Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (dziewiąta izba)

z dnia 14 marca 2024 r.*

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Artykuł 258 TFUE – Dyrektywa (UE) 2018/1972 – Europejski kodeks łączności elektronicznej – Brak transpozycji i poinformowania o przepisach transponujących – Artykuł 260 ust. 3 TFUE – Żądanie zasądzenia zapłaty w formie ryczałtu i okresowej kary pieniężnej – Kryteria służące ustaleniu wysokości kary

W sprawie C-452/22

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE i art. 260 ust. 3 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 8 lipca 2022 r.,

Komisja Europejska, którą reprezentowali U. Małecka, L. Malferrari i E. Manhaeve, w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

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

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (dziewiąta izba),

w składzie: J.-C. Bonichot, pełniący obowiązki prezesa izby, S. Rodin i L.S. Rossi (sprawozdawczyni), sędziowie,

rzecznik generalny: T. Ćapeta,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

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

wydaje następujący

* Język postępowania: polski.

Wyrok

1 W 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) 2018/1972 z dnia 11 grudnia 2018 r. ustanawiającej Europejski kodeks łączności elektronicznej (Dz.U. 2018, L 321, s. 36), a w każdym razie poprzez niepoinformowanie Komisji o takich przepisach Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy tej dyrektywy;

– nakazanie Rzeczypospolitej Polskiej zapłaty na rzecz Komisji ryczałtu w oparciu o dzienną kwotę 13 180,5 EUR, przy czym minimalna kwota ryczałtu powinna wynosić 3 270 000 EUR;

– jeżeli uchybienie, o którym mowa w tiret pierwszym, trwa do dnia ogłoszenia wyroku w niniejszej sprawie, nakazanie Rzeczypospolitej Polskiej zapłaty na rzecz Komisji okresowej kary pieniężnej w wysokości 59 290,5 EUR za każdy dzień od dnia ogłoszenia wyroku w niniejszej sprawie do momentu, kiedy państwo to wywiąże się ze zobowiązań wynikających z dyrektywy 2018/1972, oraz

– obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania.

Ramy prawne

2 Motywy 2 i 3 dyrektywy 2018/1972 stanowią:

„(2) Funkcjonowanie pięciu dyrektyw, które stanowią część obowiązujących ram regulacyjnych dla sieci i usług łączności elektronicznej [...], podlega okresowemu przeglądowi przeprowadzanemu przez Komisję w szczególności w celu określenia potrzeby zmiany w świetle rozwoju techniki i sytuacji rynkowej.

(3) W swym komunikacie z dnia 6 maja 2015 r. ustanawiającym strategię jednolitego rynku cyfrowego dla Europy Komisja wskazała, że przegląd ram regulacyjnych sektora telekomunikacyjnego dotyczyłby głównie środków nastawionych na zachęcanie do inwestowania w szybkie sieci szerokopasmowe, zapewnienie spójnego podejścia w ramach rynku wewnętrznego do polityki widma radiowego i zarządzania widmem, ustanowienie warunków do funkcjonowania prawdziwego rynku wewnętrznego dzięki przezwyciężeniu fragmentacji regulacyjnej, zapewnienie skutecznej ochrony konsumentów, równych warunków działania wszystkim uczestnikom rynku i spójnego stosowania przepisów, a także zapewnienie większej skuteczności regulacyjnych ram instytucjonalnych”.

3 Artykuł 1 tej dyrektywy, zatytułowany „Przedmiot, zakres stosowania i cele”, stanowi:

„1. Niniejsza dyrektywa ustanawia zharmonizowane ramy prawne regulujące sieci łączności elektronicznej, usługi łączności elektronicznej, urządzenia i usługi towarzyszące i niektóre aspekty urządzeń końcowych. Określa ona zadania krajowych organów regulacyjnych i, w stosownych przypadkach, innych właściwych organów oraz zbiór procedur w celu zapewnienia zharmonizowanego stosowania ram prawnych w obrębie Unii [Europejskiej].

2. Celami niniejszej dyrektywy są:

a) wdrożenie rynku wewnętrznego w dziedzinie sieci i usług łączności elektronicznej prowadzące do realizacji i rozpowszechniania sieci o bardzo dużej przepustowości, powstania zrównoważonej konkurencji, interoperacyjności usług łączności elektronicznej, dostępności, bezpieczeństwa sieci i usług oraz korzyści dla użytkownika końcowego; oraz

b) zapewnienie świadczenia w całej Unii publicznie dostępnych, przystępnych cenowo usług dobrej jakości poprzez skuteczną konkurencję i wybór, aby sprostać sytuacjom, w których rynek nie zaspokaja w sposób zadowalający potrzeb użytkowników końcowych, w tym użytkowników z niepełnosprawnościami, tak aby mieli oni dostęp do usług na równi z innymi użytkownikami końcowymi, oraz ustanowić niezbędne prawa użytkowników końcowych.

[...]".

4 Artykuł 124 rzeczonej dyrektywy, zatytułowany „Transpozycja", stanowi w ust. 1:

„Państwa członkowskie przyjmują i publikują, najpóźniej do dnia 21 grudnia 2020 r., przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy. Niezwłocznie przekazują Komisji tekst tych przepisów.

Państwa członkowskie stosują te przepisy od dnia 21 grudnia 2020 r.

Przepisy przyjęte przez państwa członkowskie zawierają odniesienie do niniejszej dyrektywy lub odniesienie takie towarzyszy ich urzędowej publikacji. Przepisy te zawierają także wskazanie, że w istniejących przepisach ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odniesienia do dyrektyw uchylonych niniejszą dyrektywą należy odczytywać jako odniesienia do niniejszej dyrektywy. Metody dokonywania takiego odniesienia i formułowania takiego wskazania określane są przez państwa członkowskie".

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi i przebieg postępowania przed Trybunałem

5 Ponieważ Rzeczpospolita Polska nie przekazała Komisji żadnej informacji dotyczącej przyjęcia przepisów niezbędnych do transpozycji dyrektywy 2018/1972 do prawa polskiego, zgodnie z art. 124 tej dyrektywy, w dniu 3 lutego 2021 r. Komisja przesłała do tego państwa członkowskiego wezwanie do usunięcia uchybienia.

6 W dniu 6 kwietnia 2021 r. władze polskie odpowiedziały na to wezwanie, wskazując w szczególności, że transpozycja dyrektywy 2018/1972 nastąpi w drodze dwóch ustaw, które zostaną opublikowane i notyfikowane Komisji najpóźniej na początku sierpnia 2021 r.

7 W braku jakiejkolwiek innej informacji dotyczącej transpozycji dyrektywy 2018/1972 Komisja skierowała w dniu 23 września 2021 r. do Rzeczypospolitej Polskiej uzasadnioną opinię, w której zażądała od tego państwa wykonania wspomnianej dyrektywy przed dniem 23 listopada 2021 r.

8 W dniu 17 listopada 2021 r. władze polskie odpowiedziały na uzasadnioną opinię i przekazały Komisji szczegółowe informacje w sprawie stanu prac legislacyjnych dotyczących omawianej transpozycji. Wskazały one w szczególności, że publikację ustaw transponujących dyrektywę przewidziano na marzec 2022 r.

9 Biorąc pod uwagę, że Rzeczpospolita Polska nie przyjęła przepisów niezbędnych do wykonania dyrektywy 2018/1972, w dniu 6 kwietnia 2022 r. Komisja postanowiła wnieść do Trybunału skargę rozpatrywaną w niniejszym postępowaniu.

10 W dniu 27 kwietnia 2022 r. władze polskie poinformowały Komisję, że Rada Ministrów skierowała projekt ustawy transponującej dyrektywę 2018/1972 do komisji prawniczej w Rządowym Centrum Legislacji.

11 W dniu 8 lipca 2022 r. Komisja wniosła skargę rozpatrywaną w niniejszym postępowaniu.

12 Rzeczpospolita Polska wnosi do Trybunału o oddalenie skargi w całości, tytułem żądania ewentualnego – o odstąpienie od zasądzenia ryczałtu i okresowej kary pieniężnej, o których zasądzenie wniosła Komisja, tytułem dalszego żądania ewentualnego – o istotne zmniejszenie kwoty wspomnianego ryczałtu i wspomnianej okresowej kary pieniężnej, a także o obciążenie Komisji kosztami postępowania.

