HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a șasea)

6 martie 2025 *

„Neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru – Articolul 258 TFUE – Protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii – Directiva (UE) 2019/1937 – Articolul 26 alineatele (1) și (3) – Lipsa transpunerii și a comunicării măsurilor de transpunere – Articolul 260 alineatul (3) TFUE – Cerere de obligare la plata unei sume forfetare – Criterii de stabilire a cuantumului sancțiunii – Aplicarea automată a unui coeficient pentru gravitate”

În cauza C-152/23,

având ca obiect o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulată în temeiul articolului 258 și al articolului 260 alineatul (3) TFUE, introdusă la 13 martie 2023,

Comisia Europeană, reprezentată de J. Baquero Cruz și M. Salyková, în calitate de agenți,

reclamantă,

împotriva

Republicii Cehe, reprezentată de T. Müller, J. Očková, M. Smolek și J. Vláčil, în calitate de agenți,

pârâtă,

susținută de:

Regatul Belgiei,

intervenient,

CURTEA (Camera a șasea),

compusă din domnul T. von Danwitz, vicepreședintele Curții, îndeplinind funcția de președinte al Camerei a șasea, domnul A. Kumin și doamna I. Ziemele (raportoare), judecători,

avocat general: domnul N. Emiliou,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

* Limba de procedură: ceha.

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatului general,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin cererea introductivă, Comisia Europeană solicită Curții:

– constatarea faptului că, prin neadoptarea tuturor actelor cu putere de lege și a tuturor 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 Cehă nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 26 alineatele (1) și (3) din directiva menționată;

– obligarea Republicii Cehe la plata către Comisie a unei sume forfetare corespunzătoare celui mai ridicat dintre următoarele două cuantumuri:

  – un cuantum forfetar de 4 900 de euro pe zi înmulțit 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;

  – suma forfetară minimă de 1 372 000 de euro;

– în cazul în care neîndeplinirea obligațiilor constatată la prima liniuță va persista până la data pronunțării hotărârii în prezenta cauză, obligarea Republicii Cehe la plata către Comisie a unei penalități cu titlu cominatoriu în cuantum de 19 110 de euro pe zi de întârziere începând de la data pronunțării acestei hotărâri și până la data la care Republica Cehă se va conforma obligațiilor care îi revin în temeiul Directivei 2019/1937;

– obligarea Republicii Cehe la plata cheltuielilor de judecată.

Cadrul juridic

Directiva 2019/1937

2 Considerentul (1) al Directivei 2019/1937 are următorul cuprins:

„[…] [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, 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 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 „Sancțiuni 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, „sumei forfetare”.

6 Punctul 3.2. din Comunicarea din 2023, referitor la aplicarea coeficientului pentru gravitate în cadrul calculului penalității cu titlu cominatoriu, are următorul cuprins:

„O încălcare privind […] neîndeplinirea de către [un stat membru] 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 sau specifice.

[…]”

7 Punctul 3.2.2. din această comunicare prevede:

„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 […]”

8 Potrivit punctului 3.3. din aceeași comunicare, 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.

[…]”

9 Punctul 3.4. din aceeași 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:

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

[…]

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.

[…]”

10 Punctul 4.2. din Comunicarea din 2023 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 […]

[…]”

11 Punctul 4.2.1. din această comunicare prevede:

„Pentru a calcula suma forfetară, cuantumul 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].

[…]”

12 Potrivit punctului 4.2.2. din aceeași comunicare:

„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 anex[a] I.

[…]”

13 Anexa I la aceeași comunicare, intitulată „Date utilizate pentru stabilirea sancțiunilor financiare propuse Curții”, prevede la punctul 2 că valoarea forfetară aferentă plății forfetare menționată în secțiunea 4.2.2 din Comunicarea din 2003 se stabilește la 1 000 de euro pe zi, ceea ce corespunde unei treimi din valoarea forfetară aferentă penalităților cu titlu cominatoriu, și, la punctul 3, că factorul „n” pentru Republica Cehă se stabilește la 0,49. La punctul 5 din această anexă I se precizează că suma forfetară minimă pentru Republica Cehă este stabilită la 1 372 000 de euro.

Procedura precontencioasă și procedura în fața Curții

14 La 27 ianuarie 2022, Comisia a adresat Republicii Cehe o scrisoare de punere în întârziere prin care îi reproșa că nu i-a comunicat toate actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru a se conforma Directivei 2019/1937, al cărei termen de transpunere expirase la 17 decembrie 2021. În răspunsul său din 21 martie 2022, Republica Cehă a notificat diferite măsuri despre care susținea că permiteau o transpunere parțială a acestei directive. De asemenea, în răspunsul său din 25 martie 2022, statul membru arăta că două măsuri în curs de elaborare urmau să finalizeze procesul de transpunere la sfârșitul primului semestru al anului 2023. Aceste

răspunsuri erau însoțite de un document explicativ care indica printre altele, pentru fiecare dispoziție a directivei respective, dispoziția sau dispozițiile naționale care asigurau transpunerea acesteia.

15 În lipsa unei comunicări ulterioare privind transpunerea Directivei 2019/1937, la 15 iulie 2022 Comisia a adresat un aviz motivat Republicii Cehe, prin care o invita să se conformeze obligațiilor care îi revin în temeiul acestei directive în termen de două luni de la primirea respectivului aviz.

16 În răspunsul său din data de 9 septembrie 2022 la avizul menționat, Republica Cehă a subliniat că în opinia sa Directiva 2019/1937 era transpusă parțial prin măsurile pe care le notificase până atunci Comisiei, precum și prin practica administrativă a autorităților naționale. Statul membru a indicat de asemenea că, în orice caz, anumite dispoziții ale acestei directive nu necesitau măsuri specifice de transpunere. Acesta a amintit de asemenea că legea de transpunere a directivei respective urma să fie adoptată la sfârșitul primului semestru al anului 2023.

