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 – Brak transpozycji i poinformowania o środkach przyjętych w tym celu – Artykuł 260 ust. 3 TFUE – Żądanie zasądzenia zapłaty w formie ryczałtu – Kryteria ustalania kwoty sankcji – Automatyczne zastosowanie współczynnika wagi uchybienia

W sprawie C-149/23

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 i art. 260 ust. 3 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 14 marca 2023 r.,

Komisja Europejska, którą reprezentowali J. Baquero Cruz oraz L. Mantl, w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

Republice Federalnej Niemiec, którą reprezentowali J. Möller, J. Heitz oraz M. Hellmann, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

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,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

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

wydaje następujący

* Język postępowania: niemiecki.

Wyrok

1 W swej skardze Komisja Europejska wnosi do Trybunału o:

– stwierdzenie, że poprzez nieprzyjęcie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz.U. 2019, L 305, s. 17) lub w każdym razie poprzez niepoinformowanie Komisji o takich przepisach Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 26 ust. 1 i 3 tej dyrektywy;

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

  – dziennej kwoty ryczałtowej wynoszącej 61 600 EUR pomnożonej poprzez liczbę dni, które upłynęły od dnia przypadającego po dniu upływu terminu na dokonanie transpozycji wyznaczonego w dyrektywie 2019/1937 do dnia wyeliminowania uchybienia, lub – w razie braku wyeliminowania uchybienia – do dnia wydania wyroku w niniejszej sprawie;

  – minimalnej kwoty ryczałtowej wynoszącej 17 248 000 EUR;

– w sytuacji gdy uchybienie zobowiązaniom stwierdzone w tiret pierwszym będzie utrzymywało się do dnia ogłoszenia wyroku w niniejszej sprawie, nakazanie Republice Federalnej Niemiec zapłaty na rzecz Komisji okresowej kary pieniężnej w wysokości 240 240 EUR za każdy dzień zwłoki liczony od dnia ogłoszenia wyroku w niniejszej sprawie do dnia, w którym Republika Federalna Niemiec wywiąże się ze zobowiązań wynikających z dyrektywy 2019/1937; oraz

– obciążenie Republiki Federalnej Niemiec kosztami postępowania.

Ramy prawne

Dyrektywa 2019/1937

2 Motywy 1 i 33 dyrektywy 2019/1937 stanowią:

„(1) […] 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.

[…]

(33) Osobom dokonującym zgłoszenia zwykle przychodzi łatwiej dokonywanie zgłoszeń wewnętrznych, chyba że istnieją powody, dla których wolą dokonać zgłoszenia zewnętrznego. Badania empiryczne wykazują, że większość sygnalistów dokonuje zgłoszeń wewnętrznych w ramach organizacji, w której pracują. Zgłoszenia wewnętrzne są również najlepszym sposobem na przekazanie informacji osobom, które mogą przyczynić się do

wczesnego i skutecznego wyeliminowania zagrożeń dla interesu publicznego. Jednocześnie osoba dokonująca zgłoszenia powinna mieć możliwość wyboru najwłaściwszego kanału do tego celu w zależności od indywidualnych okoliczności danej sprawy […]".

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 8 tej dyrektywy brzmi następująco:

„1. Państwa członkowskie zapewniają, by podmioty prawne w sektorze prywatnym i publicznym ustanowiły kanały i procedury na potrzeby dokonywania zgłoszeń wewnętrznych i podejmowania działań następczych, po konsultacji i w porozumieniu z partnerami społecznymi, jeżeli tak przewiduje prawo krajowe.

2. Kanały i procedury, o których mowa w ust. 1 niniejszego artykułu, powinny umożliwiać pracownikom podmiotu dokonywanie zgłoszeń informacji na temat naruszeń. Mogą one umożliwiać dokonywanie zgłoszeń informacji na temat naruszeń również przez inne osoby, o których mowa w art. 4 ust. 1 lit. b), c) i d) oraz art. 4 ust. 2, utrzymujące kontakt z podmiotem w kontekście związanym z pracą.

3. Ust. 1 stosuje się do podmiotów prawnych w sektorze prywatnym, które zatrudniają co najmniej 50 pracowników.

[…]

9. Ustęp 1 stosuje się do wszystkich podmiotów prawnych w sektorze publicznym, w tym do podmiotów będących własnością lub znajdujących się pod kontrolą takich podmiotów.

[…]".

5 Artykuł 23 ust. 1 tej dyrektywy przewiduje:

„Państwa członkowskie ustanawiają skuteczne, proporcjonalne i odstraszające sankcje stosowane wobec osób fizycznych lub prawnych, które:

[…]

c) wszczynają uciążliwe postępowania przeciwko osobom, o których mowa w art. 4;

[…]".

6 Artykuł 26 dyrektywy 2019/1937 przewiduje:

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

2. Na zasadzie odstępstwa od ust. 1, w przypadku podmiotów prawnych w sektorze prywatnym zatrudniających od 50 do 249 pracowników, państwa członkowskie wprowadzają w życie do dnia

17 grudnia 2023 r. przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wypełnienia obowiązku ustanowienia wewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń zgodnie z art. 8 ust. 3.