13 W dniu 19 grudnia 2022 r. pisemny etap postępowania w niniejszej sprawie został zamknięty.

W przedmiocie skargi

W przedmiocie uchybienia w świetle art. 258 TFUE

Argumentacja stron

14 W skardze Komisja przypomina, że na podstawie art. 288 akapit trzeci TFUE państwa członkowskie są zobowiązane do przyjęcia przepisów niezbędnych do zapewnienia transpozycji dyrektyw do ich krajowych porządków prawnych w terminach określonych w tych dyrektywach oraz do niezwłocznego poinformowania Komisji o tych przepisach.

15 Komisja wyjaśnia, że istnienie uchybienia należy oceniać na podstawie sytuacji danego państwa członkowskiego w chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii.

16 Otóż w niniejszej sprawie w dniu upływu wspomnianego terminu, a nawet w dniu wniesienia skargi rozpatrywanej w niniejszym postępowaniu, Rzeczpospolita Polska wciąż nie przyjęła przepisów niezbędnych do transpozycji dyrektywy 2018/1972 do swojego prawa krajowego, a w każdym razie nie poinformowała o nich Komisji.

17 Zdaniem Komisji Rzeczpospolita Polska nie kwestionuje w rzeczywistości zarzucanego jej uchybienia, lecz ogranicza się do usprawiedliwienia go okolicznościami o charakterze praktycznym i wewnętrznym. Tymczasem braku transpozycji dyrektywy w terminie w niej przewidzianym nie można usprawiedliwić takimi okolicznościami.

18 W odpowiedzi na skargę Rzeczpospolita Polska kwestionuje istnienie jakiegokolwiek uchybienia. Owo państwo członkowskie utrzymuje, że w związku z horyzontalnym charakterem dyrektywy 2018/1972 oraz przysługującą państwom członkowskim swobodą w doborze środków ją wdrażających zdecydowało się ono na zastosowanie rozwiązania analogicznego do przyjętego

przez prawodawcę Unii, to znaczy na przyjęcie nowego aktu prawnego, w sposób kompleksowy regulującego rynek telekomunikacyjny, a mianowicie ustawy – Prawo komunikacji elektronicznej wraz z ustawą – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo komunikacji elektronicznej.

19 Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej, przede wszystkim, przyjęcie projektów dwóch wspomnianych ustaw musiało, ze względu na ich obszerny zakres, zostać poprzedzone sporządzeniem szeregu analiz merytorycznych i legislacyjnych, a także szerokimi konsultacjami zarówno z administracją publiczną, jak i konsumentami oraz przedsiębiorcami.

20 Ponadto złożony i nieprecyzyjny charakter przepisów dyrektywy 2018/1972 stał się przyczyną szeregu wątpliwości interpretacyjnych, a w konsekwencji doprowadził do rozbieżności stanowisk między zaangażowanymi w prace legislacyjne podmiotami. Wspomniane wątpliwości miały w szczególności dotyczyć kwestii określenia zakresu podmiotowego omawianej dyrektywy, a także określenia kategorii usług łączności elektronicznej, do jakiej należałoby zaliczyć niektóre usługi RCS (Rich Communication Services). W powyższej kwestii Komisja sama nie udzieliła, zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej, użytecznej odpowiedzi na skierowane do niej przez to państwo pytanie.

21 Wreszcie prace legislacyjne opóźniły się z powodu pandemii COVID-19, która utrudniła organizację spotkań uzgodnieniowych oraz konsultacji, a także skutkowała licznymi nieobecnościami osób zaangażowanych w te prace. Ponadto wspomniana pandemia wiązała się z koniecznością równoległego zajęcia się wieloma istotnymi kwestiami, dotyczącymi w szczególności zdrowia publicznego, bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego.

22 W replice Komisja odpowiada, iż żadna z okoliczności, na które powołuje się Rzeczpospolita Polska, nie może usprawiedliwiać tego, że do dnia złożenia tej repliki rzeczone państwo członkowskie nie wypełniło zobowiązań dotyczących transpozycji dyrektywy 2018/1972.

Ocena Trybunału

23 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem istnienie uchybienia powinno być oceniane w zależności od sytuacji istniejącej w danym państwie członkowskim w momencie upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, a zmiany, które nastąpiły w okresie późniejszym, nie mogą być uwzględniane przez Trybunał [wyrok z dnia 25 lutego 2021 r., Komisja/Hiszpania (Dyrektywa o danych osobowych – Dziedzina karna), C-658/19, EU:C:2021:138, pkt 15 i przytoczone tam orzecznictwo].

24 Ponadto Trybunał wielokrotnie orzekał, iż jeżeli dyrektywa wyraźnie przewiduje obowiązek zapewnienia przez państwa członkowskie, że przepisy niezbędne do jej wykonania zawierają odniesienie do tej dyrektywy lub odniesienie takie powinno towarzyszyć ich urzędowej publikacji, to państwa członkowskie muszą w każdym razie przyjąć akt prawny dokonujący transpozycji omawianej dyrektywy [wyrok z dnia 25 lutego 2021 r., Komisja/Hiszpania (Dyrektywa o danych osobowych – Dziedzina karna), C-658/19, EU:C:2021:138, pkt 16 i przytoczone tam orzecznictwo].

25 W niniejszej sprawie termin udzielenia odpowiedzi na uzasadnioną opinię upłynął w dniu 23 listopada 2021 r. W konsekwencji istnienie zarzucanego uchybienia należy oceniać w świetle przepisów krajowych obowiązujących w tym dniu [zob. podobnie wyrok z dnia 25 lutego 2021 r., Komisja/Hiszpania (Dyrektywa o danych osobowych – Dziedzina karna), C-658/19, EU:C:2021:138, pkt 17 i przytoczone tam orzecznictwo].

26 W tym względzie bezsporne jest, że do wspomnianego dnia Rzeczpospolita Polska nie podjęła środków niezbędnych do zapewnienia transpozycji dyrektywy 2018/1972 ani, wobec tego, nie poinformowała o tych środkach Komisji.

27 W celu usprawiedliwienia swojego uchybienia Rzeczpospolita Polska podnosi kilka argumentów dotyczących, po pierwsze, jej decyzji o przyjęciu nowych aktów ustawodawczych regulujących w sposób kompleksowy rynek telekomunikacyjny, których proces przyjmowania był szczególnie złożony, po drugie, nieprecyzyjności przepisów dyrektywy 2018/1972, a po trzecie, skutków pandemii COVID-19.

28 Tymczasem takimi argumentami nie można usprawiedliwić zarzucanego przez Komisję uchybienia.

29 Po pierwsze bowiem, podnoszony złożony charakter wewnętrznego procesu legislacyjnego w odniesieniu do transpozycji dyrektywy 2018/1972 nie może mieć znaczenia, ponieważ zgodnie z utrwalonym orzecznictwem praktyki lub sytuacje porządku wewnętrznego państwa członkowskiego nie mogą uzasadniać nieprzestrzegania zobowiązań i terminów wynikających z dyrektyw Unii ani, w konsekwencji, spóźnionej lub niepełnej transpozycji tych dyrektyw [wyrok z dnia 13 stycznia 2021 r., Komisja/Słowenia (MiFID II), C-628/18, EU:C:2021:1, pkt 79 i przytoczone tam orzecznictwo].

30 Po drugie, podnoszony nieprecyzyjny i złożony charakter przepisów dyrektywy 2018/1972 nie może zdaniem Trybunału wykluczyć uchybienia będącego przedmiotem postępowania. Jak bowiem słusznie stwierdziła Komisja – gdy prawodawca Unii wyznaczał termin transpozycji omawianej dyrektywy, był świadomy stopnia jej złożoności i precyzyjności, a w każdym razie to wyłącznie ów prawodawca byłby uprawniony do przedłużenia wspomnianego terminu, nie zaś państwa członkowskie do odstępowania od niego ani Komisja do akceptowania takich odstąpień. Tymczasem Rzeczpospolita Polska nie twierdzi, że podjęła niezbędne kroki mające na celu próbę uzyskania takiego przedłużenia.

