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 podjętych w celu transpozycji – Artykuł 260 ust. 3 TFUE – Żądanie zasądzenia zapłaty w formie ryczałtu – Kryteria ustalania wysokości kary – Automatyczne zastosowanie współczynnika wagi uchybienia

W sprawie C-155/23

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 A. Tokár, w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

**Węgrom**, które reprezentował Z. Fehér, w charakterze pełnomocnika,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (szósta izba),

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

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: węgierski.

## 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) i poprzez niepoinformowanie Komisji o takich przepisach Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 26 ust. 1 i 3 tej dyrektywy;

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

  – dziennej kwoty ryczałtowej wynoszącej 3500 EUR pomnożonej poprzez liczbę dni pomiędzy dniem przypadającym po dniu upływu terminu na dokonanie transpozycji wyznaczonego w dyrektywie 2019/1937 a dniem zaprzestania uchybienia, lub – w razie braku wyeliminowania uchybienia – do dnia wydania wyroku w niniejszej instancji;

  – minimalnej kwoty ryczałtowej wynoszącej 980 000 EUR;

– jeżeli uchybienie zobowiązaniom stwierdzone w tiret pierwszym będzie trwało do dnia ogłoszenia wyroku w niniejszej sprawie, nakazanie Węgrom zapłaty na rzecz Komisji okresowej kary pieniężnej w wysokości 13 650 EUR za każdy dzień opóźnienia liczony od dnia ogłoszenia wyroku w niniejszej sprawie do dnia, w którym Węgry wywiążą się ze zobowiązań wynikających z dyrektywy 2019/1937; oraz

– obciążenie Węgier 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.

[…]

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.

[…]

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 komunikatu z 2023 r., dotyczący stosowania współczynnika wagi uchybienia w ramach obliczania dziennej kary pieniężnej, stanowi:

„Uchybienie […] związane z niedopełnieniem obowiązku zgłoszenia środków transpozycji dyrektywy przyjętej w ramach procedury ustawodawczej zawsze uważa się za poważne. Aby dostosować wysokość kary do szczególnych okoliczności sprawy, Komisja określa współczynnik wagi uchybienia na podstawie dwóch parametrów: wagi naruszonych lub nietransponowanych przepisów Unii oraz skutków uchybienia dla interesu ogólnego i jednostkowego.

[…]”.

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 samego komunikatu, zatytułowany „Zdolność płatnicza państwa członkowskiego”, przewiduje:

„[…]

Wysokość kary, którą można uznać za odstraszającą, będzie różniła się w zależności od zdolności płatniczej państw członkowskich. Wspomniane działanie odstraszające znajduje odzwierciedlenie we współczynniku »n«. Współczynnik ten definiuje się jako ważoną średnią geometryczną produktu krajowego brutto (PKB) danego państwa członkowskiego podzieloną przez średnią PKB państw członkowskich – wynikowi tego działania przypisuje się wagę wynoszącą 2; uzyskany iloraz mnoży się przez liczbę ludności danego państwa członkowskiego podzieloną przez średnią liczby ludności wszystkich państw członkowskich, przy czym ilorazowi temu przypisuje się wagę wynoszącą 1. Uzyskany rezultat odzwierciedla zdolność płatniczą danego państwa członkowskiego względem zdolności płatniczej pozostałych państw członkowskich:

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

[…]

Komisja postanowiła zmienić metodę obliczania współczynnika »n«, która obecnie opiera się przede wszystkim na PKB państw członkowskich i w dalszej kolejności na liczbie ich mieszkańców jako na kryterium demograficznym zapewniającym możliwość zachowania rozsądnego zróżnicowania między poszczególnymi państwami członkowskimi. Sytuacja, w której element związany z liczbą ludności państw członkowskich w obliczeniach współczynnika »n« odpowiada za jedną trzecią wagi tego współczynnika, pozwala w rozsądny sposób ograniczyć wahania współczynników »n« poszczególnych państw członkowskich w porównaniu z sytuacją, w której obliczenia tego współczynnika bazowałyby wyłącznie na PKB państw członkowskich. Prowadzi to również do zwiększenia stabilności obliczeń współczynnika »n«, biorąc pod uwagę fakt, że liczba ludności danego państwa prawdopodobnie nie będzie zmieniała się w znacznym stopniu w ujęciu rocznym. PKB państwa członkowskiego może być natomiast narażony na poważniejsze wahania w skali roku, zwłaszcza w okresach kryzysu gospodarczego. Jednocześnie, ponieważ PKB państwa członkowskiego nadal odpowiada za dwie trzecie wagi obliczeń, pozostaje najważniejszym czynnikiem branym pod uwagę do celów oceny zdolności płatniczej danego państwa.