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

Komunikat Komisji z 2023 r.

7 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".

8 Punkt 3.2 tego komunikatu, 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.

[…]".

9 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 […]".

10 Zgodnie z pkt 3.3 komunikatu z 2023 r., zatytułowanym „Stosowanie współczynnika czasu trwania":

„[…]

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

[…]”.

11 Punkt 3.4 tego 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.

[…]”.

12 W pkt 4.2 tego komunikatu 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 […]

[…]”.

13 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.

[…]”.

14 Zgodnie z pkt 4.2.2 tego samego 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.

[…]”.

15 Załącznik I do komunikatu z 2023 r., 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 rzeczonego komunikatu, ustala się na poziomie 1000 EUR dziennie, co odpowiada jednej trzeciej kwoty stawki ryczałtowej okresowych kar pieniężnych; ponadto w pkt 3 – że współczynnik „n” dla Republiki Federalnej Niemiec wynosi 6,16. Zgodnie z pkt 5 tego załącznika I minimalna kara ryczałtowa określona dla Republiki Federalnej Niemiec wynosi 17 248 000 EUR.

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi i postępowanie przed Trybunałem

16 W dniu 27 stycznia 2022 r. Komisja skierowała do Republiki Federalnej Niemiec wezwanie do usunięcia uchybienia, zarzucając jej, że nie poinformowała jej ona o przepisach ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy 2019/1937, której termin transpozycji upłynął w dniu 17 grudnia 2021 r. W odpowiedziach z dnia 28 marca i 3 maja 2022 r. Republika Federalna Niemiec poinformowała Komisję, że prace nad tymi przepisami są w toku.

17 Wobec braku dalszych wiadomości na temat transpozycji tej dyrektywy Komisja w dniu 15 lipca 2022 r. skierowała do Republiki Federalnej Niemiec uzasadnioną opinię, w której wezwała ją do wypełnienia obowiązków ciążących na niej na mocy tej dyrektywy w terminie dwóch miesięcy począwszy od dnia doręczenia uzasadnionej opinii.

18 Republika Federalna Niemiec, która uzyskała przedłużenie terminu na ustosunkowanie się do tej opinii do dnia 15 grudnia 2022 r., w pismach z dnia 7 grudnia 2022 r. i 6 stycznia 2023 r. wskazała, że ustawa transponująca dyrektywę 2019/1937 zostanie ostatecznie przyjęta w dniu 10 lutego 2023 r.

19 Uznając, że owo państwo członkowskie nadal uchybia swoim zobowiązaniom, w dniu 14 marca 2023 r. Komisja postanowiła wnieść do Trybunału niniejszą skargę.

20 W dniu 2 czerwca 2023 r. Republika Federalna Niemiec notyfikowała Komisji Gesetz für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht Melden (ustawę federalną w sprawie poprawy ochrony sygnalistów i transponującą dyrektywę o ochronie osób zgłaszających przypadki naruszenia prawa Unii) z dnia 31 maja 2023 r. (BGBl. 2023 I, nr 140, zwaną dalej „HinSchG”), której przepisy weszły w życie w dniu 2 lipca 2023 r.

21 Ponadto Republika Federalna Niemiec pismami z dnia 17 lipca 2023 r. i 10 sierpnia 2023 r. powiadomiła Komisję o ustawach regionalnych dotyczących krajów związkowych, odpowiednio, Hesji i Bawarii, które weszły w życie, odpowiednio, w dniach 2 lipca i 1 sierpnia 2023 r., i mających na celu transpozycję dyrektywy 2019/1937 na szczeblu krajów związkowych. Republika Federalna Niemiec wskazała ponadto, że przyjęcie ustaw regionalnych dla krajów związkowych Berlina i Hamburga, ze względu na ich szczególny status, nie jest konieczne.

22 Pismem z dnia 24 października 2023 r. Komisja dostosowała swoje żądania, wskazując, że w następstwie wejścia w życie HinSchG można uznać, iż dokonano transpozycji dyrektywy 2019/1937 na szczeblu federalnym, ale w dwunastu krajach związkowych nadal nie przyjęto środków służących transpozycji art. 8 ust. 1 i 9 tej dyrektywy, w których uregulowano by kwestię wewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń.

23 W związku z tym Komisja zmieniła kwotę żądanych kar, zalecając zastosowanie począwszy od dnia 2 lipca 2023 r. współczynnika wagi uchybienia wynoszącego 1. Z powyższego wynika, że w okresie od dnia 18 grudnia 2021 r. do dnia 1 lipca 2023 r. współczynnik wagi uchybienia wynoszący 10 pozostał niezmieniony, a zaproponowana kwota kary ryczałtowej wynosiła 34 557 600 EUR. Od dnia 2 lipca 2023 r. zaproponowana dzienna kara ryczałtowa wynosiła 6160 EUR. Ponadto w zastosowaniu nowego współczynnika wagi uchybienia żądana kwota okresowej kary pieniężnej została obniżona do 24 024 EUR za każdy dzień opóźnienia.