31 Po trzecie, jeśli chodzi o skutki pandemii COVID-19, która wybuchła na początku 2020 r., to wystarczy zauważyć, że prawodawca Unii przedłużyłby termin transpozycji dyrektywy 2018/1972, gdyby uznał, że skutki tej pandemii, dotykające całego terytorium Unii, uniemożliwiają państwom członkowskim wykonanie zobowiązań ciążących na nich na mocy wspomnianej dyrektywy.

32 Należy zatem stwierdzić, że poprzez nieprzyjęcie do dnia upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy 2018/1972 i, wobec tego, niepoinformowanie o tych przepisach Komisji Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 124 ust. 1 tej dyrektywy.

W przedmiocie żądań wniesionych z tytułu art. 260 ust. 3 TFUE

Argumentacja stron

33 W skardze Komisja podkreśla z jednej strony, że dyrektywa 2018/1972 została przyjęta w ramach zwykłej procedury ustawodawczej i wobec tego wchodzi w zakres stosowania art. 260 ust. 3 TFUE, a z drugiej strony, że uchybienie przez Rzeczpospolitą Polską zobowiązaniom przewidzianym w art. 124 tej dyrektywy – ponieważ rzeczone państwo członkowskie nie poinformowało o przepisach transponujących wspomnianą dyrektywę – stanowi oczywisty brak poinformowania o środkach podjętych w celu transpozycji dyrektywy w rozumieniu art. 260 ust. 3 TFUE.

34 Komisja przypomina, że w pkt 23 swojego komunikatu 2011/C 12/01, zatytułowanego „Stosowanie art. 260 ust. 3 TFUE" (Dz.U. 2011, C 12, s. 1) (zwanego dalej „komunikatem z 2011 r."), wyjaśniła, że kary, jakie będzie ona proponować zgodnie z art. 260 ust. 3 TFUE, będą obliczane z wykorzystaniem tej samej metody, którą stosuje się w wypadku wnoszenia spraw do Trybunału w trybie art. 260 ust. 2 i którą wyjaśniono w pkt 14–18 komunikatu Komisji SEC(2005) 1658, zatytułowanego „Stosowanie art. [260 TFUE]" (Dz.U. 2007, C 126, s. 15) (zwanego dalej „komunikatem z 2005 r.").

35 W związku z tym ustalenie wysokości kary powinno być uzasadnione: w pierwszej kolejności – wagą uchybienia, w drugiej kolejności – czasem jego trwania, a w trzeciej kolejności – potrzebą zapewnienia skutku odstraszającego samej kary w celu uniknięcia kolejnych uchybień.

36 Jeśli chodzi, w pierwszej kolejności, o wagę uchybienia, zgodnie z pkt 16 komunikatu z 2005 r. i z komunikatem z 2011 r., to Komisja twierdzi, że ustaliła współczynnik wagi uchybienia, biorąc pod uwagę dwa parametry, a mianowicie, z jednej strony, znaczenie uregulowań Unii będących przedmiotem uchybienia, a z drugiej strony, konsekwencje tego uchybienia dla interesu ogólnego i jednostkowego będących przedmiotem postępowania.

37 Tak więc z jednej strony Komisja zauważa, że dyrektywa 2018/1972 jest głównym aktem prawodawczym w dziedzinie łączności elektronicznej. Przede wszystkim, zdaniem Komisji, Europejski kodeks łączności elektronicznej (zwany dalej „EKŁE") modernizuje ramy regulacyjne Unii dotyczące łączności elektronicznej poprzez zwiększenie możliwości wyboru i praw konsumentów, zapewnienie wyższych standardów usług komunikacyjnych, wspieranie inwestycji w sieci o bardzo dużej przepustowości oraz promowanie bezprzewodowego dostępu do łączności o bardzo dużej przepustowości w całej Unii. Ponadto EKŁE wprowadza przepisy regulujące organizację sektora łączności elektronicznej, w tym jego strukturę instytucjonalną i zarządzanie nim. Przepisy tego kodeksu wzmacniają rolę krajowych organów regulacyjnych poprzez ustanowienie minimalnego zestawu kompetencji dla tych organów, a także zwiększenie ich niezależności poprzez ustanowienie wymogów dotyczących ich powoływania i obowiązków w kwestii przekazywania informacji. Poza tym EKŁE zapewnia również skuteczne i efektywne zarządzanie widmem radiowym (zwanym dalej „widmem"). Wspomniane przepisy zapewniają większą spójność praktyk państw członkowskich w odniesieniu do kluczowych aspektów wydawania zezwoleń na korzystanie z widma. Przepisy te sprzyjają konkurencji w zakresie infrastruktury i wdrażaniu sieci o bardzo dużej przepustowości w całej Unii. Wreszcie EKŁE reguluje różne aspekty świadczenia usług łączności elektronicznej, w tym obowiązki świadczenia usługi powszechnej, zasoby numeracyjne i prawa użytkowników końcowych. Wzmocnienie tych uregulowań ma na celu zwiększenie bezpieczeństwa i ochrony konsumentów, w szczególności w odniesieniu do przystępnego cenowo dostępu do wspomnianych usług.

38 Z drugiej strony zdaniem Komisji brak transpozycji dyrektywy 2018/1972 do prawa polskiego, po pierwsze, zakłóca praktyki regulacyjne w całej Unii – w odniesieniu do zarządzania systemem łączności elektronicznej, wydawania zezwoleń na korzystanie z widma i zasad dostępu do rynku. Wskutek tego przedsiębiorstwa nie mogą korzystać ani z bardziej spójnych i przewidywalnych procesów przyznawania lub odnawiania istniejących praw do użytkowania widma, ani z przewidywalności regulacyjnej zapewnianej przez minimalny 20-letni okres ważności licencji na użytkowanie widma. Takie nieprawidłowości mają zdaniem Komisji bezpośredni wpływ na dostępność i rozwój sieci o bardzo dużej przepustowości w Unii. Po drugie, konsumenci nie mogą korzystać z szeregu wymiernych korzyści, które zapewnia im wspomniana dyrektywa, takich jak rozwiązania dotyczące dostępu do przystępnych cenowo usług łączności, wymóg jasnego informowania o umowie, wymogi dotyczące jasności w zakresie taryf, ułatwienie zmiany dostawcy sieci w celu uzyskania bardziej przystępnych cen detalicznych oraz wymóg zapewnienia przez operatorów równego dostępu do usług łączności użytkownikom końcowym z niepełnosprawnościami.

39 Ponieważ Komisja nie znalazła czynników obciążających ani łagodzących, proponuje przyjąć w niniejszej sprawie współczynnik wagi uchybienia o wartości 10.

40 W drugiej kolejności, w odniesieniu do czasu trwania uchybienia Komisja utrzymuje, że odpowiada on okresowi trwającemu od następnego dnia po dniu upływu terminu transpozycji ustalonego w dyrektywie 2018/1972, a mianowicie od dnia 22 grudnia 2020 r., do dnia postanowienia o wniesieniu skargi w niniejszej sprawie do Trybunału, a mianowicie do dnia 6 kwietnia 2022 r. Z powyższego wynika, że brany pod uwagę okres wynosi piętnaście miesięcy. Zatem przy zastosowaniu współczynnika o wartości 0,10 miesięcznie, przewidzianego w pkt 17 komunikatu z 2005 r. w związku z komunikatem z 2011 r., współczynnik trwania uchybienia wynosi 1,5.

41 W trzeciej kolejności, jeśli chodzi o zdolność płatniczą Rzeczypospolitej Polskiej, to Komisja zastosowała współczynnik „n” przewidziany w komunikacie 2019/C 70/01, zatytułowanym „Zmiana metody obliczania kar ryczałtowych i okresowych kar pieniężnych, proponowanych przez Komisję w postępowaniach o naruszenie przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej” (Dz.U. 2019, C 70, s. 1). Współczynnik ten uwzględnia dwa elementy, a mianowicie produkt krajowy brutto (PKB) oraz znaczenie instytucjonalne danego państwa członkowskiego, wyznaczone liczbą miejsc, jaką dysponuje rzeczone państwo członkowskie w Parlamencie Europejskim.