[…]”.

12 W pkt 4.2 komunikatu z 2023 r. określono metodę obliczania kwoty kary ryczałtowej w następujący sposób:

„Metoda obliczania kary ryczałtowej jest zbliżona do metody obliczania okresowej kary pieniężnej i obejmuje:

– pomnożenie stawki ryczałtowej przez współczynnik wagi uchybienia,

– pomnożenie uzyskanego wyniku przez współczynnik »n«,

– pomnożenie rezultatu przez liczbę dni trwania uchybienia […]

[…]”.

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 tego komunikatu, zatytułowany „Dane wykorzystywane do ustalenia wysokości sankcji finansowych proponowanych Trybunałowi”, przewiduje w pkt 2 – że stawkę kary ryczałtowej, o której mowa w pkt 4.2.2 komunikatu z 2023 r., ustala się na poziomie 1000 EUR dziennie, co odpowiada jednej trzeciej kwoty stawki ryczałtowej okresowych kar pieniężnych; ponadto w pkt 3 – że współczynnik „n” dla Węgier wynosi 0,35. Zgodnie z pkt 5 tego załącznika I minimalna kara ryczałtowa określona dla Węgier wynosi 980 000 EUR.

## Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi i postępowanie przed Trybunałem

16 W dniu 27 stycznia 2022 r. Komisja skierowała do Węgier wezwanie do usunięcia uchybienia, zarzucając temu państwu członkowskiemu, że nie poinformowało jej o wszelkich przepisach ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy 2019/1937, której termin transpozycji upłynął w dniu 17 grudnia 2021 r. W odpowiedziach z dnia 18 marca i 3 maja 2022 r. Węgry poinformowały Komisję, że wymagane przepisy są obecnie w trakcie opracowywania ze względu na to, iż transpozycja tej dyrektywy do prawa krajowego wymaga opracowania nowej ustawy i rozporządzenia w formie dekretu rządowego. Ogłoszenie tej ustawy zostało zaplanowane na koniec listopada 2022 r.

17 Wobec braku dalszych wiadomości na temat transpozycji dyrektywy 2019/1937 Komisja w dniu 22 lipca 2022 r. skierowała do Węgier uzasadnioną opinię, w której wezwała je do wypełnienia obowiązków ciążących na nich na mocy tej dyrektywy w terminie dwóch miesięcy począwszy od dnia doręczenia uzasadnionej opinii.

18 W dniu 13 września 2022 r. Węgry notyfikowały Komisji ustawę nr CLXV z 2013 r. w sprawie skarg i zgłoszeń leżących w interesie publicznym, dekret rządowy nr 50/2013 (II.25) w sprawie systemu zarządzania uczciwością w organach administracji publicznej, a także szczegółowe zasady przyjmowania przedstawicieli grup interesu, jako przepisy umożliwiające częściową transpozycję dyrektywy 2019/1937.

19 W odpowiedzi na uzasadnioną opinię z dnia 15 września 2022 r. Węgry wskazały, że prace nad projektem ustawy umożliwiającej pełną transpozycję tej dyrektywy są w toku.

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

21 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 7 stycznia 2024 r. postępowanie zostało zawieszone do czasu ogłoszenia wyroku w sprawie C-147/23. Po ogłoszeniu wyroku z dnia 25 kwietnia 2024 r. Komisja/Polska (Dyrektywa o ochronie sygnalistów) (C-147/23, EU:C:2024:346) postępowanie w niniejszej sprawie zostało wznowione decyzją prezesa Trybunału z tego samego dnia.