24 W okresie od dnia 17 lipca 2023 r. do dnia 19 lipca 2024 r. Republika Federalna Niemiec notyfikowała Komisji szereg ustaw regionalnych transponujących dyrektywę 2019/1937.

25 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.

26 Pismem z dnia 18 września 2024 r. Komisja poinformowała Trybunał, że transpozycję dyrektywy 2019/1937 przez Republikę Federalną Niemiec można uznać za zakończoną w dniu 19 lipca 2024 r. W związku z tym instytucja ta, po pierwsze, częściowo cofnęła skargę oraz cofnęła swój wniosek o ustalenie okresowej kary pieniężnej, a po drugie, dostosowała swoje żądania zasądzenia od tego państwa członkowskiego kary ryczałtowej, żądając z tego tytułu kwoty 34 557 600 EUR za okres od dnia 18 grudnia 2021 r. do dnia 1 lipca 2023 r. i kwoty 2 353 120 EUR za okres od dnia 2 lipca 2023 r. do dnia 18 lipca 2024 r.

W przedmiocie skargi

Uchybienie zobowiązaniom w oparciu o art. 258 TFUE

Argumentacja stron

27 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.

28 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.

29 W niniejszej sprawie Republika Federalna Niemiec nie przyjęła przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do transpozycji dyrektywy 2019/1937 ani nie poinformowała Komisji o ich przyjęciu przed upływem terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, który to termin został przedłużony do dnia 15 grudnia 2022 r.

30 Przyznając, że doszło do rozpatrywanego uchybienia, Republika Federalna Niemiec przedstawia trzy powody, które jej zdaniem uzasadniają opóźnienie w transpozycji dyrektywy 2019/1937 do jej wewnętrznego porządku prawnego. Przede wszystkim podnosi ona, że w prawie niemieckim nie istnieje jednolity system ochrony sygnalistów. W związku z tym konieczne było ustanowienie spójnego systemu, którego zastosowanie wykracza poza zakres stosowania tej dyrektywy.

31 Następnie transpozycja wspomnianej dyrektywy może mieć znaczące skutki gospodarcze dla podmiotów zmuszonych do utworzenia komórek sprawozdawczych. W związku z tym proces prowadzący do odpowiedzialnej i przemyślanej transpozycji musi być długi.

32 Wreszcie Republika Federalna Niemiec powołuje się na trudności napotkane w procesie legislacyjnym mającym doprowadzić do transpozycji dyrektywy 2019/1937. Przykładowo ze względu na wybory do Bundestagu (niższej izby parlamentu federalnego), które odbyły się w 2021 r., działalność ustawodawcza została w czerwcu 2021 r. zawieszona. W związku z tym pierwsze czytanie projektu ustawy transponującej dyrektywę 2019/1937 przez niższą izbę parlamentu federalnego miało miejsce w dniu 29 września 2022 r. Tekst tej ustawy został następnie przyjęty w dniu 16 grudnia 2022 r. Ponieważ jednak Bundesrat (rada federalna) go odrzuciła, w celu wypracowania kompromisu należało zwrócić się do komitetu pojednawczego.

W związku z tym zatwierdzenie przez Bundesrat nastąpiło dopiero w dniu 12 maja 2023 r. W każdym razie dyrektywa 2019/1937 jest obecnie transponowana na szczeblu federalnym przez HinSchG.

33 Ponadto Republika Federalna Niemiec podkreśla, że ustanowienie wewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń w przypadku przewidzianych w dyrektywie 2019/1937 gmin, związków gmin i pracodawców pozostających pod kontrolą takich podmiotów należy do kompetencji ustawodawców regionalnych. Sygnaliści zatrudnieni w takich podmiotach gminnych mogliby jednak w praktyce, niezależnie od istnienia wewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń, korzystać z kanałów zewnętrznych, w związku z czym należy im zapewnić skuteczną ochronę.

34 W replice Komisja przypomina po pierwsze, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem państwo członkowskie nie może dla uzasadnienia braku transpozycji w wyznaczonym terminie powoływać się na okoliczności wynikające z jego wewnętrznego porządku prawnego lub na zachodzące praktyczne trudności.

35 Po drugie, Komisja zauważa, że pomimo notyfikowanych przez Republikę Federalną Niemiec w toku postępowania aktów transponujących pełna transpozycja dyrektywy 2019/1937, w rozumieniu jej art. 26 ust. 1, w dniu złożenia repliki, czyli w dniu 5 lipca 2023 r., nie została zakończona.

36 Tak więc, po pierwsze, nie podano do wiadomości Komisji przepisów określających szczegółowo organizację i procedury regulujące zewnętrzne kanały dokonywania zgłoszeń w ramach Bundesamt für Justiz (federalnego urzędu ds. wymiaru sprawiedliwości, Niemcy).