17 La 14 septembrie 2022, Republica Cehă a comunicat Comisiei măsuri de transpunere suplimentare, precum și o versiune actualizată a documentului explicativ. În răspunsul său suplimentar din 1 decembrie 2022 la avizul motivat, aceasta a informat de asemenea Comisia că proiectele de lege necesare pentru o transpunere completă și efectivă fuseseră prezentate legiuitorului național la 30 noiembrie 2022.

18 Considerând că statul membru tot nu se conformase obligațiilor sale, la 13 martie 2023 Comisia a decis să sesizeze Curtea cu prezenta acțiune.

19 La 20 și 21 iunie 2023, Republica Cehă a notificat Comisiei măsurile suplimentare de transpunere a Directivei 2019/1937, în special zákon č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů (Legea 171/2023 privind protecția avertizorilor), precum și zákon č. 172/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o ochraně oznamovatelů (Legea 172/2023 de modificare a unor legi în contextul adoptării Legii privind protecția avertizorilor). Aceste două legi au intrat în vigoare la 1 august 2023.

20 Prin decizia președintelui Curții din 18 octombrie 2023, a fost admisă cererea de intervenție în susținerea concluziilor Republicii Cehe formulată de Regatul Belgiei.

21 Prin decizia președintelui Curții din 19 decembrie 2023, procedura a fost suspendată până la pronunțarea hotărârii în cauza C-147/23. În urma pronunțării Hotărârii din 25 aprilie 2024, Comisia/Polonia (Directiva privind avertizorii) (C-147/23, EU:C:2024:346), procedura în prezenta cauză a fost reluată prin decizia președintelui Curții din aceeași zi.

22 Prin actul din 28 mai 2024, Comisia a informat Curtea că transpunerea Directivei 2019/1937 de către Republica Cehă putea fi considerată ca fiind finalizată la 1 august 2023. Prin urmare, această instituție, pe de o parte, s-a desistat în parte de acțiunea sa, renunțând la cererea sa de stabilire a unei penalități cu titlu cominatoriu, și, pe de altă parte, și-a adaptat concluziile având ca obiect obligarea statului membru la plata unei sume forfetare, solicitând în acest sens un cuantum de 2 895 900 de euro.

Cu privire la acțiune

Cu privire la neîndeplinirea obligațiilor în temeiul articolului 258 TFUE

Argumentele părților

23 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.

24 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 prin avizul motivat pe care l-a adresat acestuia.

25 Or, în speță, Republica Cehă nu ar fi adoptat actele cu putere de lege și actele administrative necesare transpunerii Directivei 2019/1937 și nici nu ar fi informat Comisia cu privire la adoptarea lor înainte de expirarea termenului stabilit în avizul motivat din 15 iulie 2022.

26 În această privință, dispozițiile notificate de Republica Cehă în cursul procedurii precontencioase, care au fost adoptate înainte de intrarea în vigoare a Directivei 2019/1937, nu pot constitui o transpunere adecvată a acesteia din urmă, având în vedere aplicabilitatea lor generală și lipsa unei trimiteri, în cuprinsul lor, la directiva menționată. Astfel, niciuna dintre dispozițiile notificate nu ar conține măsuri specifice care să vizeze protecția avertizorilor, cum impune directiva menționată.

27 De asemenea, Comisia subliniază că o practică administrativă nu poate echivala cu o transpunere a dispozițiilor unei directive din prisma cerințelor de stabilitate și de securitate juridică ce caracterizează punerea lor în aplicare de către statele membre.

28 Republica Cehă recunoaște că transpunerea completă a Directivei 2019/1937 nu era asigurată în dreptul național la expirarea termenului prevăzut în avizul motivat, precizând că legea care permite o astfel de transpunere urma să fie adoptată în zilele următoare depunerii memoriului în apărare.

29 Totuși, statul membru contestă atât admisibilitatea acțiunii, cât și temeinicia acesteia.

30 Astfel, *primo*, Comisia ar fi modificat obiectul litigiului în stadiul cererii introductive. Neîndeplinirea obligațiilor imputată prin intermediul prezentei acțiuni ar fi diferită de cea care fusese definită în avizul motivat, întrucât Comisia nu ar fi ținut seama de dispozițiile de transpunere parțială transmise înainte de notificarea avizului motivat, chiar dacă ea nu ar fi repus în discuție pertinența lor, așa cum reiese din însăși redactarea avizului motivat. Procedând astfel, Comisia nu ar fi stabilit cu precizie întinderea neîndeplinirii obligațiilor care i se imputa și ar fi încălcat dreptul la apărare al Republicii Cehe.

31 *Secundo*, acțiunea nu ar fi întemeiată în ceea ce privește dispozițiile Directivei 2019/1937 care ar fi fost transpuse prin dispozițiile notificate de Republica Cehă, precum și prin anumite practici administrative. Astfel, caracterul general al unora dintre aceste dispoziții notificate, pe care acest stat membru nu îl contestă, nu ar însemna că ele nu au putut pune în aplicare în mod adecvat directiva menționată. Republica Cehă arată că, dintr-un număr total de 29 de articole din această

directivă, a identificat 102 de dispoziții care trebuiau evaluate în raport cu necesitatea transpunerii lor în dreptul național. Aceasta arată că 49 dintre ele fac obiectul unei transpuneri în temeiul legislației existente și că 23 au fost considerate nerelevante din punctul de vedere al transpunerii. Prin urmare, neîndeplinirea obligațiilor ar trebui să se limiteze la 30 de dispoziții.

