EU:C:2024:346, pkt 83 i przytoczone tam orzecznictwo].

109 Niemniej jednak Trybunał rozstrzygnął, że 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. [zob. podobnie wyrok z dnia 25 kwietnia 2024 r., Komisja/Polska (Dyrektywa o ochronie sygnalistów), C-147/23, EU:C:2024:346, pkt 84–86].

110 W związku z tym, zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 106 niniejszego wyroku i w braku właściwego kryterium przedstawionego przez Komisję, aby zapewnić stabilność obliczeń i utrzymania rozsądnego rozkładu czynników „n” państw członkowskich, kwotę ryczałtu należy ustalić przy uwzględnieniu średniego PKB Republiki Czeskiej z ostatnich trzech lat.

111 W świetle tych rozważań i z uwagi na uprawnienia dyskrecjonalne przyznane Trybunałowi w art. 260 ust. 3 TFUE, zgodnie z którymi Trybunał nie może w odniesieniu do ryczałtu 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 i 3 dyrektywy 2019/1937 i wpływających na pełną skuteczność prawa Unii wymaga nałożenia kary ryczałtowej w wysokości 2 300 000 EUR.

W przedmiocie kosztów

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

113 Artykuł 140 § 1 tego regulaminu stanowi, że państwa członkowskie i instytucje interweniujące w sprawie pokrywają własne koszty. W zastosowaniu tego przepisu Królestwo Belgii pokryje własne koszty.

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

1) **Poprzez nieprzyjęcie do dnia upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii Komisji Europejskiej z dnia 15 lipca 2022 r. wszystkich 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 i w konsekwencji niepoinformowanie Komisji o takich przepisach, Republika Czeska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 26 ust. 1 i 3 tej dyrektywy.**

2) **Zasądza się od Republiki Czeskiej zapłatę na rzecz Komisji Europejskiej kary ryczałtowej w kwocie 2 300 000 EUR.**

3) **Republika Czeska pokrywa, poza własnymi kosztami, koszty poniesione przez Komisję Europejską.**

4) **Królestwo Belgii pokrywa własne koszty.**

Podpisy