37 Po drugie, braku przepisów regionalnych regulujących wewnętrzne kanały dokonywania zgłoszeń w ramach podmiotów gminnych nie można zrekompensować istnieniem oddanych do dyspozycji pracowników tych podmiotów zewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń. Samo bowiem istnienie takiej możliwości nie spełnia wymogu pewności prawa, który wiąże się z wymogiem dokonania transpozycji przepisów dyrektywy.

38 Po trzecie, Komisja podkreśla, że zgłoszone jej przepisy niemieckie nie przewidują sankcji za stanowiące nadużycie postępowania sądowe przeciwko sygnalistom, pomimo że takie sankcje zostały przewidziane w art. 23 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2019/1937.

39 Instytucja ta formułuje na tej podstawie wniosek, że przepisy notyfikowane do tej pory przez Republikę Federalną Niemiec umożliwiały jedynie częściową transpozycję omawianej dyrektywy, zarówno na szczeblu federalnym, jak i regionalnym.

40 W duplice Republika Federalna Niemiec podkreśla, po pierwsze, że na szczeblu federalnym zewnętrzne kanały dokonywania zgłoszeń działają od czasu wejścia w życie w dniu 11 sierpnia 2023 r. rozporządzenia w sprawie organizacji takich kanałów.

41 Po drugie, w HinSchG przewidziano, że działania odwetowe wobec osób dokonujących zgłoszenia stanowią naruszenie zagrożone grzywną. Pojęcie „działań odwetowych” obejmuje w tym względzie stanowiące nadużycie postępowania sądowe.

42 Po trzecie, zakres stosowania HinSchG obejmuje co do zasady pracowników podmiotów gminnych, co gwarantuje ich ochronę w przypadku zgłoszenia, niezależnie od tego, czy podmioty na szczeblu regionalnym dokonały transpozycji dyrektywy 2019/1937.

43 W następstwie wniesienia przez Komisję żądań dodatkowych z dnia 18 września 2024 r., w których instytucja ta wskazała, że jej zdaniem transpozycję dyrektywy 2019/1937 przez Republikę Federalną Niemiec można uznać za dokonaną w dniu 19 lipca 2024 r., państwo to przedstawiło w dniu 1 października 2024 r. uwagi, w których utrzymuje, że dyrektywa ta została w pełni transponowana z chwilą wejścia w życie ustawy transponującej, czyli z dniem 2 lipca 2023 r.

Ocena Trybunału

44 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.

45 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].

46 W niniejszej sprawie, stwierdziwszy, że Republika Federalna Niemiec nie poinformowała jej o przepisach niezbędnych do 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, który to termin został przedłużony do dnia 15 grudnia 2022 r.

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

48 Aby uzasadnić opóźnienie w przyjęciu przepisów niezbędnych do transpozycji dyrektywy 2019/1937, państwo to powołuje się, po pierwsze, na konieczność przeprowadzenia długich dyskusji technicznych i politycznych mających na celu ustalenie, w jakim stopniu zakres przedmiotowy stosowania przepisów służących transpozycji należy rozszerzyć poza zakres przewidziany w tej dyrektywie po to, aby zapewnić sygnalistom wysoki poziom ochrony. Ponadto to państwo członkowskie powołuje się na trudności związane ze skutkami gospodarczymi tej dyrektywy, a także z przeprowadzeniem procesu legislacyjnego niezbędnego do przyjęcia tych przepisów.

49 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału państwo członkowskie nie może dla uzasadnienia uchybienia zobowiązaniom wynikającym z prawa Unii, takiego jak brak transpozycji dyrektywy w wyznaczonym terminie, powoływać się na przepisy, praktyki lub sytuacje w jego wewnętrznym porządku prawnym [wyrok z dnia 25 kwietnia 2024 r., Komisja/Polska (Dyrektywa o ochronie sygnalistów), C-147/23, EU:C:2024:346, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo].

50 Ponadto zgodnie z brzmieniem art. 26 ust. 1 dyrektywy 2019/1937 prawodawca Unii uznał, że dwuletni termin transpozycji jest wystarczający, aby umożliwić państwom członkowskim uczynienie zadość ciążącym na nich zobowiązaniom, w związku z czym Republika Federalna Niemiec nie może powoływać się na trudności związane z zakresem stosowania i skutkami gospodarczymi transpozycji tej dyrektywy.

51 Po drugie, co się tyczy transpozycji przepisów tej dyrektywy dotyczących wewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń w ramach podmiotów gminnych, Republika Federalna Niemiec podkreśla, że w braku takich kanałów nic nie stoi na przeszkodzie, aby pracownicy takich podmiotów korzystali z zewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń ustanowionych na szczeblu federalnym.

52 Niemniej jednak, jak wynika z motywu 33 dyrektywy 2019/1937, prawodawca Unii uznał, że zgłoszenia wewnętrzne mają szczególne znaczenie dla zapobiegania naruszeniom prawa Unii.