42 Pomimo że Trybunał zakwestionował już – w wyroku z dnia 20 stycznia 2022 r., Komisja/Grecja (Odzyskanie pomocy państwa – Żelazonikiel) (C-51/20, EU:C:2022:36) – znaczenie zarówno tego drugiego elementu, jak i współczynnika korygującego o wartości 4,5 przewidzianych w tym komunikacie, to jednak Komisja postanowiła zastosować w niniejszej sprawie kryteria w nim wskazane, w oczekiwaniu na wydanie nowego komunikatu, uwzględniającego to najnowsze orzecznictwo Trybunału.

43 Tak więc zgodnie z komunikatem 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” (Dz.U. 2022, C 74, s. 2) (zwanym dalej „komunikatem z 2022 r.”), współczynnik „n” dla Rzeczypospolitej Polskiej wynosiłby 1,45.

44 Zgodnie z komunikatem 2017/C 18/02, zatytułowanym „Prawo Unii: lepsze wyniki dzięki lepszemu stosowaniu” (Dz.U. 2017, C 18, s. 10), Komisja wniosła do Trybunału o nałożenie na Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony okresowej kary pieniężnej w odniesieniu do okresu trwającego od dnia ogłoszenia wyroku w niniejszej sprawie do dnia jego pełnego wykonania, a z drugiej strony – ryczałtu w odniesieniu do okresu trwającego od następnego dnia po dniu upływu terminu transpozycji, przewidzianego w dyrektywie 2018/1972, do dnia pełnego wykonania przez rzeczone państwo członkowskie zobowiązań ciążących na nim na mocy tej dyrektywy lub do dnia ogłoszenia wspomnianego wyroku.

45 Jeśli chodzi o okresową karę pieniężną, to Komisja przypomina, że zgodnie z pkt 18 komunikatu z 2005 r. jej kwota musi być proporcjonalna do przewinienia, a zarazem odstraszająca. W tym celu kwotę dziennej okresowej kary pieniężnej oblicza się poprzez pomnożenie jednolitej stawki bazowej przez współczynnik wagi uchybienia i współczynnik trwania uchybienia, a następnie przez współczynnik „n” mający zastosowanie do danego państwa członkowskiego. Otóż jednolita stawka bazowa dla obliczenia okresowej kary pieniężnej wynosi, zgodnie z komunikatem z 2022 r., 2 726 EUR dziennie. Jak wskazano w pkt 39 i 40 niniejszego wyroku, współczynniki wagi i trwania uchybienia zaproponowane przez Komisję wynoszą odpowiednio 10 i 1,5. Współczynnik „n” dla Rzeczypospolitej Polskiej wynosi 1,45. Wobec tego zaproponowana przez Komisję kwota dziennej okresowej kary pieniężnej wynosi 59 290,5 EUR, licząc od dnia ogłoszenia wyroku w niniejszej sprawie.

46 Jeśli chodzi o ryczałt, to z pkt 20 komunikatu z 2005 r. wynika, że powinien on mieć przynajmniej stałą, minimalną stawkę, odzwierciedlającą zasadę, że każdy przypadek uporczywego niestosowania się do prawa Unii stanowi sam w sobie – niezależnie od dodatkowych okoliczności obciążających – naruszenie zasady praworządności we wspólnocie prawa, które powinno podlegać odpowiedniej karze. Zgodnie z komunikatem z 2022 r. minimalny ryczałt dla Rzeczypospolitej Polskiej wyniósłby 3 270 000 EUR.

47 Przy zastosowaniu metody ustanowionej w komunikatach z 2005 i 2011 r., gdyby wynik naliczonego ryczałtu przekroczył wspomnianą minimalną stawkę, Komisja proponowałaby, aby Trybunał ustalił ryczałt, mnożąc stawkę dzienną przez liczbę dni trwania danego uchybienia, począwszy od następnego dnia po dniu upływu terminu transpozycji, przewidzianego w omawianej dyrektywie, do dnia, w którym usunięto to uchybienie lub – jeśli to nie nastąpiło – do dnia ogłoszenia wyroku wydanego zgodnie z art. 260 ust. 3 TFUE. Tak więc stawkę dzienną ryczałtu powinno się obliczyć, mnożąc jednolitą stawkę bazową mającą zastosowanie do obliczania stawki dziennej ryczałtu przez współczynnik wagi uchybienia i przez współczynnik „n”. Otóż wspomniana jednolita stawka bazowa wynosi, zgodnie z komunikatem z 2022 r., 909 EUR. W niniejszej sprawie, ponieważ współczynnik wagi uchybienia i współczynnik „n” wynoszą odpowiednio 10 i 1,45, to dzienna kwota ryczałtu wynosi 13 180,5 EUR. Wysokość tej kwoty odpowiadałaby iloczynowi wspomnianej stawki dziennej i liczby dni, które upłynęły pomiędzy dniem następującym po dniu upływu terminu transpozycji ustalonym w dyrektywie 2018/1972, a mianowicie dniem 22 grudnia 2020 r., a dniem, w którym Rzeczpospolita Polska wykona zobowiązania ciążące na niej na mocy tej dyrektywy, lub dniem ogłoszenia wyroku w niniejszej sprawie, przy czym kwota ta nie może być niższa od minimalnego ryczałtu w wysokości 3 270 000 EUR, ustalonego w komunikacie z 2022 r. w odniesieniu do rzeczonego państwa członkowskiego.

48 W odpowiedzi na skargę Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że kwoty ryczałtu i okresowej kary pieniężnej zaproponowane przez Komisję są zbyt wysokie i nieproporcjonalne do wagi zarzucanego uchybienia.

49 Jeśli chodzi, z jednej strony, o ustalenie współczynnika wagi uchybienia, to Rzeczpospolita Polska zarzuca Komisji, że nie przeprowadziła ona szczegółowej analizy, wymaganej w komunikacie z 2005 r. i w orzecznictwie Trybunału. Komisja ograniczyła się jej zdaniem do ogólnych sformułowań, które nie pozwalają na określenie znaczenia naruszonych przepisów prawa Unii oraz wpływu braku transpozycji dyrektywy 2018/1972 na interes ogólny i jednostkowy.

50 Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej Komisja dokonała nietrafnej oceny stopnia rzeczywistej wagi uregulowań prawa Unii będących przedmiotem zarzucanego uchybienia. Dyrektywa 2018/1972 powtarza bowiem w znacznej części przepisy poprzednio obowiązujących dyrektyw, które zostały w pełni transponowane do polskiego porządku prawnego, i nie wprowadza przy tym zmian o charakterze systemowym. Niektóre z tych zmian mają bowiem wyłącznie charakter redakcyjny lub są mało istotne.

51 Jeśli chodzi o zmiany, które Komisja uznała za istotne, to Rzeczpospolita Polska twierdzi, że prawo polskie zawiera już przepisy, które są, co do istoty, podobne do przepisów przewidzianych w dyrektywie 2018/1972 i gwarantują realizację celów tej dyrektywy. Przepisy te weszły w życie w dniu 21 grudnia 2020 r., czyli w dniu upływu terminu transpozycji omawianej dyrektywy.

52 Nawet jeżeli, w związku z niepoinformowaniem Komisji o wspomnianych powyżej przepisach krajowych, nie zostałyby one uwzględnione przy ocenie istnienia uchybienia będącego przedmiotem postępowania, to przepisy te – zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej – powinno się wziąć pod uwagę przy obliczaniu współczynnika wagi uchybienia, a w szczególności przy ocenie skutków braku terminowej transpozycji dyrektywy 2018/1972 dla interesu ogólnego i jednostkowego.

53 Co się tyczy, z drugiej strony, uwzględnienia skutku odstraszającego, a w szczególności zastosowania współczynnika „n”, to Rzeczpospolita Polska uważa, że podobnie jak w sprawie zakończonej wyrokiem z dnia 20 stycznia 2022 r., Komisja/Grecja (Odzyskanie pomocy państwa – Żelazonikiel) (C-51/20, EU:C:2022:36), nie ma konieczności uwzględniania znaczenia instytucjonalnego pozwanego państwa członkowskiego w Unii i że wystarczy oprzeć się na jego PKB. W takim wypadku współczynnik „n” powinien zostać zmniejszony do wartości 1,03.