32 Mai întâi, nařízení vlády č. 145/2015 SB., o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním uřadu (Regulamentul guvernului 145/2015 privind dispozițiile referitoare la raportarea suspiciunilor de conduită ilicită în exercitarea funcțiilor), transmis Comisiei de Republica Cehă, ar permite punerea în aplicare a 28 de dispoziții ale Directivei 2019/1937 în ceea ce privește avertizorii care intră sub incidența statutului funcției publice, în special a articolelor 1 și 6, precum și a articolului 5 punctul 11 și a articolului 19 din această directivă.

33 Apoi, în ceea ce privește avertizorii care nu intră sub incidența statutului funcției publice, o protecție minimă ar fi garantată de cadrul legal general constituit în special din Codul penal, Codul civil, Codul de procedură administrativă și Codul muncii. Republica Cehă consideră că dispozițiile specifice ale acestui cadru juridic permit transpunerea printre altele a articolului 3 alineatul (1), a articolului 5 punctele 5, 7 și 9, a articolului 11 alineatul (6), a articolului 12 alineatele (1)-(3) și (5), a articolului 16 alineatele (2) și (4), a articolului 20 alineatele (1) și (2), a articolului 21 alineatele (5), (6) și (8), a articolului 22, precum și a articolului 23 alineatele (1) și (2) din Directiva 2019/1937.

34 În sfârșit, Republica Cehă consideră că articolul 1, articolul 2 alineatul (2), articolul 3 alineatul (4), articolul 8 alineatele (7), (8) și (9) al doilea și al treilea paragraf, articolul 11 alineatele (3)-(5), articolul 15 alineatul (2), articolul 17, articolul 21 alineatul (4), articolul 25, articolul 26 alineatul (1), articolele 27-29, precum și părțile I și II din anexa la Directiva 2019/1937 nu prezintă nicio relevanță din punctul de vedere al transpunerii, astfel încât transpunerea lor în dreptul național nu ar fi necesară.

35 În memoriul său în replică, Comisia precizează, mai întâi, că atât din avizul motivat, cât și din cererea introductivă reiese că ea reproșează Republicii Cehe faptul că nu a adoptat un act pozitiv de transpunere a Directivei 2019/1937. Prin urmare, aceasta nu ar fi modificat obiectul litigiului în stadiul cererii introductive.

36 În continuare, Comisia amintește că adoptarea unui act pozitiv de transpunere care să facă trimitere la directiva care trebuie transpusă este o cerință care permite cetățenilor și persoanelor juridice să își cunoască pe deplin drepturile care decurg din această directivă.

37 În sfârșit, Comisia arată că nu se exclude ca actul pozitiv de transpunere să facă trimitere la o legislație existentă. Cu toate acestea, având în vedere obligația de cooperare loială care se impune statelor membre, nu ar fi acceptabil ca un stat membru care recunoaște o întârziere în transpunerea unei directive să comunice Comisiei, în stadiul procedurii precontencioase, diferite acte naționale cu caracter general care nu vizează în mod specific directiva ce trebuie transpusă. Comisia arată că eficacitatea acțiunii sale are în mod necesar de suferit ca urmare a unui astfel de comportament.

38 În memoriul său în duplică, Republica Cehă, făcând trimitere la avizul motivat, reiterează, *primo*, critica sa referitoare la modificarea obiectului neîndeplinirii obligațiilor, din moment ce atât din avizul respectiv, cât și din procedura care l-a precedat ar reieși în mod clar că, în opinia Comisiei,

acest stat membru efectuase o transpunere parțială a Directivei 2019/1937. Procedând astfel, Comisia nu ar fi indicat în avizul menționat motivele pentru care considera că dispozițiile notificate nu erau relevante.

39 *Secundo*, Republica Cehă, întemeindu-se pe Hotărârea din 8 iulie 2019, Comisia/Belgia [articolul 260 alineatul (3) TFUE – Rețelele în bandă largă] (C-543/17, EU:C:2019:573), amintește că revine Comisiei sarcina de a dovedi netranspunerea în cadrul procedurii prevăzute la articolul 260 alineatul (3) TFUE, obligație pe care nu ar îndeplini-o atunci când arată că dispozițiile notificate nu cuprind trimiteri la Directiva 2019/1937.

40 Mai mult, sarcina administrativă pe care o implică examinarea dispozițiilor notificate nu poate exonera Comisia de obligația sa de a dovedi neîndeplinirea obligațiilor imputată.

Aprecierea Curții

– *Cu privire la admisibilitate*

41 Republica Cehă consideră, *primo*, că Comisia a extins obiectul acțiunii în stadiul cererii introductive, menționând în cadrul acesteia o lipsă completă de transpunere a Directivei 2019/1937 în dreptul național, în condițiile în care în avizul motivat ar fi menționat o transpunere incompletă a acestei directive.

42 Trebuie amintit că procedura precontencioasă are ca scop să acorde statului membru vizat posibilitatea, pe de o parte, de a se conforma obligațiilor sale care decurg din dreptul Uniunii și, pe de altă parte, de a invoca în mod util mijloacele sale de apărare împotriva motivelor formulate de Comisie [Hotărârea din 19 septembrie 2017, Comisia/Irlanda (Taxă de înmatriculare) (C-552/15, EU:C:2017:698), punctul 28 și jurisprudența citată]. Pe de altă parte, în aplicarea articolului 258 TFUE, obiectul unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor este stabilit prin avizul motivat al Comisiei, astfel încât acțiunea trebuie să se întemeieze pe aceleași motive și argumente ca și acest aviz. Totuși, această cerință nu poate merge până la a impune în toate cazurile o identitate perfectă între formularea motivelor din dispozitivul din avizul motivat și concluziile din cererea introductivă, din moment ce obiectul litigiului, astfel cum a fost definit în avizul motivat, nu a fost extins sau modificat. Comisia își poate preciza în mod special motivele inițiale în cererea introductivă, cu condiția totuși să nu modifice obiectul litigiului (Hotărârea din 16 aprilie 2015, Comisia/Germania, C-591/13, EU:C:2015:230, punctul 19 și jurisprudența citată).