22 Pismem z dnia 30 września 2024 r. Komisja poinformowała Trybunał, że transpozycję dyrektywy 2019/1937 przez Węgry można uznać za dokonaną w dniu 24 lipca 2023 r., czyli w dniu wejścia w życie ustawy nr XXV z 2023 r. w sprawie przepisów dotyczących skarg, zgłoszeń leżących w interesie publicznym i sygnalistów oraz dekretu rządowego nr 225/2023 z dnia 8 czerwca 2023 r. w sprawie wyznaczenia organów rządowych mających za zadanie utworzenia odrębnego systemu zgłaszania nadużyć. W związku z tym instytucja ta, po pierwsze, częściowo cofnęła skargę, rezygnując z wniosku o ustalenie okresowej kary pieniężnej, i po drugie, dostosowała swoje żądania zasądzenia od tego państwa członkowskiego kary ryczałtowej, żądając z tego tytułu kwoty 2 040 500 EUR.

## W przedmiocie skargi

### *Uchybienie zobowiązaniom w oparciu o art. 258 TFUE*

*Argumentacja stron*

23 Komisja przypomina, że zgodnie z art. 288 akapit trzeci TFUE państwa członkowskie są zobowiązane do przyjęcia przepisów niezbędnych do transpozycji dyrektyw do ich krajowych systemów prawnych w terminach określonych w tych dyrektywach i do niezwłocznego poinformowania jej o tych przepisach.

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

25 W niniejszej sprawie zaś Węgry nie przyjęły tych przepisów ani nie poinformowały Komisji o ich przyjęciu przed upływem terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii z dnia 22 lipca 2022 r.

26 Węgry wskazują, że ustawa nr XXV z 2023 r. została opublikowana 25 maja 2023 r. i weszła w życie po upływie 60. dnia po tej dacie. Państwo to wyjaśnia, że również w tym dniu miał wejść w życie dekret rządowy nr 225/2023, przyjęty na podstawie upoważnienia udzielonego w ustawie

nr XXV z 2023 r. Podnosi ono również, że podjęło środki w celu powiadomienia Komisji o tej ustawie niezwłocznie po jej opublikowaniu, czyli w dniu 26 maja 2023 r. W konsekwencji Węgry uważają, że transpozycja dyrektywy 2019/1937 została zakończona w dniu wejścia w życie wspomnianej ustawy i związanego z nią dekretu rządowego nr 225/2023, w związku z czym skargę Komisji należy oddalić.

27 Tytułem ewentualnym Węgry przypominają, że w toku postępowania poprzedzającego wniesienie skargi notyfikowały Komisji ustawę nr CLXV z 2013 r. jako środek częściowej transpozycji dyrektywy 2019/1937. W tym względzie, opierając się na wyroku z dnia 16 lipca 2020 r., Komisja/Irlandia (Przeciwdziałanie praniu pieniędzy) (C-550/18, EU:C:2020:564), Węgry podnoszą, że brak odniesienia do tej dyrektywy w notyfikowanych przepisach krajowych nie stoi na przeszkodzie ich uwzględnieniu jako środków częściowej transpozycji, ponieważ odniesienie do wspomnianej dyrektywy stanowi jedynie formalność.

28 W replice Komisja wskazuje, że ustawa nr XXV z 2023 r. i dekret rządowy nr 225/2023, które zostały jej notyfikowane przez Węgry jako przepisy umożliwiające transpozycję dyrektywy 2019/1937, w dniu złożenia tej repliki, czyli w dniu 12 lipca 2023 r., nie weszły jeszcze w życie.

29 Ponadto, jeśli chodzi o przepisy istniejącego już ustawodawstwa, które zostały notyfikowane przez Węgry w toku postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, Komisja podnosi, że państwo to nie przekazało jej żadnej tabeli korelacji. Taki dokument jest zaś istotny tym bardziej, że notyfikowane przepisy wynikają z ogólnego ustawodawstwa o szerokim zakresie zastosowania i jako takie nie umożliwiają Komisji przeprowadzenia oceny znaczenia, jakie mają one jako środki transpozycji przepisów dyrektywy 2019/1937.

30 W każdym wypadku Komisja przypomina, że transpozycja dyrektywy powinna wynikać z zawierającego odniesienie do tej dyrektywy aktu pozytywnego. Nie chodzi tu o zwykłą formalność, ponieważ takie odniesienie pozwala beneficjentom praw, które wywodzą oni ze środka transponującego, na poznanie jego pochodzenia i wynikających z tego konsekwencji.