53 Z tego względu w art. 8 ust. 1 tej dyrektywy przewidziano obowiązek ustanowienia wewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń między innymi w ramach podmiotów prawnych z sektora publicznego.

54 Ponadto, w zakresie, w jakim Republika Federalna Niemiec twierdzi, że w praktyce pracownicy podmiotów gminnych mogą korzystać z zewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń, należy zauważyć, iż nie można uznać praktyki administracyjnej, która ze swej natury może być dowolnie zmieniana przez administrację, za stanowiącą wykonanie obowiązków spoczywających na państwach członkowskich w ramach transpozycji danej dyrektywy [wyrok z dnia 3 grudnia 2020 r., Komisja/Belgia (Rynki energii elektrycznej i gazu ziemnego), C-767/19, EU:C:2020:984, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo].

55 W związku z tym Republika Federalna Niemiec nie może skutecznie powoływać się na te okoliczności w celu uzasadnienia braku transpozycji dyrektywy 2019/1937 w wyznaczonym terminie.

56 W rezultacie należy stwierdzić, że poprzez nieprzyjęcie do dnia upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii z dnia 15 lipca 2022 r. i przedłużonego do dnia 15 grudnia 2022 r. przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy 2019/1937 i w konsekwencji niepoinformowanie o takich przepisach Komisji Republika Federalna Niemiec 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

57 Podstawą ustalenia kwoty kary ryczałtowej przez Komisję są ogólne zasady, o których mowa w pkt 2 komunikatu z 2023 r., oraz metoda obliczenia przedstawiona w pkt 3 i 4 tego komunikatu. W szczególności instytucja ta wskazuje, że określenie 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.

58 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 przepisów ma taką samą wagę, niezależnie od charakteru przepisów danej dyrektywy.

59 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.

60 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 Federalnej Niemiec wynosi 6,16.

61 Komisja proponuje więc zgodnie z pkt 4.2 komunikatu z 2023 r. przyjąć współczynnik wagi uchybienia wynoszący 10 i zastosować współczynnik „n” wynoszący 6,16. 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 61 600 EUR, którą należy pomnożyć przez liczbę dni trwania uchybienia, zgodnie z pkt 4.2.1 rzeczonego komunikatu. Komisja zauważa, że należy zasądzić zapłatę tej kwoty kary ryczałtowej pod warunkiem, iż będzie ona przewyższać kwotę 17 248 000 EUR, stanowiącą minimalną kwotę kary ryczałtowej ustaloną dla Republiki Federalnej Niemiec zgodnie z pkt 5 załącznika I do komunikatu z 2023 r.

62 W odpowiedzi na skargę Republika Federalna Niemiec podnosi, że komunikat z 2023 r. nie ma zastosowania do niniejszego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. To państwo członkowskie jest zdania, że pkt 7 tego komunikatu, zgodnie z którym jego przepisy mają zastosowanie do orzeczeń o skierowaniu sprawy do Trybunału wydanych po dniu 4 stycznia 2023 r., jest sprzeczny z wyrokiem z dnia 24 maja 2011 r., Komisja/Niemcy (C-54/08, EU:C:2011:339), w którego pkt 126 wyjaśniono, że sytuację danego państwa członkowskiego należy oceniać w chwili upływu terminu przewidzianego w uzasadnionej opinii. Ponieważ w niniejszej sprawie termin ten został ustalony na dzień 15 grudnia 2022 r., kwotę kar finansowych należy obliczać zgodnie ze szczegółowymi zasadami określonymi w komunikacie Komisji 2022/C 74/02, zatytułowanym „Aktualizacja danych wykorzystywanych do obliczania kar ryczałtowych i okresowych kar pieniężnych wskazywanych Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej przez Komisję w ramach postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego” z dnia 15 lutego 2022 r. (Dz.U. 2022, C 74, s. 2).

63 W każdym razie automatyczne zastosowanie współczynnika wagi uchybienia wynoszącego 10 nie pozwala na uwzględnienie szczególnych okoliczności rozpatrywanej sytuacji. Po pierwsze bowiem, procedura ustawodawcza mająca na celu przyjęcie przepisów niezbędnych do transpozycji dyrektywy 2019/1937 została zakończona przed zakończeniem pisemnego etapu postępowania przed Trybunałem. Po drugie, w dniu złożenia odpowiedzi na skargę nie upłynął jeszcze przewidziany w art. 26 ust. 2 tej dyrektywy termin transpozycji dotyczący przewidzianego w jej art. 8 ust. 3 obowiązku ustanowienia wewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń. Okoliczności te, będące okolicznościami łagodzącymi, uzasadniają zaś zastosowanie współczynnika wynoszącego co najwyżej 3.