43 În speță, din avizul motivat din 15 iulie 2022 reiese că Comisia reproșa Republicii Cehe faptul că nu a adoptat și nici nu a comunicat toate dispozițiile necesare transpunerii Directivei 2019/1937, fapt pe care acest stat membru nu îl contestă. În această privință, statul membru menționat precizează că, în răspunsul la avizul motivat respectiv, a transmis Comisiei elemente ale legislației sale existente despre care susținea că permit transpunerea anumitor dispoziții ale acestei directive.

44 Or, în cererea introductivă, Comisia, amintind că ea consideră că transpunerea unei directive necesită adoptarea unui act pozitiv care să conțină o trimitere la această directivă, solicită Curții să constate că Republica Cehă nu a procedat la adoptarea unui astfel de act și nici nu a comunicat un astfel de act și, în consecință, nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 26 alineatele (1) și (3) din Directiva 2019/1937.

45 Prin urmare, nu se poate considera că obiectul cererii introductive a fost extins de Comisie în raport cu cel definit în avizul motivat din 15 iulie 2022.

46 *Secundo*, Republica Cehă susține că Comisia nu a indicat cu precizia și claritatea necesară motivele pentru care dispozițiile pe care i le-a notificat în cursul procedurii precontencioase ca măsuri de transpunere parțială a Directivei 2019/1937 nu permiteau reducerea obiectului neîndeplinirii obligațiilor care i se imputa.

47 Așa cum s-a amintit la punctul 44 din prezenta hotărâre, atât din avizul motivat, cât și din prezenta acțiune reiese că Comisia reproșează Republicii Cehe că nu a adoptat un act pozitiv care să permită transpunerea Directivei 2019/1937 și care să conțină o trimitere la această directivă și nici nu a comunicat un asemenea act.

48 În această privință, potrivit unei jurisprudențe constante, dacă o directivă prevede în mod expres obligația statelor membre de a se asigura că dispozițiile necesare pentru punerea sa în aplicare cuprind o trimitere la această directivă sau sunt însoțite de o asemenea trimitere la data publicării lor oficiale, este necesar, în orice caz, ca statele membre să adopte un act pozitiv de transpunere a directivei în cauză [Hotărârea din 14 martie 2024, Comisia/Letonia (Codul european al comunicațiilor electronice), C-454/22, EU:C:2024:235, punctul 33 și jurisprudența citată].

49 Or, în speță, întrucât Republica Cehă a precizat atât în cursul procedurii precontencioase, cât și în memoriul său în apărare faptul că un act pozitiv de transpunere care se referă în mod expres la Directiva 2019/1937 era în curs de adoptare, este cert că un astfel de act lipsea la data introducerii acțiunii.

50 Prin urmare, acest stat membru nu poate invoca inadmisibilitatea prezentei acțiuni pentru motivul că nu era în măsură să cunoască întinderea neîndeplinirii obligațiilor care i se reproșa, în condițiile în care, pe de o parte, el însuși a inițiat procedura legislativă națională pentru a se conforma obligațiilor care îi revin în temeiul Directivei 2019/1937 și, pe de altă parte, în condițiile în care actul pozitiv de transpunere a cărui adoptare o anunța urma să intre în vigoare abia la 1 august 2023, adică la aproape 5 luni de la introducerea prezentei acțiuni și la peste 19 luni de la 17 decembrie 2021, data expirării termenului de transpunere a Directivei 2019/1937.

51 Rezultă că prezenta acțiune este admisibilă.

– *Cu privire la fond*

52 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. De asemenea, articolul 26 alineatul (3) din această directivă precizează că, atunci când statele membre adoptă aceste dispoziții naționale, respectivele dispoziții conțin o trimitere la prezenta directivă sau sunt însoțite de o asemenea trimitere, la data publicării lor oficiale. În plus, în temeiul articolului 26 alineatul (3), statele membre trebuiau să comunice Comisiei textul dispozițiilor naționale menționate.

53 Potrivit unei jurisprudențe constante, 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 aprilie 2024, Comisia/Polonia (Directiva privind avertizorii), C-147/23, EU:C:2024:346, punctul 28 și jurisprudența citată].

54 Pe de altă parte, așa cum s-a amintit la punctul 48 din prezenta hotărâre, dacă o directivă prevede în mod expres obligația statelor membre de a se asigura că dispozițiile necesare pentru punerea sa în aplicare cuprind o trimitere la această directivă sau sunt însoțite de o asemenea trimitere la data publicării lor oficiale, este necesar, în orice caz, ca statele membre să adopte un act pozitiv de transpunere a directivei în cauză [Hotărârea din 14 martie 2024, Comisia/Letonia (Codul european al comunicațiilor electronice), C-454/22, EU:C:2024:235, punctul 33 și jurisprudența citată].

55 În speță, după ce a constatat că Republica Cehă nu îi comunicase dispozițiile necesare pentru transpunerea completă a Directivei 2019/1937, Comisia a adresat acestui stat membru, la 15 iulie 2022, un aviz motivat, prin care îl invita să se conformeze obligațiilor menționate în acest aviz în termen de două luni de la primirea acestuia.

56 Or, astfel cum reiese din memoriul în apărare și din memoriul în duplică depuse de Republica Cehă în prezenta procedură, la expirarea acestui termen, acest stat membru nu adoptase toate actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru a se conforma Directivei 2019/1937 și, prin urmare, nici nu comunicase aceste dispoziții Comisiei.