31 W duplice Węgry podnoszą, że w dniu 14 czerwca 2023 r. przekazały Komisji tabelę korelacji, w której wskazano przepisy prawa krajowego mające na celu transpozycję dyrektywy 2019/1937.

32 Ponadto Komisja nie może stwierdzić braku transpozycji lub braku jakiejkolwiek notyfikacji przepisów transponujących z tego tylko powodu, że notyfikowane jej przepisy nie zawierają odniesienia do tej dyrektywy.

33 Wreszcie owo państwo członkowskie w przedstawionych w odpowiedzi na żądania dodatkowe Komisji z dnia 30 września 2024 r. uwagach z dnia 4 listopada 2024 r. wskazuje, że instytucja ta nie może podtrzymać swojego żądania dotyczącego zasądzenia od tego państwa członkowskiego zapłaty ryczałtu, biorąc pod uwagę różnego rodzaju akty transponujące dyrektywę 2019/1937, które zostały jej notyfikowane przed przyjęciem ustawy nr XXV z 2023 r. i dekretu rządowego nr 225/2023.

*Ocena Trybunału*

34 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 tej dyrektywy państwa członkowskie powinny były przekazać Komisji tekst tych przepisów krajowych.

35 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału istnienie uchybienia należy oceniać w świetle sytuacji, w jakiej państwo członkowskie znajduje się 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].

36 Trybunał ponadto wielokrotnie orzekał, iż jeżeli w danej dyrektywie wyraźnie przewidziano 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 w każdym wypadku państwa członkowskie muszą przyjąć akt prawny dokonujący transpozycji danej dyrektywy [zob. w tym względzie wyrok z dnia 14 marca 2024 r., Komisja/Łotwa (Europejski kodeks łączności elektronicznej), C-454/22, EU:C:2024:235, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo).

37 W niniejszej sprawie, stwierdziwszy, że Węgry nie poinformowały jej o przepisach niezbędnych do transpozycji dyrektywy 2019/1937, Komisja skierowała do tego państwa członkowskiego w dniu 22 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.

38 Jak zaś wynika z odpowiedzi na skargę i dupliki złożonych przez Węgry w niniejszym postępowaniu, w dniu upływu tego terminu owo państwo członkowskie nie przyjęło przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania tych przepisów i w konsekwencji nie poinformowało też o takich przepisach Komisji.

39 Niewątpliwie w dniu 13 września 2022 r. Węgry zgłosiły Komisji jako środki częściowej transpozycji dyrektywy 2019/1937 ustawę nr CLXV z 2013 r. w sprawie skarg i zgłoszeń leżących w interesie publicznym oraz dekret rządowy nr 50/2013 (II.25). Ponadto państwo to w odpowiedzi na uzasadnioną opinię wskazało, że prace nad projektem ustawy transponującej tę dyrektywę są w toku.

40 Niemniej jednak należy uznać, po pierwsze, iż wskazując, że transpozycja dyrektywy 2019/1937 powinna zostać zakończona w 2023 r., Węgry przyznają, że pełna transpozycja tej dyrektywy do prawa krajowego nie została dokonana ani do chwili upływu terminu przewidzianego w jej art. 26 ust. 1, czyli w dniu 17 grudnia 2021 r., ani w terminie wyznaczonym w uzasadnionej opinii, czyli w dniu 22 września 2022 r.

41 Po drugie, co się tyczy przepisów prawa krajowego zgłoszonych Komisji w toku postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, z uwagi na orzecznictwo wspomniane w pkt 36 niniejszego wyroku okoliczność, że prawo państwa członkowskiego obowiązujące przed wejściem w życie dyrektywy 2019/1937 było zdaniem tego państwa członkowskiego już zgodne z tą dyrektywą, nie wystarcza, aby wykluczyć obowiązek transponowania przez to państwo rzeczonej dyrektywy do swojego porządku prawnego i, wobec tego, usprawiedliwić takie uchybienie [zob. w tym względzie wyrok z dnia 14 marca 2024 r., Komisja/Łotwa (Europejski kodeks łączności elektronicznej), C-454/22, EU:C:2024:235, pkt 42].

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

43 Ponieważ zaś przepisy prawa krajowego notyfikowane przez Węgry w trakcie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi nie zawierają żadnego odniesienia do dyrektywy 2019/1937, nie można uznać, że spełniają one wymogi określone w poprzednim punkcie.