64 W replice Komisja podnosi z jednej strony, że nałożenia kary ryczałtowej można żądać dopiero na etapie postępowania sądowego. W niniejszej sprawie, ze względu na to, że została ona wniesiona do Trybunału w dniu 14 marca 2023 r., komunikat z 2023 r. znajduje zastosowanie na podstawie jego pkt 7. Zasada ta gwarantuje równe traktowanie państw członkowskich, w szczególności wówczas, gdy wnoszą one o przedłużenie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, o co wystąpiła w niniejszej sprawie Republika Federalna Niemiec.

65 Z drugiej strony Komisja wskazuje, że systematyczne stosowanie współczynnika wagi uchybienia wynoszącego 10 w skali od 1 do 20 zapewnia przewidywalność i równe traktowanie państw członkowskich. Współczynnik taki jest umiarkowany w świetle konsekwencji braku transpozycji dyrektywy 2019/1937, która gwarantuje ochronę osób zgłaszających naruszenie prawa Unii.

66 W ramach żądań dodatkowych z dnia 24 października 2023 r. Komisja proponuje, w następstwie zgłoszenia HinSchG przez Republikę Federalną Niemiec, określenie dwóch okresów naruszenia i zastosowanie w konsekwencji dwóch współczynników wagi uchybienia, jednego wynoszącego 10 w odniesieniu do okresu od dnia 18 grudnia 2021 r. do dnia 1 lipca 2023 r. i drugiego wynoszącego 1 w odniesieniu do okresu od dnia 2 lipca 2023 r. do dnia usunięcia uchybienia lub, w przypadku braku usunięcia uchybienia, do dnia ogłoszenia wyroku w niniejszej sprawie. Wynika z tego, że dla pierwszego z tych okresów proponowana kwota dzienna wynosi 61 600 EUR (10 × 6,1 × 1000), którą to kwotę należy pomnożyć przez liczbę dni trwania uchybienia, wynoszącą 561. Żądana kwota kary ryczałtowej wynosi zatem 34 557 600 EUR. W przypadku drugiego z tych okresów proponowaną dzienną kwotę ryczałtową w wysokości 6 160 EUR (1 × 6,16 × 1000) mnoży się przez liczbę dni trwania naruszenia.

67 W przedstawionych w dniu 4 grudnia 2023 r. w przedmiocie tych żądań dodatkowych uwagach Republika Federalna Niemiec podtrzymuje swoje stanowisko, przedstawione po raz pierwszy w odpowiedzi na skargę i przypomniane w duplice.

68 W żądaniu dodatkowym z dnia 18 września 2024 r. Komisja wskazuje, że uważa, iż transpozycję dyrektywy 2019/1937 do prawa niemieckiego można uznać za dokonaną w dniu 19 lipca 2024 r. W związku z tym uważa ona, że jest w stanie zaproponować kwotę kary ryczałtowej odnoszącą się do drugiego okresu, który według Komisji trwał od dnia 2 lipca 2023 r. do dnia 18 lipca 2024 r., co odpowiada 382 dniom trwania naruszenia. Kwota kary ryczałtowej, o której nałożenie wniesiono w odniesieniu do tego okresu, wynosi 2 353 120 EUR (6160 × 382).

69 W dniu 1 października 2024 r. Republika Federalna Niemiec przedstawiła uwagi, w których utrzymuje, że dyrektywa ta została w pełni transponowana z chwilą wejścia w życie ustawy transponującej, czyli z dniem 2 lipca 2023 r. Ponadto to państwo członkowskie kwestionuje metodę obliczania żądanej kwoty kary ryczałtowej, opierając się na wyroku z dnia 25 kwietnia 2024 r., Komisja/Polska (Dyrektywa o ochronie sygnalistów) (C-147/23, EU:C:2024:346).

Ocena Trybunału

70 Na wstępie Republika Federalna Niemiec podnosi, że komunikat z 2023 r. nie ma zastosowania do niniejszego żądania zasądzenia zapłaty ryczałtu ratione temporis ze względu na to, że postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczęto w dniu 28 stycznia 2022 r. w następstwie wezwania do usunięcia uchybienia z dnia 27 stycznia 2022 r., a przepisami mającymi zastosowanie są przepisy obowiązujące w dniu upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii z dnia 15 lipca 2022 r. Należy jednak zauważyć, że zgodnie z pkt 7 tego komunikatu określone w nim zasady i kryteria mają zastosowanie do wszystkich decyzji o wniesieniu sprawy do Trybunału na podstawie art. 260 TFUE, które Komisja przyjęła po opublikowaniu tego komunikatu, czyli po dniu 4 stycznia 2023 r.

71 Ponieważ Komisja postanowiła wnieść do Trybunału niniejszą skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w dniu 14 marca 2023 r., podstawą prawną dla ustalenia kwoty ryczałtu żądanego w niniejszej sprawie stanowi ten właśnie komunikat.

72 Bez znaczenia w tym względzie jest przywołane przez Republikę Federalną Niemiec orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym istnienie uchybienia należy oceniać w świetle sytuacji państwa członkowskiego, w jakiej znajduje się ono na koniec terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, wobec czego Trybunał nie może brać pod uwagę późniejszych zmian.