57 Cu toate acestea, din răspunsul său din 9 septembrie 2022 și din comunicarea pe care a efectuat-o la 14 septembrie 2022 reiese că, la această din urmă dată, Comisia fusese destinatara dispozițiilor cuprinse printre altele în Codul civil, în Codul de procedură administrativă, în Codul muncii, precum și în Regulamentul guvernului nr. 145/2015 ca măsuri de transpunere parțială a Directivei 2019/1937. Acest stat membru a indicat de asemenea Comisiei că anumite dispoziții ale acestei directive fuseseră deja transpuse ca urmare a conformității cu acestea din urmă a practicii administrative naționale și că, în orice caz, mai multe alte dispoziții ale directivei menționate nu necesitau să fie transpuse. De asemenea, Republica Cehă a precizat că se avea în vedere intrarea în vigoare a unui act pozitiv de transpunere a aceleiași directive pentru sfârșitul primului semestru al anului 2023.

58 În această privință, *primo*, arătând că transpunerea Directivei 2019/1937 trebuia finalizată în cursul anului 2023, Republica Cehă recunoaște că o transpunere completă în dreptul național a acestei directive nu fusese realizată nici la expirarea termenului prevăzut la articolul 26 alineatul (1) din aceasta, nici la cea a termenului stabilit în avizul motivat, și anume la 15 septembrie 2022.

59 *Secundo*, în ceea ce privește dispozițiile de drept național comunicate Comisiei în cursul procedurii precontencioase, pe de o parte, având în vedere jurisprudența amintită la punctul 54 din prezenta hotărâre, împrejurarea că dreptul unui stat membru în vigoare înainte de intrarea în vigoare a Directivei 2019/1937 este, potrivit acestui stat membru, deja conform cu această directivă nu este suficientă pentru a exclude obligația statului membru respectiv de a transpune directiva menționată în ordinea sa juridică și, prin urmare, pentru a justifica o astfel de neîndeplinire a obligațiilor [Hotărârea din 14 martie 2024, Comisia/Letonia (Codul european al comunicațiilor electronice), C-454/22, EU:C:2024:235, punctul 42].

60 Pe de altă parte, deși este adevărat, așa cum subliniază Republica Cehă, că revine Comisiei sarcina de a stabili existența pretinsei neîndepliniri a obligațiilor, nu este mai puțin adevărat că, în temeiul articolului 4 alineatul (3) TUE, statele membre sunt obligate să faciliteze Comisiei îndeplinirea misiunii sale, care constă, potrivit articolului 17 alineatul (1) TUE, mai ales în a veghea la aplicarea dispozițiilor Tratatului FUE și a dispozițiilor adoptate de instituții în temeiul acestuia [Hotărârea din 2 septembrie 2021, Comisia/Suedia (Stații de epurare), C-22/20, EU:C:2021:669, punctul 144 și jurisprudența citată].

61 Or, Republica Cehă a început să notifice acestei instituții dispoziții ale dreptului său național care ar transpune anumite dispoziții ale Directivei 2019/1937 abia după notificarea de către Comisie a scrisorii de punere în întârziere.

62 De asemenea, comunicarea unor astfel de dispoziții ale dreptului național a continuat pe parcursul întregii proceduri, până la 14 septembrie 2022, respectiv cu numai o zi înainte de expirarea termenului stabilit în avizul motivat, deși aceste dispoziții erau în vigoare în ordinea juridică cehă înainte de adoptarea acestei directive.

63 *Tertio*, trebuie amintit că dispozițiile unei directive trebuie puse în aplicare cu o forță juridică incontestabilă, cu specificitatea, cu precizia și cu claritatea necesare în vederea satisfacerii cerinței securității juridice care impune ca, în cazul în care directiva în cauză intenționează să creeze drepturi pentru particulari, beneficiarii să fie în măsură să le cunoască pe deplin [Hotărârea din 12 mai 2022, U.I. (Reprezentant vamal indirect), C-714/20, EU:C:2022:374, punctul 59].

64 Or, întrucât dispozițiile dreptului național notificate de Republica Cehă nu cuprind nicio trimitere la Directiva 2019/1937, nu se poate considera că acestea îndeplinesc cerințele precizate la punctul anterior.

65 Pe de altă parte, în ceea ce privește practicile administrative invocate de Republica Cehă ca măsură de transpunere a Directivei 2019/1937, trebuie arătat că o practică lipsită de o publicitate adecvată poate fi, prin natura sa, modificată în funcție de voința administrației, astfel încât nu se poate considera că ea constituie o executare valabilă a obligațiilor care îi revin unui stat membru în temeiul Tratatului FUE [Hotărârea din 13 iunie 2024, Comisia/Ungaria (Primirea solicitanților de protecție internațională II), C-123/22, EU:C:2024:493, punctul 81 și jurisprudența citată].

66 *Quarto*, în ceea ce privește caracterul nerelevant al anumitor dispoziții ale Directivei 2019/1937, cu privire la care Republica Cehă susține că transpunerea lor în dreptul național nu este necesară, este suficient să se amintească faptul că o asemenea apreciere efectuată de un stat membru nu poate în mod vădit să fie suficientă pentru a-l exonera de obligația sa de a adopta actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru a se conforma unei directive sau de obligația sa de a comunica Comisiei măsurile de transpunere a acestei directive [Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/Irlanda (Combaterea spălării banilor), C-550/18, EU:C:2020:564, punctul 88].

67 În consecință, este necesar să se constate că, prin neadoptarea, la expirarea termenului stabilit în avizul motivat din 15 iulie 2022, a tuturor 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 Cehă nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 26 alineatele (1) și (3) din această directivă.

Cu privire la neîndeplinirea obligațiilor în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE

Argumentele părților

68 În vederea stabilirii cuantumului sumei forfetare, 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 cuantumului sumei forfetare trebuie să se întemeieze pe criteriile fundamentale reprezentate de gravitatea încălcării, de durata acesteia și de necesitatea de a asigura efectul disuasiv al sancțiunii pentru a evita recidivele.