54 Podsumowując, Rzeczpospolita Polska wnosi o zmniejszenie wartości współczynnika wagi uchybienia oraz współczynnika „n”, a w konsekwencji o obniżenie wysokości kar, o których zasądzenie wniosła Komisja.

55 W replice Komisja podnosi, w pierwszej kolejności, że argumentacja Rzeczypospolitej Polskiej jest niespójna, ponieważ rzeczone państwo twierdzi, z jednej strony, że szczegółowy tekst dyrektywy 2018/1972 wymagał przeprowadzenia wielu analiz merytorycznych i konsultacji publicznych, w tym z konsumentami i przedsiębiorcami, co doprowadziło do opóźnienia jej transpozycji, a z drugiej strony, że dyrektywa ta w znacznej części powtarza przepisy poprzednich dyrektyw – do tego stopnia, że uchybienie będące przedmiotem postępowania nie może mieć faktycznego i istotnego wpływu na rynek bądź na sytuację użytkowników końcowych.

56 W drugiej kolejności Komisja wskazuje, że do dnia złożenia repliki przepisy krajowe wskazane przez Rzeczpospolitą Polską, zgodne – zdaniem tej ostatniej – z wymogami dyrektywy 2018/1972, nie zostały jej notyfikowane jako środki transponujące tę dyrektywę. Komisja uważa, że nie może zatem uwzględnić tych przepisów na potrzeby określenia współczynnika wagi uchybienia.

57 Po pierwsze, według Komisji nie miała ona możliwości zbadania, czy wspomniane przepisy krajowe zapewniają w sposób skuteczny pełną transpozycję przepisów dyrektywy 2018/1972.

58 Po drugie, zdaniem Komisji dyrektywa ta przewiduje w każdym wypadku obowiązek przekazania jej, w stosownej formie, tekstu takich przepisów krajowych, tak aby Komisja mogła określić datę i zakres przekazanej informacji. Stanowisko Rzeczypospolitej Polskiej sprowadza się do stwierdzenia, że oficjalne poinformowanie Komisji można zastąpić odniesieniem się, przed Trybunałem, do środków mających na celu transpozycję omawianej dyrektywy, co stanowi poinformowanie de facto, stojące wprost w sprzeczności z brzmieniem obowiązku informacyjnego przewidzianego w tej dyrektywie, i pozbawia ten obowiązek treści, ze szkodą dla skuteczności (effet utile) prawa Unii. To samo dotyczy również sytuacji, w której transpozycję dyrektywy można zapewnić poprzez już obowiązujące uregulowania krajowe. W takim mianowicie wypadku państwa członkowskie nie są zwolnione z obowiązku poinformowania Komisji o istnieniu tych uregulowań.

59 Po trzecie, informacja, którą państwa członkowskie mają obowiązek przekazać Komisji, musi być jasna i precyzyjna, a także jednoznacznie wskazywać, poprzez które przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne państwa członkowskie wypełniają w swojej opinii różne zobowiązania nałożone na nie w danej dyrektywie. W braku takiej informacji Komisja nie jest w stanie sprawdzić, czy rzeczone państwo członkowskie rzeczywiście i w całości transponowało tę dyrektywę.

60 Po czwarte, Komisja podkreśla, że argumenty wysuwane przez Rzeczpospolitą Polską mają charakter ogólny i że nie jest możliwe wywnioskowanie z nich, że przytoczone uregulowania prawne transponują skutecznie i w całości przepisy dyrektywy 2018/1972 do polskiego porządku prawnego.

61 W trzeciej kolejności, jeśli chodzi o współczynnik „n”, to Komisja podtrzymuje swoje stanowisko.

62 W duplice Rzeczpospolita Polska wyjaśnia, że jeżeli chodzi, w pierwszej kolejności, o współczynnik wagi uchybienia, to nie kwestionuje ona, iż obowiązek przyjęcia przepisów krajowych w celu zapewnienia pełnej transpozycji dyrektywy i obowiązek poinformowania Komisji o tych przepisach stanowią zasadnicze zobowiązania państw członkowskich i że uchybienie tym zobowiązaniom należy uznać za mające pewną wagę. Ponadto nie uważa ona, że oficjalne poinformowanie Komisji można zastąpić poinformowaniem de facto.

63 Jednak według niej, z jednej strony, nie oznacza to wcale, że oceniając, na potrzeby określenia wysokości kar pieniężnych, skutki braku terminowej transpozycji dyrektywy 2018/1972 dla rynku wewnętrznego i konsumentów, można całkowicie pominąć obowiązujące przepisy krajowe z tego tylko powodu, że nie zostały one notyfikowane Komisji. Przyjęcie odmiennej konkluzji oznaczałoby, że podczas ustalania współczynnika wagi uchybienia ocenia się potencjalne skutki działań państw członkowskich, a nie skutki rzeczywiste tych działań. Tymczasem zgodnie z pkt 16 komunikatu z 2005 r. wśród okoliczności wpływających na współczynnik wagi uchybienia odrębnie wymienia się wagę zasad unijnych będących przedmiotem uchybienia oraz skutki uchybienia dla interesu ogólnego i jednostkowego. Rzeczpospolita Polska uważa, że w ramach pierwszego z wymienionych parametrów ocenia się znaczenie danego aktu Unii w sensie abstrakcyjnym, co obejmuje między innymi potencjalne skutki braku jego wdrożenia w państwach członkowskich. Natomiast skutki podnoszonego uchybienia dla interesu ogólnego lub jednostkowego powinny być analizowane w określonym kontekście, z uwzględnieniem nie tylko przepisów dyrektywy 2018/1972, ale również okoliczności faktycznych, do których należy

zaliczyć także obowiązujące przepisy krajowe, nawet jeśli nie zostały one notyfikowane. W tym względzie rzeczone państwo członkowskie odwołuje się do pkt 53 wyroku z dnia 25 czerwca 2013 r., Komisja/Republika Czeska (C-241/11, EU:C:2013:423).

64 Ponadto Rzeczpospolita Polska informuje, że w dniu 25 listopada 2022 r. notyfikowała Komisji szereg aktów i że obydwa projekty ustaw transponujących zostały skierowane do Sejmu w dniu 9 grudnia 2022 r., co zgodnie z pkt 16.3 komunikatu z 2005 r. powinno zostać uznane za okoliczność łagodzącą, świadczącą o postępach w pracach legislacyjnych.

65 Z drugiej strony, rzeczone państwo członkowskie utrzymuje, że jego argumentacja nie jest niespójna. Okoliczność, że dyrektywa 2018/1972 powtarza w dużej części uchylane dyrektywy, nie wyklucza bowiem niejednoznaczności nowych, dodawanych przez tę dyrektywę przepisów. Wskazane w odpowiedzi na skargę zagadnienia problematyczne dotyczą tych właśnie nowych przepisów.

66 W drugiej kolejności, jeśli chodzi o współczynnik „n”, to Rzeczpospolita Polska przypomina, że wyrok Komisja/Grecja (Odzyskanie pomocy państwa – Żelazonikiel) (C-51/20, EU:C:2022:36) ogłoszono w dniu 20 stycznia 2022 r. i że Komisja nie może powoływać się na nieukończone analizy, aby uzasadnić jego niewykonanie. Wyrok ten ma istotne znaczenie dla toczących się postępowań w sprawie braku transpozycji dyrektyw oraz niewykonania orzeczeń Trybunału, w których Komisja z jednej strony zarzuca państwom członkowskim brak terminowego wywiązania się z ich zobowiązań, a z drugiej – sama zwleka z wykonaniem wspomnianego wyroku.

Ocena Trybunału

67 Ponieważ, jak wynika z pkt 32 niniejszego wyroku, zostało ustalone, że po upływie wyznaczonego w uzasadnionej opinii terminu Rzeczpospolita Polska nie poinformowała Komisji o żadnym środku podjętym w celu transpozycji dyrektywy 2018/1972 w rozumieniu art. 260 ust. 3 TFUE, stwierdzone w ten sposób uchybienie wchodzi w zakres stosowania tego przepisu.