73 Po pierwsze bowiem, Komisja może zaproponować nałożenie kar pieniężnych tylko w przypadku wniesienia do Trybunału skargi na podstawie art. 258 TFUE, w związku z czym wysokość tych kar powinna zostać ustalona w zastosowaniu przepisów obowiązujących w dniu wniesienia tej skargi.

74 Po drugie, wytyczne przyjęte przez Komisję, takie jak te zawarte w jej komunikatach, mają na celu wyjaśnienie zasad, zgodnie z którymi ustala ona wysokość kar pieniężnych, których orzeczenie proponuje Trybunałowi, o ile ten stwierdzi, że doszło do uchybienia zarzucanego danemu państwu członkowskiemu.

75 Należy zaś wprowadzić rozróżnienie między szczegółowymi zasadami dotyczącymi stwierdzenia istnienia uchybienia od zasad dotyczących nakładania kar pieniężnych.

76 Jak bowiem wynika z orzecznictwa przytoczonego w pkt 45 niniejszego wyroku, istnienie uchybienia należy oceniać w świetle sytuacji państwa członkowskiego, w jakiej znajduje się ono na koniec terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii. Natomiast w celu ustalenia kwoty kary ryczałtowej należy ustalić czas trwania zarzucanego uchybienia. W tym celu, z jednej strony, datą, którą należy przyjąć w celu ustalenia początku 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]. Z drugiej strony, datą, w której Komisja jest w stanie jak najlepiej ocenić wagę naruszenia, jego czas trwania i skutek odstraszający proponowanej kary, jest dzień, w którym zdecyduje się ona wnieść do Trybunału skargę w przedmiocie uchybienia, przy czym może ona ponadto w toku postępowania sądowego dostosować żądaną kwotę kary ryczałtowej w zależności od tego, jak rozwija się sytuacja w zakresie naruszenia w danym państwie członkowskim.

77 W konsekwencji wspomniane w pkt 62 niniejszego wyroku orzecznictwo, na które powołuje się Republika Federalna Niemiec, nie stoi na przeszkodzie temu, by w niniejszej sprawie Komisja, w celu określenia wysokości kar pieniężnych, których orzeczenie proponuje Trybunałowi, zastosowała zasady przewidziane w komunikacie z 2023 r.

78 W niniejszej sprawie należy przypomnieć, że art. 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.

79 Ponieważ, jak wynika z pkt 56 niniejszego wyroku, zostało ustalone, że w dniu upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii z dnia 15 lipca 2022 r., przedłużonego do dnia 15 grudnia 2022 r., Republika Federalna Niemiec nie przyjęła 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.

80 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].

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

82 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].

83 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].

84 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].

85 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że, niezależnie od faktu, iż Republika Federalna Niemiec współpracowała ze służbami Komisji w trakcie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, 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. W tym względzie należy zauważyć, że zarówno w chwili upływu terminu przewidzianego w art. 26 ust. 1 dyrektywy 2019/1937, jak i w dniu upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii z dnia 15 lipca 2022 r., przedłużonego do dnia 15 grudnia 2022 r., do wiadomości Komisji nie przekazano żadnych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych umożliwiających skuteczną transpozycję tej dyrektywy.

86 Co się tyczy obliczania kwoty kary ryczałtowej, należy przypomnieć, że 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].

87 Przy wykonywaniu uprawnień dyskrecjonalnych w tej dziedzinie, w zakresie wyznaczonym w propozycjach Komisji, do Trybunału należy – jak przypomniano w pkt 84 niniejszego wyroku – 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].

88 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].

89 W niniejszej sprawie Komisja, aby uzasadnić swoje żądanie zasądzenia od Republiki Federalnej Niemiec zapłaty kary ryczałtowej, a także aby ustalić jego kwotę, oparła się na komunikacie z 2023 r.,

90 W pierwszej kolejności, co się tyczy wagi stwierdzonego uchybienia, z pkt 3.2 komunikatu z 2023 r. wynika, że zdaniem Komisji brak zgłoszenia przepisów służących do transpozycji dyrektywy przyjętej w ramach procedury ustawodawczej zawsze uważa się za poważny. W związku z tym uchybienie to uzasadnia automatyczne zastosowanie współczynnika wagi uchybienia wynoszącego 10 w odniesieniu do okresu od dnia 18 grudnia 2021 r. do dnia 1 lipca 2023 r. W następstwie zmian ustawodawczych zgłoszonych Komisji instytucja ta uważa, że w odniesieniu do okresu od dnia 2 lipca 2023 r. do dnia 18 lipca 2024 r. należy zastosować współczynnik wagi uchybienia wynoszący 1.

91 Republika Federalna Niemiec kwestionuje wymiar tego współczynnika i automatyczny charakter jego zastosowania w okolicznościach stwierdzonego uchybienia.

92 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].

93 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].

94 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].

95 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 87 niniejszego wyroku.

96 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].

97 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].