69 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. Instituția menționată precizează că, în conformitate cu punctul 3.2.2 din comunicarea menționată, ea aplică în mod sistematic un coeficient pentru gravitate de 10 în cazul neîndeplinirii complete a obligației de comunicare a dispozițiilor de transpunere a unei directive, orice omisiune de transpunere a unei directive și de comunicare a acestor dispoziții având același grad de gravitate, independent de natura dispozițiilor directivei în cauză.

70 În al doilea rând, referitor la durata încălcării, Comisia arată că aceasta echivalează, în ceea ce privește calculul sumei forfetare, cu numărul de zile în care a persistat încălcarea. Această durată se calculează în conformitate cu punctul 4.2.1 din Comunicarea din 2023 și corespunde numărului de zile ale perioadei cuprinse între ziua următoare expirării termenului de transpunere prevăzut de directiva în cauză și cel la care încălcarea a încetat.

71 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, Comisia arată că 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 înmulțit 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. În aplicarea acestui punct 3, factorul „n” pentru Republica Cehă este de 0,49.

72 În consecință, 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 0,49. 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 4 900 de euro, care trebuie înmulțită cu numărul de zile în care a persistat încălcarea, conform punctului 4.2.1 din comunicarea menționată. Comisia arată că plata acestei sume forfetare trebuie impusă cu condiția să fie mai mare de 1 372 000 de euro, cuantumul sumei forfetare minime stabilite pentru Republica Cehă potrivit punctului 5 din anexa I la Comunicarea din 2023.

73 În memoriul în apărare, Republica Cehă arată că, în aprecierea gravității neîndeplinirii obligațiilor, revine Comisiei sarcina de a ține seama de legislația națională existentă. Întrucât dispozițiile notificate în cursul procedurii precontencioase permit, potrivit acestui stat membru, transpunerea anumitor dispoziții ale Directivei 2019/1937, luarea lor în considerare în cadrul stabilirii cuantumului sumei forfetare s-ar impune în temeiul principiului egalității de tratament,

din moment ce ar fi datoria Comisiei să facă distincție între cazurile de netranspunere completă și cazurile de netranspunere parțială. De aici ar rezulta că coeficientul pentru gravitate nu poate depăși 4.

74 În concluziile suplimentare din 28 mai 2024, Comisia propune, în urma notificării de către Republica Cehă a intrării în vigoare, la 1 august 2023, a Legilor 171/2023 și 172/2023, să se considere că numărul de zile în care persistă încălcarea este cuprins între 18 decembrie 2021, și anume ziua următoare celei a expirării termenului de transpunere a Directivei 2019/1937, și 31 iulie 2023, și anume ziua anterioară celei a intrării în vigoare a legilor care permit transpunerea acestei directive. Rezultă că cuantumul zilnic propus de 4 900 de euro (10 × 0,49 × 1 000) trebuie înmulțit cu numărul de zile de persistență a încălcării, și anume 591 zile. Cuantumul sumei forfetare solicitate este, așadar, de 2 895 900 de euro.

75 Republica Cehă a depus, la 17 iunie 2024, observații prin care acest stat membru consideră că, având în vedere dispozițiile de transpunere parțială a Directivei 2019/1937, transmise Comisiei în cursul procedurii precontencioase, precum și cooperarea de care a dat dovadă, coeficientul pentru gravitate reținut nu ar trebui să fie mai mare de 3.

Aprecierea Curții

76 Articolul 260 alineatul (3) primul paragraf TFUE prevede că, în cazul în care sesizează Curtea cu o acțiune în temeiul articolului 258 TFUE, considerând că statul respectiv nu și-a îndeplinit obligația de a comunica dispozițiile necesare în vederea transpunerii unei directive adoptate în conformitate cu o procedură legislativă, Comisia poate indica, în cazul în care consideră necesar, cuantumul sumei forfetare sau al penalității cu titlu cominatoriu care urmează a fi plătită de statul membru respectiv și pe care îl consideră adecvat situației. Conform articolului 260 alineatul (3) al doilea paragraf TFUE, 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.

77 Din moment ce, astfel cum reiese din cuprinsul punctului 67 din prezenta hotărâre, s-a stabilit că, la expirarea termenului prevăzut în avizul motivat din 15 iulie 2022, Republica Cehă nici nu adoptase, nici nu comunicase, așadar, Comisiei toate 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.

78 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 dispoziții, ar avea tendința să persiste, ci și de a facilita și de a accelera procedura pentru aplicarea de sancțiuni pecuniare pentru neîndeplinirea obligației de comunicare a dispozițiilor naționale de transpunere a unei directive adoptate în conformitate cu procedura legislativă [Hotărârea din 25 aprilie 2024, Comisia/Polonia (Directiva privind avertizorii), C-147/23, EU:C:2024:346, punctul 57 și jurisprudența citată].

79 Pentru a atinge acest obiectiv, articolul 260 alineatul (3) TFUE prevede aplicarea printre altele a unei sume forfetare ca sancțiune pecuniară.

80 Obligarea la plata unei sume forfetare se întemeiază 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 îndelungată [a se vedea în acest sens Hotărârea din 25 aprilie 2024, Comisia/Polonia (Directiva privind avertizorii), C-147/23, EU:C:2024:346, punctul 59 și jurisprudența citată].

81 În această privință, Comisia motivează natura și cuantumul 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 [Hotărârea din 25 aprilie 2024, Comisia/Polonia (Directiva privind avertizorii), C-147/23, EU:C:2024:346, punctul 60 și jurisprudența citată].