68 Komisja wnosi o nałożenie okresowej kary pieniężnej i ryczałtu.

69 Otóż z orzecznictwa Trybunału wynika, że zastosowanie jednego z tych dwóch środków zależy od zdolności każdego z nich do osiągnięcia realizowanego celu stosownie do okoliczności danego przypadku. O ile nałożenie okresowej kary pieniężnej wydaje się szczególnie właściwe, by skłonić państwo członkowskie do usunięcia w jak najkrótszym czasie uchybienia, które w braku tego rodzaju środka nacisku miałoby tendencję do utrwalania się, o tyle zasądzenie zapłaty ryczałtu opiera się w większym stopniu na ocenie skutków niewykonania zobowiązań państwa członkowskiego dla interesów prywatnych i interesu publicznego, w szczególności gdy uchybienie trwało przez dłuższy czas [wyrok z dnia 25 lutego 2021 r., Komisja/Hiszpania (Dyrektywa o danych osobowych – Dziedzina karna), C-658/19, EU:C:2021:138, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo].

– *W przedmiocie wniosku o nałożenie okresowej kary pieniężnej*

70 Co się tyczy celowości nałożenia okresowej kary pieniężnej w niniejszej sprawie, należy przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału zastosowanie okresowej kary pieniężnej jest co do zasady uzasadnione tylko wówczas, gdy uchybienie, za które kara ma zostać nałożona, trwa do czasu oceny okoliczności faktycznych przez Trybunał, to jest do dnia zakończenia

postępowania [wyrok z dnia 25 lutego 2021 r., Komisja/Hiszpania (Dyrektywa o danych osobowych – Dziedzina karna), C-658/19, EU:C:2021:138, pkt 55, 57, a także przytoczone tam orzecznictwo].

71 Z powyższego wynika, że w celu ustalenia, czy w niniejszej sprawie można rozważyć nałożenie okresowej kary pieniężnej, należy zbadać, czy stwierdzone w pkt 32 niniejszego wyroku uchybienie trwało do dnia zakończenia postępowania, co nastąpiło w dniu 19 grudnia 2022 r.

72 W tym względzie z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi wynika, że do owego dnia Rzeczpospolita Polska ani nie podjęła środków niezbędnych do zapewnienia transpozycji przepisów dyrektywy 2018/1972 do prawa polskiego, ani, wobec tego, o nich nie poinformowała.

73 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że poprzez niepodjęcie wspomnianych środków do dnia dokonania przez Trybunał oceny okoliczności faktycznych i, wobec tego, niepoinformowanie o nich Komisji Rzeczpospolita Polska trwała w swoim uchybieniu.

74 W związku z tym Trybunał uważa, że zasądzenie od Rzeczypospolitej Polskiej okresowej kary pieniężnej, o które wniosła Komisja, jest odpowiednim środkiem do zapewnienia, aby rzeczone państwo członkowskie w jak najkrótszym czasie usunęło stwierdzone uchybienie i wypełniło zobowiązania, które na nim ciążą na mocy dyrektywy 2018/1972. Natomiast, ponieważ nie można wykluczyć, że w dniu ogłoszenia wyroku w niniejszej sprawie transpozycja tej dyrektywy zostanie całkowicie ukończona, okresowa kara pieniężna powinna zostać nałożona jedynie w zakresie, w jakim uchybienie stwierdzone w pkt 32 niniejszego wyroku będzie trwało nadal w dniu jego ogłoszenia.

75 Należy przypomnieć, że w ramach wykonywania przysługujących Trybunałowi uprawnień do swobodnej oceny jego zadaniem jest określenie wysokości okresowej kary pieniężnej w taki sposób, by była ona, z jednej strony, stosowna do okoliczności sprawy i proporcjonalna do stwierdzonego uchybienia oraz do zdolności płatniczej zainteresowanego państwa członkowskiego, a z drugiej strony, nie przekraczała, zgodnie z art. 260 ust. 3 akapit drugi TFUE, kwoty wskazanej przez Komisję [wyrok z dnia 25 lutego 2021 r., Komisja/Hiszpania (Dyrektywa o danych osobowych – Dziedzina karna), C-658/19, EU:C:2021:138, pkt 62 i przytoczone tam orzecznictwo].

76 Kryteriami, które Trybunał winien uwzględnić w ramach oceny zmierzającej do ustalenia wysokości okresowej kary pieniężnej w celu zapewnienia, że kara ta wywrze odpowiedni nacisk, aby wymusić jednolite i skuteczne stosowanie prawa Unii, są co do zasady czas trwania naruszenia, jego waga oraz możliwości finansowe danego państwa członkowskiego. Przy stosowaniu tych kryteriów Trybunał winien wziąć pod uwagę w szczególności skutki, jakie uchybienie pociąga za sobą z perspektywy interesu publicznego i interesów prywatnych w danej sprawie, a także to, jak pilne jest to, by dane państwo członkowskie wywiązało się z ciążących na nim zobowiązań [wyrok z dnia 25 lutego 2021 r., Komisja/Hiszpania (Dyrektywa o danych osobowych – Dziedzina karna), C-658/19, EU:C:2021:138, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo].

77 Jeśli chodzi, w pierwszej kolejności, o wagę naruszenia, należy przypomnieć, że obowiązek przyjęcia środków krajowych w celu zapewnienia pełnej transpozycji dyrektywy i obowiązek poinformowania Komisji o tych środkach stanowią zasadnicze obowiązki państw członkowskich zmierzające do zapewnienia pełnej skuteczności prawa Unii, a zatem uchybienie tym

zobowiązaniom należy uznać za mające pewną wagę [wyrok z dnia 25 lutego 2021 r., Komisja/Hiszpania (Dyrektywa o danych osobowych – Dziedzina karna), C-658/19, EU:C:2021:138, pkt 64 i przytoczone tam orzecznictwo].

78 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że – jak wynika z pkt 32 niniejszego wyroku – na dzień upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, czyli na dzień 23 listopada 2021 r., Rzeczpospolita Polska uchybiła ciążącym na niej na mocy dyrektywy 2018/1972 zobowiązaniom w zakresie transpozycji, w związku z czym pełna skuteczność prawa Unii nie była zapewniona Wagę tego uchybienia zwiększa ponadto okoliczność, że do wspomnianego dnia Rzeczpospolita Polska nie poinformowała jeszcze o żadnym środku podjętym w celu transpozycji wspomnianej dyrektywy.

79 Ponadto, jak podkreśla Komisja, dyrektywa 2018/1972 jest głównym aktem prawodawczym w dziedzinie łączności elektronicznej.

80 W szczególności, zgodnie przede wszystkim z art. 1 ust. 1 dyrektywy 2018/1972, dyrektywa ta „ustanawia zharmonizowane ramy prawne regulujące sieci łączności elektronicznej, usługi łączności elektronicznej, urządzenia i usługi towarzyszące i niektóre aspekty urządzeń końcowych. Określa ona zadania krajowych organów regulacyjnych i, w stosownych przypadkach, innych właściwych organów oraz zbiór procedur w celu zapewnienia zharmonizowanego stosowania ram prawnych w obrębie Unii”.

81 Dalej, zgodnie z art. 1 ust. 2 tej dyrektywy, jej celami są, z jednej strony, wdrożenie rynku wewnętrznego w dziedzinie sieci i usług łączności elektronicznej prowadzące do realizacji i rozpowszechniania sieci o bardzo dużej przepustowości, powstania zrównoważonej konkurencji, interoperacyjności usług łączności elektronicznej, dostępności, bezpieczeństwa sieci i usług oraz korzyści dla użytkownika końcowego; oraz z drugiej strony, zapewnienie świadczenia w całej Unii publicznie dostępnych, przystępnych cenowo usług dobrej jakości poprzez skuteczną konkurencję i wybór, aby sprostać sytuacjom, w których rynek nie zaspokaja w sposób zadowalający potrzeb użytkowników końcowych, w tym użytkowników z niepełnosprawnościami, tak aby mieli oni dostęp do usług na równi z innymi użytkownikami końcowymi, oraz ustanowić niezbędne prawa użytkowników końcowych.