44 W rezultacie należy stwierdzić, że poprzez nieprzyjęcie do dnia upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii z dnia 22 lipca 2022 r. przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy 2019/1937 i w konsekwencji niepoinformowanie o takich przepisach Komisji Węgry uchybiły zobowiązaniom, które na nich ciążą na mocy art. 26 ust. 1 i 3 tej dyrektywy.

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

*Argumentacja stron*

45 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 tej kary pieniężnej 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.

46 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.

47 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.

48 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” Węgier wynosi 0,35.

49 Komisja proponuje więc zgodnie z pkt 4.2 komunikatu z 2023 r. przyjąć współczynnik wagi uchybienia wynoszący 10 i zastosować współczynnik „n” wynoszący 0,35. 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 3500 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 980 000 EUR, stanowiącą minimalną kwotę kary ryczałtowej ustaloną dla Węgier zgodnie z pkt 5 załącznika I do komunikatu z 2023 r.

50 W odpowiedzi na skargę Węgry podnoszą przede wszystkim, że wnioski Komisji dotyczące kwoty kary ryczałtowej nie uwzględniają, po pierwsze, tego, że ustawa nr XXV z 2023 r. została opublikowana w dniu 25 maja 2023 r. i miała wejść w życie, podobnie jak dekret rządowy nr 225/2023, w dniu 24 lipca 2023 r., kończąc w ten sposób transpozycję dyrektywy 2019/1937, a po drugie, że w toku postępowania poprzedzającego wniesienie skargi Komisja została powiadomiona o elementach istniejących przepisów zapewniających częściową transpozycję tej dyrektywy.

51 Następnie Węgry wskazują tytułem okoliczności łagodzącej, że postępowanie w sprawie niniejszej skargi jest pierwszym wszczętym wobec tego państwa członkowskiego na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE postępowaniem w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

52 Wreszcie okoliczność polegająca na tym, że szereg państw członkowskich spóźniło się z transpozycją dyrektywy 2019/1937, świadczy o poważnych trudnościach, jakim musiały stawić czoła ich krajowe porządki prawne przy przyjmowaniu krajowych przepisów transponujących.

53 Węgry wnoszą, tytułem żądania głównego, o oddalenie żądań Komisji, oraz, tytułem żądania ewentualnego, o obniżenie zaproponowanej kwoty kary ryczałtowej.

54 W replice Komisja podkreśla, że ze względu na to, iż Węgry, powiadamiając ją o tych elementach istniejących przepisów mających stanowić środki częściowej transpozycji dyrektywy 2019/1937, nie przekazały jej tabeli korelacji, nie jest ona w stanie ocenić znaczenia tych środków.

55 Ponadto, ze względu na to, iż sankcje finansowe należy określić na podstawie obiektywnych kryteriów, instytucja ta podnosi, że okoliczności przedstawione przez Węgry w odpowiedzi na skargę nie mogą uzasadniać obniżenia kwoty proponowanych kar pieniężnych.

56 W duplice Węgry podnoszą, że przy ustalaniu wysokości kar pieniężnych Komisja nie może nie uwzględnić istniejących przepisów, o których została powiadomiona. Podejście Komisji prowadziłoby do zniechęcenia państw członkowskich do identyfikowania i notyfikowania, przed pełną transpozycją dyrektywy, tych przepisów krajowych, które – mimo tego, iż zostały przyjęte wcześniej niż taka dyrektywa – zapewniają jej przynajmniej częściową transpozycję.

57 Z tych względów Węgry ponawiają podniesione tytułem głównego żądanie dotyczące oddalenia skargi Komisji oraz podniesione tytułem ewentualnym żądanie obniżenia zaproponowanej kwoty kary ryczałtowej.

58 W swoich żądaniach dodatkowych z dnia 30 września 2024 r. Komisja, uznając, że dyrektywa 2019/1937 została w pełni transponowana w dniu 24 lipca 2023 r., zmieniła żądaną kwotę kary ryczałtowej. Komisja proponuje, żeby za liczbę dni trwania naruszenia uznać okres między dniem 18 grudnia 2021 r., czyli dniem po dniu upływu terminu transpozycji tej dyrektywy, a dniem

23 lipca 2023 r., czyli dniem poprzedzającym dzień wejścia w życie środków służących jej transpozycji. Wynika z tego, że proponowaną kwotę dzienną 3500 EUR (10 × 0,35 × 1000) należy pomnożyć przez liczbę dni trwania uchybienia, wynoszącą 583. Żądana kwota kary ryczałtowej wynosi zatem 2 040 500 EUR.