82 În ceea ce privește oportunitatea aplicării unei sume forfetare, 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 25 aprilie 2024, Comisia/Polonia (Directiva privind avertizorii), C-147/23, EU:C:2024:346, punctul 62 și jurisprudența citată].

83 În speță, trebuie să se considere că, în pofida faptului că Republica Cehă a cooperat cu serviciile Comisiei în cursul procedurii precontencioase și i-a comunicat dispoziții din dreptul său existent susceptibile să constituie o transpunere a unora dintre dispozițiile Directivei 2019/1937, ansamblul elementelor juridice și factuale care însoțesc neîndeplinirea obligațiilor constatată 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 aplicarea unei sume forfetare. Mai întâi, Republica Cehă a notificat acestei instituții dispozițiile dreptului său național care considera că transpun anumite dispoziții ale Directivei 2019/1937 abia după notificarea de către Comisie a scrisorii de punere în întârziere din 27 ianuarie 2022. Apoi, notificările au continuat până la 14 septembrie 2022, și anume cu numai o zi înainte de expirarea termenului stabilit în avizul motivat din 15 iulie 2022, în condițiile în care dispozițiile notificate intraseră în vigoare în ordinea juridică națională înainte de adoptarea Directivei 2019/1937. În sfârșit, este necesar să se constate că până la intrarea în vigoare, la 1 august 2023, a Legilor 171/2023 și 172/2023, dispozițiile notificate nu permiteau o transpunere efectivă, specifică și completă a acestei directive, așa cum s-a amintit la punctul 64 din prezenta hotărâre.

84 În ceea ce privește calculul cuantumului sumei forfetare, trebuie amintit că, în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE, numai Curtea este competentă 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 aplica și cu privire la cuantumul maxim al sancțiunii pe care o poate aplica [Hotărârea din 25 aprilie 2024, Comisia/Polonia (Directiva privind avertizorii), C-147/23, EU:C:2024:346, punctul 67 și jurisprudența citată].

85 În exercitarea puterii sale de apreciere în materie, așa cum a fost încadrată de propunerile Comisiei, revine Curții sarcina de a stabili cuantumul sumei forfetare la plata căreia poate fi obligat un stat membru în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE, astfel încât această valoare să fie, pe de o parte, adecvată situației și, pe de altă parte, proporțională cu încălcarea săvârșită.

Printre factorii pertinenți 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 25 aprilie 2024, Comisia/Polonia (Directiva privind avertizorii), C-147/23, EU:C:2024:346, punctele 68 și 87, precum și jurisprudența citată].

86 Trebuie amintit de asemenea că, în cadrul acestei puteri de apreciere, linii directoare precum comunicările Comisiei 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 [Hotărârea din 25 aprilie 2024, Comisia/Polonia (Directiva privind avertizorii), C-147/23, EU:C:2024:346, punctul 69 și jurisprudența citată].

87 În speță, Comisia s-a întemeiat pe Comunicarea din 2023 pentru a-și justifica cererea de obligare a Republicii Cehe la plata unei sume forfetare, precum și pentru a stabili cuantumul acesteia.

88 În primul rând, în ceea ce privește gravitatea neîndeplinirii obligațiilor constatate, din cuprinsul punctului 3.2 din Comunicarea din 2023 reiese că, potrivit Comisiei, lipsa comunicării unor dispoziții care să permită transpunerea 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.

89 Republica Cehă contestă nivelul acestui coeficient și caracterul automat al aplicării sale în împrejurările neîndeplinirii obligațiilor care a fost constatată.

90 În această privință, trebuie amintit că obligația de a adopta dispoziții pentru a asigura transpunerea completă a unei directive și cerința de a le comunica 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 [Hotărârea din 25 aprilie 2024, Comisia/Polonia (Directiva privind avertizorii), C-147/23, EU:C:2024:346, punctul 72 și jurisprudența citată].

91 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 pot aduce 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 [Hotărârea din 25 aprilie 2024, Comisia/Polonia (Directiva privind avertizorii), C-147/23, EU:C:2024:346, punctul 73].

92 Or, lipsa transpunerii dispozițiilor Directivei 2019/1937 în termenul stabilit aduce atingere în mod necesar dreptului Uniunii și aplicării sale uniforme și efective, din moment ce încălcările 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 [Hotărârea din 25 aprilie 2024, Comisia/Polonia (Directiva privind avertizorii), C-147/23, EU:C:2024:346, punctul 74].

93 În aceste condiții, cuantumul sancțiunilor pecuniare aplicate unui stat membru în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE trebuie să fie adaptat împrejurărilor și proporțional cu încălcarea săvârșită [Hotărârea din 25 aprilie 2024, Comisia/Polonia (Directiva privind avertizorii), C-147/23, EU:C:2024:346, punctul 75], astfel cum s-a amintit la punctul 85 din prezenta hotărâre.

94 Acesta este motivul pentru care Curtea a statuat că 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 [Hotărârea din 25 aprilie 2024, Comisia/Polonia (Directiva privind avertizorii), C-147/23, EU:C:2024:346, punctul 76].

95 În această privință, Curtea a precizat că, 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 prevede punctul 3.2.2 din Comunicarea din 2023 [Hotărârea din 25 aprilie 2024, Comisia/Polonia (Directiva privind avertizorii), C-147/23, EU:C:2024:346, punctul 77].

96 În speță, Republica Cehă a susținut în memoriul său în apărare că Directiva 2019/1937 era deja transpusă parțial în legislația cehă.

97 Prin intermediul a două comunicări, una din 21 martie 2022, iar cealaltă din 14 septembrie 2022, Republica Cehă a notificat Comisiei dispozițiile cuprinse printre altele în Codul civil, în Codul de procedură administrativă, în Codul muncii, precum și în Regulamentul guvernului nr. 145/2015, despre care acest stat membru susține că permiteau transpunerea a 49 dintre dispozițiile Directivei 2019/1937.