82 Jak bowiem wynika z motywów 2 i 3 omawianej dyrektywy, wprowadza ona zmiany w obowiązujących przed jej przyjęciem ramach regulacyjnych w celu uwzględnienia rozwoju technologicznego i sytuacji rynkowej.

83 Bez wątpienia, jak wskazuje Rzeczpospolita Polska, omawiany sektor jest już uregulowany innymi aktami prawa Unii, które wspomniana dyrektywa zmienia lub zastępuje.

84 Niemniej jednak dyrektywa ta nie ogranicza się do skodyfikowania tych aktów. Jak bowiem podkreśla Komisja, a Rzeczpospolita Polska temu nie zaprzecza, EKŁE zwiększa między innymi możliwości wyboru i prawa konsumentów, zapewniając wyższe standardy usług komunikacyjnych, a także wzmacnia rolę krajowych organów regulacyjnych poprzez ustanowienie minimalnego zestawu kompetencji dla tych organów, a także zwiększenie ich niezależności poprzez ustanowienie wymogów dotyczących ich powoływania i obowiązków w kwestii przekazywania informacji. Ponadto EKŁE reguluje różne aspekty świadczenia usług łączności elektronicznej, w tym obowiązki świadczenia usługi powszechnej, zasoby numeracyjne i prawa użytkowników końcowych. Wzmocnienie przepisów regulujących organizację sektora

łączności elektronicznej ustanowionych w EKŁE ma na celu zwiększenie bezpieczeństwa i ochrony konsumentów, w szczególności w odniesieniu do przystępnego cenowo dostępu do wspomnianych usług.

85 Tymczasem, jak słusznie twierdzi Komisja, brak transpozycji dyrektywy 2018/1972 przez Rzeczpospolitą Polską zakłóca po pierwsze praktyki regulacyjne w całej Unii w odniesieniu do zarządzania systemem łączności elektronicznej, wydawania zezwoleń na korzystanie z widma i zasad dostępu do rynku. Wskutek tego przedsiębiorstwa nie mogą korzystać ani z bardziej spójnych i przewidywalnych procesów przyznawania lub odnawiania istniejących praw do użytkowania widma, ani z przewidywalności regulacyjnej zapewnianej przez minimalny 20-letni okres ważności licencji na użytkowanie widma. Takie nieprawidłowości mają bezpośredni wpływ na dostępność i rozwój sieci o bardzo dużej przepustowości w Unii. Po drugie konsumenci nie mogą korzystać z szeregu wymiernych korzyści, które zapewnia im wspomniana dyrektywa, takich jak rozwiązania dotyczące dostępu do przystępnych cenowo usług łączności, wymóg jasnego informowania o umowie, wymogi dotyczące jasności w zakresie taryf, ułatwienie zmiany dostawcy sieci w celu uzyskania bardziej przystępnych cen detalicznych oraz wymóg zapewnienia przez operatorów równego dostępu do usług łączności użytkownikom końcowym z niepełnosprawnościami.

86 Jeśli chodzi, w drugiej kolejności, o czas trwania uchybienia, to należy przypomnieć, że przy jego ocenie zasadniczo uwzględnia się stan, w momencie gdy Trybunał ocenia okoliczności faktyczne, i że tę ocenę okoliczności faktycznych uznaje się za dokonaną w dniu zakończenia postępowania [zob. podobnie wyrok z dnia 25 lutego 2021 r., Komisja/Hiszpania (Dyrektywa o danych osobowych – Dziedzina karna), C-658/19, EU:C:2021:138, pkt 66, 79, a także przytoczone tam orzecznictwo].

87 Jeśli chodzi, z jednej strony, o początek okresu, który należy uwzględnić w celu ustalenia kwoty okresowej kary pieniężnej nakładanej zgodnie z art. 260 ust. 3 TFUE, to Trybunał orzekł, że datą, którą bierze się pod uwagę przy ocenie czasu trwania rozpatrywanego uchybienia, jest data upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii [zob. podobnie wyroki z dnia 16 lipca 2020 r., Komisja/Rumunia (Przeciwdziałanie praniu pieniędzy), C-549/18, EU:C:2020:563, pkt 79; z dnia 16 lipca 2020 r., Komisja/Irlandia (Przeciwdziałanie praniu pieniędzy), C-550/18, EU:C:2020:564, pkt 90].

88 W niniejszej sprawie nie podważono skutecznie tego, że do dnia upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, czyli do dnia 23 listopada 2021 r., Rzeczpospolita Polska nie przyjęła przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do zapewnienia transpozycji dyrektywy 2018/1972 ani tym samym nie poinformowała o nich Komisji.

89 Z drugiej strony, jak wynika z pkt 72 i 73 niniejszego wyroku, stwierdzone w pkt 32 tego wyroku uchybienie nie ustało do dnia zakończenia postępowania przed Trybunałem, a mianowicie do dnia 19 grudnia 2022 r.

90 Tymczasem blisko trzynastomiesięczny czas trwania uchybienia jest znaczący w świetle okoliczności, że zgodnie z art. 124 dyrektywy 2018/1972 państwa członkowskie były zobowiązane do transponowania przepisów tej dyrektywy najpóźniej w dniu 21 grudnia 2020 r.

91 Niemniej jednak należy wziąć pod uwagę, że wspomniany czas trwania uchybienia mógł być częściowo skutkiem wyjątkowych okoliczności związanych z pandemią COVID-19. Rzeczpospolita Polska utrzymuje bowiem, co nie zostało zakwestionowane, że powyższe,

nieprzewidywalne i niezależne od jej woli okoliczności opóźniły proces legislacyjny niezbędny do transpozycji dyrektywy 2018/1972, a tym samym wydłużyły okres trwania uchybienia stwierdzonego w pkt 32 niniejszego wyroku.

92 Jeśli chodzi, w trzeciej kolejności, o zdolność płatniczą rzeczonego państwa członkowskiego, to z orzecznictwa Trybunału wynika, że należy wziąć pod uwagę PKB tego państwa członkowskiego według stanu na dzień dokonywania przez Trybunał oceny okoliczności faktycznych [zob. podobnie wyroki: z dnia 16 lipca 2020 r., Komisja/Rumunia (Przeciwdziałanie praniu pieniędzy), C-549/18, EU:C:2020:563, pkt 85; z dnia 16 lipca 2020 r., Komisja/Irlandia (Przeciwdziałanie praniu pieniędzy), C-550/18, EU:C:2020:564, pkt 97].

93 Komisja proponuje, by oprócz PKB Rzeczypospolitej Polskiej uwzględnić także jej znaczenie instytucjonalne w Unii wyrażone liczbą głosów, jaką to państwo członkowskie dysponuje w Parlamencie [Europejskim]. Komisja uważa również, że w celu zapewnienia proporcjonalnego i odstraszającego charakteru kar, o których nałożenie na wspomniane państwo członkowskie wnosi ona do Trybunału, należy zastosować współczynnik korygujący wynoszący 4,5.

94 Jednakże, jak słusznie twierdzi Rzeczpospolita Polska, Trybunał wyjaśnił niedawno bardzo wyraźnie, z jednej strony, że uwzględnianie znaczenia instytucjonalnego danego państwa członkowskiego nie wydaje się być niezbędne dla zapewnienia wystarczającego skutku odstraszającego i skłonienia tego państwa członkowskiego do tego, by zmieniło swoje obecne lub przyszłe postępowanie, a z drugiej strony, że Komisja nie wykazała, na podstawie jakich obiektywnych kryteriów ustaliła wartość współczynnika korygującego na 4,5 [zob. podobnie wyrok z dnia 20 stycznia 2022 r., Komisja/Grecja (Odzyskanie pomocy państwa – Żelazonikiel), C-51/20, EU:C:2022:36, pkt 115, 117].