59 W przedstawionych w dniu 4 listopada 2024 r. uwagach w przedmiocie tych żądań Węgry przypominają swoje stanowisko wyrażone w duplice.

*Ocena Trybunału*

60 Artykuł 260 ust. 3 TFUE stanowi w akapicie pierwszym, iż jeżeli Komisja, uznawszy, że dane państwo członkowskie uchybiło obowiązkowi poinformowania o przepisach podjętych w celu transpozycji dyrektywy przyjętej zgodnie z procedurą ustawodawczą, wniesie skargę do Trybunału zgodnie z art. 258 TFUE, to instytucja ta może, o ile uzna to za właściwe, wskazać kwotę ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej do zapłacenia przez to państwo, jaką uzna za odpowiednią do okoliczności. Zgodnie z art. 260 ust. 3 akapit drugi TFUE jeżeli Trybunał stwierdzi, że nastąpiło naruszenie prawa, może nałożyć na dane państwo członkowskie ryczałt lub okresową karę pieniężną w wysokości nieprzekraczającej kwoty wskazanej przez Komisję, a zobowiązanie do zapłaty staje się skuteczne w terminie określonym w wyroku Trybunału.

61 Ponieważ, jak wynika z pkt 44 niniejszego wyroku, zostało ustalone, że w dniu upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii z dnia 22 lipca 2022 r. Węgry nie przyjęły przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do transpozycji do prawa krajowego przepisów dyrektywy 2019/1937 i w konsekwencji nie poinformowały Komisji o tych przepisach, stwierdzone w ten sposób uchybienie jest objęte zakresem stosowania art. 260 ust. 3 TFUE.

62 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].

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

64 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].

65 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].

66 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].

67 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że, niezależnie od faktu, iż Węgry współpracowały 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. Przede wszystkim dopiero po otrzymaniu uzasadnionej opinii w dniu 22 lipca 2022 r. Węgry w dniu 13 września 2022 r. notyfikowały tej instytucji te z przepisów swojego prawa krajowego, które uważały za transponujące niektóre z przepisów dyrektywy 2019/1937. Następnie notyfikacje te kontynuowano jeszcze na kilka dni przed upływem wyznaczonego w uzasadnionej opinii z dnia 22 lipca 2022 r. terminu, i to pomimo tego, że notyfikowane przepisy obowiązywały w krajowym porządku prawnym jeszcze przed przyjęciem tej dyrektywy. Wreszcie, jak stwierdzono w pkt 43 niniejszego wyroku, notyfikowane przepisy nie pozwalały na skuteczną, konkretną i pełną transpozycję tej dyrektywy.

68 Należy bowiem, po pierwsze, zauważyć, że przepisy te, notyfikowane przed upływem terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii z dnia 22 lipca 2022 r., nie zawierały żadnego odniesienia do dyrektywy 2019/1937. Nie ulega zaś wątpliwości, że poinformowanie, do którego państwa członkowskie zobowiązane są zgodnie z zasadą lojalnej współpracy ustanowioną w art. 4 ust. 3 TUE, ma na celu ułatwienie wypełniania przez Komisję zadań polegających w szczególności, zgodnie z art. 17 TUE, na czuwaniu nad stosowaniem postanowień traktatów oraz przepisów przyjętych przez instytucje na ich podstawie. Powiadomienie to powinno zatem zawierać wystarczająco jasne i precyzyjne informacje co do treści przepisów krajowych transponujących dyrektywę. Tak więc informacja ta, do której można dołączyć tabelę korelacji, musi wskazywać jednoznacznie te przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne, które zdaniem państwa członkowskiego wypełniają nałożone na nie przez tę dyrektywę obowiązki. W braku takiej informacji Komisja nie może stwierdzić, czy rzeczone państwo członkowskie w rzeczywistości i w całości wdrożyło dyrektywę [wyrok z dnia 8 lipca 2019 r., Komisja/Belgia (Artykuł 260 ustęp 3 TFUE – Sieci szerokopasmowe), C-543/17, EU:C:2019:573, pkt 51].