98 În aceste condiții, trebuie să se constate 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 netranspunerii complete a Directivei 2019/1937 [a se vedea în acest sens Hotărârea din 25 aprilie 2024, Comisia/Polonia (Directiva privind avertizorii), C-147/23, EU:C:2024:346, punctul 92].

99 Nu este mai puțin adevărat că Republica Cehă a recunoscut ea însăși în memoriul său în apărare că, anterior intrării în vigoare a Legilor 171/2023 și 172/2023, normele de protecția a persoanelor care raportau încălcări ale dreptului erau dispersate în ordinea juridică cehă și nu conțineau, contrar cerințelor articolului 26 alineatul (3) din Directiva 2019/1937, trimiteri explicite la protecția acestor persoane.

100 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 [Hotărârea din 25 aprilie 2024, Comisia/Polonia (Directiva privind avertizorii), C-147/23, EU:C:2024:346, punctul 94].

101 Astfel, așa cum s-a amintit la punctul 91 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 [Hotărârea din 25 aprilie 2024, Comisia/Polonia (Directiva privind avertizorii), C-147/23, EU:C:2024:346, punctul 95].

102 În aceste condiții, astfel cum s-a arătat la punctul 92 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 [Hotărârea din 25 aprilie 2024, Comisia/Polonia (Directiva privind avertizorii), C-147/23, EU:C:2024:346, punctul 96].

103 Prin urmare, având în vedere obiectivul enunțat la articolul 1 din Directiva 2019/1937 coroborat cu considerentul (1) al acesteia, neadoptarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative necesare pentru transpunerea completă și precisă a directivei menționate este deosebit de gravă [Hotărârea din 25 aprilie 2024, Comisia/Polonia (Directiva privind avertizorii), C-147/23, EU:C:2024:346, punctul 97].

104 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 25 aprilie 2024, Comisia//Polonia (Directiva privind avertizorii), C-147/23, EU:C:2024:346, punctul 80 și jurisprudența citată].

105 Or, este cert că Republica Cehă nu adoptase, la expirarea termenului de transpunere prevăzut la articolul 26 alineatul (1) din Directiva 2019/1937, și anume la 17 decembrie 2021, toate actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru a asigura o transpunere specifică și completă a acestei directive și, prin urmare, nici nu comunicase aceste dispoziții Comisiei, contrar prevederilor articolului 26 alineatul (3) din această directivă. Rezultă că neîndeplinirea obligațiilor în cauză, care a încetat abia la 1 august 2023, odată cu intrarea în vigoare a Legilor 171/2023 și 172/2023, a durat mai mult de un an și jumătate.

106 În al treilea rând, în ceea ce privește capacitatea de plată a statului membru în cauză, reiese din jurisprudența Curții că, fără a aduce atingere posibilității Comisiei de a propune sancțiuni financiare întemeiate 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 25 aprilie 2024, Comisia/Polonia (Directiva privind avertizorii), C-147/23, EU:C:2024:346, punctul 81 și jurisprudența citată].

107 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 25 aprilie 2024, Comisia/Polonia (Directiva privind avertizorii), C-147/23, EU:C:2024:346, punctul 82 și jurisprudența citată].

108 În speță, factorul „n”, care reprezintă 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 media geometrică ponderată a PIB-ului statului membru în cauză în raport cu media PIB-ului statelor membre, care reprezintă două treimi din calculul factorului „n”, și a populației statului membru în cauză în raport cu media populației statelor membre, care reprezintă o treime din calculul factorului „n”, astfel cum reiese din ecuația menționată la punctul 9 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 [Hotărârea din 25 aprilie 2024, Comisia/Polonia (Directiva privind avertizorii), C-147/23, EU:C:2024:346, punctul 83 și jurisprudența citată].

109 Cu toate acestea, Curtea a statuat că stabilirea capacității de plată a statului membru în cauză nu poate cuprinde 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 [a se vedea în acest sens Hotărârea din 25 aprilie 2024, Comisia/Polonia (Directiva privind avertizorii), C-147/23, EU:C:2024:346, punctele 84-86].

110 Prin urmare, conform jurisprudenței amintite la punctul 106 din prezenta hotărâre și în lipsa unui criteriu pertinent prezentat de Comisie pentru a garanta o stabilitate a calculului și pentru a menține o diferență rezonabilă între factorii „n” ai statelor membre, cuantumul sumei forfetare trebuie stabilit ținând seama de media PIB-ului Republicii Cehe din ultimii trei ani.

111 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, Curtea nu poate stabili un cuantum 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 alineatele (1) și (3) din Directiva 2019/1937 și care aduc atingere efectivității depline a dreptului Uniunii impune aplicarea unei sume forfetare al cărei cuantum trebuie să fie stabilit la 2 300 000 de euro.

Cu privire la cheltuielile de judecată

112 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 Cehe 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.

113 Articolul 140 alineatul (1) din Regulamentul de procedură prevede că statele membre și instituțiile care au intervenit în litigiu suportă propriile cheltuieli de judecată. În aplicarea acestei dispoziții, Regatul Belgiei va suporta propriile cheltuieli de judecată.

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

1) **Prin faptul că nu a adoptat, la expirarea termenului stabilit în avizul motivat al Comisiei Europene din 15 iulie 2022, toate actele cu putere de lege și actele 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 faptul că nu a comunicat aceste acte Comisiei, Republica Cehă nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 26 alineatele (1) și (3) din această directivă.**

2) **Obligă Republica Cehă la plata către Comisia Europeană a unei sume forfetare în valoare de 2 300 000 de euro.**

3) **Obligă Republica Cehă să suporte, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, pe cele efectuate de Comisia Europeană.**

4) **Regatul Belgiei suportă propriile cheltuieli de judecată.**

Semnături