95 Wobec powyższego i w świetle swobody oceny przyznanej Trybunałowi w art. 260 ust. 3 TFUE, który stanowi, że Trybunał nie może, w odniesieniu do okresowej kary pieniężnej, jaką orzeka, przekraczać kwoty wskazanej przez Komisję, w sytuacji gdyby uchybienie stwierdzone w pkt 32 niniejszego wyroku nadal trwało w dniu jego ogłoszenia, należy zasądzić od Rzeczypospolitej Polskiej zapłatę na rzecz Komisji dziennej okresowej kary pieniężnej w wysokości 50 000 EUR, licząc od wspomnianego dnia do chwili, gdy rzeczone państwo członkowskie usunie to uchybienie.

– *W przedmiocie wniosku o nałożenie ryczałtu*

96 Jeśli chodzi o celowość nałożenia w niniejszej sprawie ryczałtu, to należy przypomnieć, że zadaniem Trybunału jest, w każdej zawisłej przed nim sprawie, na podstawie zarówno okoliczności danego przypadku, jak i stopnia perswazji i odstraszania, który uzna on za wymagany, określenie właściwych kar pieniężnych, w szczególności w celu zapobieżenia powtarzaniu się analogicznych naruszeń prawa Unii [wyrok z dnia 25 lutego 2021 r., Komisja/Hiszpania (Dyrektywa o danych osobowych – Dziedzina karna), C-658/19, EU:C:2021:138, pkt 69 i przytoczone tam orzecznictwo].

97 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że niezależnie od faktu, że Rzeczpospolita Polska współpracowała ze służbami Komisji przez cały czas trwania postępowania poprzedzającego wniesienie skargi i że informowała je o przyczynach, które uniemożliwiły jej dokonanie transpozycji dyrektywy 2018/1972 do prawa polskiego, wszystkie okoliczności prawne i faktyczne dotyczące stwierdzonego uchybienia, a mianowicie całkowity brak poinformowania o środkach niezbędnych do dokonania tej transpozycji po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, a nawet w dniu wniesienia rozpatrywanej skargi lub w chwili dokonywania przez Trybunał

oceny okoliczności faktycznych, wskazują, że skuteczne zapobieganie powtarzaniu się w przyszłości podobnych naruszeń prawa Unii wymaga przyjęcia środka odstraszającego takiego jak nałożenie ryczałtu [zob. analogicznie wyrok z dnia 25 lutego 2021 r., Komisja/Hiszpania (Dyrektywa o danych osobowych – Dziedzina karna), C-658/19, EU:C:2021:138, pkt 70 i przytoczone tam orzecznictwo].

98 Z powyższego wynika, że na Rzeczpospolitą Polską należy nałożyć ryczałt.

99 Jeżeli chodzi o obliczenie kwoty tego ryczałtu, to trzeba przypomnieć, że w ramach wykonywania przysługujących Trybunałowi uprawnień do swobodnej oceny w tej dziedzinie, zakreślonych w propozycjach Komisji, do Trybunału należy ustalenie kwoty ryczałtu, którą można zasądzić od państwa członkowskiego na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE w taki sposób, aby była ona, z jednej strony, stosowna do okoliczności, a z drugiej strony, proporcjonalna do uchybienia, którego się dopuszczono. Do istotnych w tym względzie czynników należą: waga stwierdzonego uchybienia, czas jego trwania oraz zdolność płatnicza danego państwa członkowskiego [wyrok z dnia 25 lutego 2021 r., Komisja/Hiszpania (Dyrektywa o danych osobowych – Dziedzina karna), C-658/19, EU:C:2021:138, pkt 73 i przytoczone tam orzecznictwo].

100 Jak przypomniano w pkt 86 niniejszego wyroku, przy ocenie czasu trwania uchybienia należy zasadniczo uwzględnić stan, w momencie gdy Trybunał ocenia okoliczności faktyczne, i że tę ocenę okoliczności faktycznych należy uznać za dokonaną w dniu zakończenia postępowania.

101 Jeśli chodzi, z jednej strony, o początek okresu uwzględnianego przy ustalaniu kwoty ryczałtu nakładanego na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE, to Trybunał orzekł, że – w odróżnieniu od dziennej okresowej kary pieniężnej – datą, którą należy wziąć pod uwagę przy ocenie czasu trwania rozpatrywanego uchybienia, nie jest data upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, lecz data upływu terminu transpozycji przewidzianego w danej dyrektywie [wyroki: z dnia 16 lipca 2020 r., Komisja/Rumunia (Przeciwdziałanie praniu pieniędzy), C-549/18, EU:C:2020:563, pkt 79; z dnia 16 lipca 2020 r., Komisja/Irlandia (Przeciwdziałanie praniu pieniędzy), C-550/18, EU:C:2020:564, pkt 90].

102 W niniejszej sprawie nie podważono skutecznie tego, że do dnia upływu terminu transpozycji przewidzianego w art. 124 dyrektywy 2018/1972, czyli do dnia 21 grudnia 2020 r., Rzeczpospolita Polska nie przyjęła przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do zapewnienia transpozycji tej dyrektywy ani tym samym nie poinformowała o nich Komisji.

103 Z drugiej strony, jak wskazano już w pkt 89 niniejszego wyroku, do dnia zakończenia postępowania, a mianowicie do dnia 19 grudnia 2022 r., stwierdzone w pkt 32 niniejszego wyroku uchybienie jeszcze nie ustało, tak więc – na ów dzień – uchybienie to trwało przez 728 dni.

104 Należy jednak wziąć pod uwagę, że taki czas trwania wspomnianego uchybienia mógł być częściowo spowodowany wyjątkowymi okolicznościami, o których mowa w pkt 91 niniejszego wyroku.

105 Z powyższego wynika, że biorąc pod uwagę zarówno rozważania związane z wagą uchybienia, ujęte w pkt 77–85 niniejszego wyroku, jak i zdolność płatniczą Rzeczypospolitej Polskiej, wskazaną w pkt 92–94 tego wyroku, a także swobodę oceny przyznaną Trybunałowi w art. 260 ust. 3 TFUE, który przewiduje, że zasądzona przez Trybunał kwota należnego ryczałtu nie może przekroczyć kwoty wskazanej przez Komisję, należy uznać, że skuteczne zapobieganie

powtarzaniu się w przyszłości uchybień analogicznych do tego wynikającego z naruszenia art. 124 dyrektywy 2018/1972 i wpływających na pełną skuteczność prawa Unii wymaga nałożenia ryczałtu, którego wysokość zostaje ustalona na 4 miliony EUR.

106 Należy zatem zasądzić od Rzeczypospolitej Polskiej zapłatę na rzecz Komisji ryczałtu w wysokości 4 milionów EUR.

W przedmiocie kosztów

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

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

1) **Poprzez nieprzyjęcie do dnia upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1972 z dnia 11 grudnia 2018 r. ustanawiającej Europejski kodeks łączności elektronicznej i, wobec tego, niepoinformowanie Komisji Europejskiej o tych przepisach, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 124 ust. 1 tej dyrektywy.**

2) **Poprzez niepodjęcie, według stanu na dzień dokonywania przez Trybunał oceny okoliczności faktycznych, środków niezbędnych do dokonania transpozycji przepisów dyrektywy 2018/1972 do swojego prawa wewnętrznego i, wobec tego, niepoinformowanie Komisji Europejskiej o tych środkach, Rzeczpospolita Polska trwała w swoim uchybieniu.**

3) **Na wypadek gdyby uchybienie stwierdzone w pkt 1 utrzymywało się w dniu ogłoszenia niniejszego wyroku, nakazuje się Rzeczypospolitej Polskiej zapłatę na rzecz Komisji Europejskiej okresowej kary pieniężnej w wysokości 50 000 EUR dziennie, licząc od tego dnia do chwili, gdy owo państwo członkowskie usunie stwierdzone uchybienie.**

4) **Rzeczypospolitej Polskiej nakazuje się zapłatę na rzecz Komisji Europejskiej ryczałtu w wysokości 4 milionów EUR.**

5) **Rzeczpospolita Polska pokrywa, poza własnymi kosztami, koszty poniesione przez Komisję Europejską.**

Bonichot Rodin Rossi

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 14 marca 2024 r.

Sekretarz
A. Calot Escobar

Pełniący obowiązki prezesa izby
J.-C. Bonichot