69 Po drugie, jak zostało to przypomniane w pkt 36 niniejszego wyroku, jeżeli dyrektywa wyraźnie przewiduje obowiązek zapewnienia przez państwa członkowskie, że przepisy niezbędne do jej wykonania będą zawierały odniesienie do tej dyrektywy lub odniesienie takie będzie towarzyszyć ich urzędowej publikacji, to w każdym wypadku państwa członkowskie muszą przyjąć akt prawny dokonujący transpozycji omawianej dyrektywy.

70 W związku z tym, ponieważ przepisy notyfikowane przez Węgry przed upływem terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii z dnia 22 lipca 2022 r. nie zawierały odniesień do dyrektywy 2019/1937 i nie towarzyszyły im dokumenty wyjaśniające, nie można się na nie skutecznie powoływać w celu zakwestionowania nałożenia ryczałtu w niniejszej sprawie.

71 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].

72 Przy wykonywaniu uprawnień dyskrecjonalnych w tej dziedzinie, w zakresie wyznaczonym w propozycjach Komisji, do Trybunału należy ustalenie kwoty kary ryczałtowej, której zapłacenie może zostać zasądzone od państwa członkowskiego na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE, w taki sposób, aby kwota ta była, po pierwsze, stosowna do okoliczności, a po drugie, proporcjonalna do popełnionego naruszenia. Do istotnych w tym względzie czynników należą: waga stwierdzonego uchybienia, czas jego trwania oraz zdolność płatnicza danego państwa członkowskiego [wyrok z dnia 25 kwietnia 2024 r., Komisja/Polska (Dyrektywa o ochronie sygnalistów), C-147/23, EU:C:2024:346, pkt 68, 87 i przytoczone tam orzecznictwo].

73 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].

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

75 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 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.

76 Węgry kwestionują wymiar tego współczynnika i automatyczny charakter jego zastosowania w okolicznościach stwierdzonego uchybienia.

77 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].

78 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].

79 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].

80 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 72 niniejszego wyroku.

81 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].

82 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].

83 W niniejszej sprawie Węgry w odpowiedzi na skargę podniosły, że niektóre przepisy chroniące osoby zgłaszające naruszenia prawa istniały w ich ustawodawstwie jeszcze przed przyjęciem ustawy nr XXV z 2023 r. i dekretu rządowego nr 225/2023.

84 I tak w dniu 12 czerwca 2023 r. Węgry powiadomiły Komisję o jedenastu ustawach, które zdaniem tego państwa członkowskiego umożliwiają transpozycję niektórych z przepisów dyrektywy 2019/1937.

85 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że nie wykazano, iż skutki stwierdzonego w niniejszej sprawie uchybienia dla interesów prywatnych i interesu publicznego były tak negatywne jak w przypadku braku pełnej transpozycji dyrektywy 2019/1937 [zob. podobnie wyrok z dnia 25 kwietnia 2024 r., Komisja/Polska (Dyrektywa o ochronie sygnalistów), C-147/23, EU:C:2024:346, pkt 92].

86 Niemniej jednak przepisy notyfikowane przez Węgry są rozproszone w krajowym porządku prawnym i nie zawierają, wbrew wymogom ustanowionym w art. 26 ust. 3 dyrektywy 2019/1937, wyraźnego odniesienia do ochrony, jaką nakazuje ta dyrektywa.

87 Brak zaś szczegółowych i jasnych przepisów dotyczących ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii, przewidzianej w dyrektywie 2019/1937, stoi na przeszkodzie skutecznej ochronie tych osób, a zatem może podważyć jednolite i skuteczne stosowanie tego prawa w dziedzinach objętych tą dyrektywą [wyrok z dnia 25 kwietnia 2024 r., Komisja/Polska (Dyrektywa o ochronie sygnalistów), C-147/23, EU:C:2024:346, pkt 94].