98 W niniejszej sprawie w żądaniach dodatkowych z dnia 24 października 2023 r. Komisja zaproponowała zastosowanie współczynnika wagi uchybienia wynoszącego 1 od dnia 2 lipca 2023 r. ze względu na wejście w życie HinSchG, zapewniającej jej zdaniem pełną transpozycję dyrektywy 2019/1937 na szczeblu federalnym. Jak wskazano w pkt 68 niniejszego wyroku, Komisja określiła zatem dwa okresy naruszenia i w związku z tym zwraca się do Trybunału o zastosowanie dwóch współczynników wagi uchybienia, jednego, wynoszącego 10, w odniesieniu do okresu od dnia 18 grudnia 2021 r. do dnia 1 lipca 2023 r., a drugiego, wynoszącego 1, w odniesieniu do okresu od dnia 2 lipca 2023 r. do dnia 18 lipca 2024 r. Niemniej jednak instytucja ta nie dokonała na potrzeby konkretnego przypadku, zgodnie z pkt 79 wyroku z dnia 25 kwietnia 2024 r., Komisja/Polska (Dyrektywa o ochronie sygnalistów) (C-147/23, EU:C:2024:346) oceny skutków stwierdzonego uchybienia dla interesów prywatnych i interesu publicznego, która uzasadniałaby zastosowanie wynoszącego 10 współczynnika wagi uchybienia względem pierwszego z dwóch okresów. Trybunał rozstrzygnął przy tym, że uchybienie obowiązkowi przyjęcia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do pełnej transpozycji dyrektywy 2019/1937 oraz obowiązkowi poinformowania Komisji o tych przepisach należy uznać za szczególnie poważne [wyrok z dnia 25 kwietnia 2024 r., Komisja/Polska (Dyrektywa o ochronie sygnalistów), C-147/23, EU:C:2024:346, pkt 89].

99 Ponadto należy przypomnieć, że obowiązek lojalnej współpracy z Komisją spoczywa w każdym wypadku na państwach członkowskich na mocy art. 4 ust. 3 TUE, co oznacza, że każde państwo członkowskie jest zobowiązane ułatwiać tej instytucji wypełnianie jej zadania polegającego, zgodnie z art. 17 TUE, na nadzorowaniu – w charakterze strażniczki traktatów – stosowania prawa Unii pod kontrolą Trybunału. W związku z tym jedynie współpraca z Komisją charakteryzująca się działaniami świadczącymi o zamiarze jak najszybszego zastosowania się do zobowiązań wynikających z dyrektywy może zostać uwzględniona jako okoliczność łagodząca w ramach oceny wagi uchybienia [wyrok z dnia 25 kwietnia 2024 r., Komisja/Polska (Dyrektywa o ochronie sygnalistów), C-147/23, EU:C:2024:346, pkt 98 i przytoczone tam orzecznictwo].

100 W oparciu o argument Republiki Federalnej Niemiec, przedstawiony w pkt 63 niniejszego wyroku, zgodnie z którym procedura ustawodawcza dotycząca transpozycji dyrektywy 2019/1937 zakończyła się przed zakończeniem pisemnego etapu postępowania przed Trybunałem nie można zaś ustalić zachodzenia takiej okoliczności łagodzącej. Ponadto podniesiony przez to państwo członkowskie i wspomniany w pkt 63 niniejszego wyroku argument, zgodnie z którym, w zastosowaniu art. 26 ust. 2 tej dyrektywy, część przepisów tej dyrektywy powinna zostać transponowana najpóźniej nie w dniu 17 grudnia 2021 r., tylko w dniu 17 grudnia 2023 r., należy oddalić jako bezskuteczny, ponieważ niniejsza skarga nie dotyczy tego przepisu.

101 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].

102 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 Federalna Niemiec nie przyjęła przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych niezbędnych do zapewnienia transpozycji tej dyrektywy i w konsekwencji nie poinformowała Komisji o takich przepisach, wbrew wymogom wynikającym z tego art. 26 ust. 3 tej dyrektywy. Ponadto, jak wynika z pkt 51–54 niniejszego wyroku, w braku przyjęcia przepisów transponujących w niektórych z krajów związkowych wejście w życie HinSchG nie zapewniło pełnej transpozycji tej dyrektywy. Wynika z tego, że rozpatrywane uchybienie, które ustało dopiero w dniu 18 lipca 2024 r., trwało przez ponad dwa i pół roku.

103 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].

104 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].

105 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 11 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].

106 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].

107 W związku z tym, zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 103 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 Federalnej Niemiec z ostatnich trzech lat.

108 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 34 000 000 EUR.

W przedmiocie kosztów

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

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., który został przedłużony do dnia 15 grudnia 2022 r., przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii i w konsekwencji niepoinformowanie Komisji o takich przepisach Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 26 ust. 1 i 3 tej dyrektywy.**

2) **Zasądza się od Republiki Federalnej Niemiec zapłatę na rzecz Komisji kary ryczałtowej w kwocie 34 000 000 EUR.**

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

Podpisy