88 Jak przypomniano bowiem w pkt 78 niniejszego wyroku, ustanawiając zwiększony poziom ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii w kontekście związanym z wykonywaną przez nie pracą, dyrektywa 2019/1937 przyczynia się do zapobiegania szkodom dla interesu publicznego w dziedzinach szczególnie wrażliwych, takich jak zamówienia publiczne, zapobieganie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, ochrona środowiska lub interesów finansowych Unii [wyrok z dnia 25 kwietnia 2024 r., Komisja/Polska (Dyrektywa o ochronie sygnalistów), C-147/23, EU:C:2024:346, pkt 95].

89 Jak zaś wskazano w pkt 79 niniejszego wyroku, w braku skutecznej ochrony osoby, które wiedzą o naruszeniu prawa Unii w tych dziedzinach, mogą zostać zniechęcone do ich zgłaszania, ponieważ czyniąc to, mogą być narażone na działania odwetowe [wyrok z dnia 25 kwietnia 2024 r., Komisja/Polska (Dyrektywa o ochronie sygnalistów), C-147/23, EU:C:2024:346, pkt 96].

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

91 Co się tyczy okoliczności łagodzących, na które powołują się Węgry, należy podkreślić, że podniesiony przez to państwo członkowskie argument dotyczący tego, iż postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w oparciu o art. 260 ust. 3 TFUE jest prowadzone wobec niego po raz pierwszy, pozostaje bez związku z konsekwencjami, jakie ma ten brak transpozycji dyrektywy 2019/1937 dla interesów prywatnych i interesu publicznego. Ponadto argument ten nie znajduje oparcia w faktach, ponieważ w sprawie C-310/12 to państwo członkowskie musiało się bronić przed zarzutami postawionymi w skardze o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie tego przepisu do czasu, gdy ze względu na notyfikowanie przez Węgry pełnej transpozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów (Dz.U. 2008, L 312, s. 3) Komisja cofnęła swą skargę.

92 Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem państwo członkowskie nie może powoływać się na okoliczność, że inne państwa członkowskie również uchybiły zobowiązaniom, które na nich ciążą, w celu usprawiedliwienia własnego uchybienia w zakresie wykonania swoich zobowiązań wynikających z traktatu (wyrok z dnia 11 lipca 2018 r., Komisja/Belgia, C-356/15, EU:C:2018:555, pkt 106 i przytoczone tam orzecznictwo).

93 Tak więc Węgry nie mogą powoływać się, jako na okoliczność łagodzącą wagę uchybienia, na opóźnienie niektórych państw członkowskich w transpozycji dyrektywy 2019/1937

94 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, w tym wypadku dzień 17 grudnia 2021 r. [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].

95 Bezsporne zaś jest, że w dniu upływu terminu transpozycji przewidzianego w art. 26 ust. 1 dyrektywy 2019/1937, czyli do dnia 17 grudnia 2021 r., Węgry nie przyjęły przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych niezbędnych do zapewnienia transpozycji tej dyrektywy i w konsekwencji nie poinformowały Komisji o takich przepisach, wbrew wymogom ustanowionym w art. 26 ust. 3 tej dyrektywy. Wynika z tego, że rozpatrywane uchybienie, które ustało dopiero w dniu 24 lipca 2023 r., wraz z wejściem w życie ustawy nr XXV z 2023 r. i dekretu rządowego nr 225/2023, trwało przez ponad półtora roku.

96 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].

97 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].

98 W niniejszym 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].

99 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].

100 W związku z tym, zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 96 niniejszego wyroku i w braku właściwego kryterium przedstawionego przez Komisję, aby zapewnić stabilność obliczeń i utrzymania rozsądnego rozkładu czynników „n” państw członkowskich, kwotę kary ryczałtowej należy ustalić przy uwzględnieniu średniego PKB Węgier z ostatnich trzech lat.

101 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 1 750 000 EUR.

## W przedmiocie kosztów

102 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Węgier kosztami postępowania, a ta przegrała sprawę, należy obciążyć je, poza ich 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 22 lipca 2022 r. wszystkich przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii i w konsekwencji niepoinformowanie Komisji o takich przepisach Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 26 ust. 1 i 3 tej dyrektywy.**

2) **Zasądza się od Węgier zapłatę na rzecz Komisji kary ryczałtowej w kwocie 1 750 000 EUR.**

3) **Węgry pokrywają, poza własnymi kosztami, koszty poniesione przez Komisję.**

Podpisy