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 i dziennej kary pieniężnej – Kryteria ustalania wysokości kary – Automatyczne zastosowanie współczynnika wagi uchybienia

W sprawie C-154/23

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

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

strona skarżąca,

przeciwko

Republice Estońskiej, którą reprezentowały N. Grünberg i M. Kriisa, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (szósta izba),

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

rzecznik generalny: N. Emiliou,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

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

wydaje następujący

* Język postępowania: estoński.

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 Republika Estońska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 26 ust. 1 i 3 tej dyrektywy;

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

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

  – minimalnej kwoty ryczałtowej wynoszącej 168 000 EUR;

– w przypadku gdy uchybienie zobowiązaniom stwierdzone w tiret pierwszym będzie utrzymywało się do dnia ogłoszenia wyroku w niniejszej sprawie, nakazanie Republice Estońskiej zapłaty na rzecz Komisji okresowej kary pieniężnej w wysokości 2340 EUR za każdy dzień opóźnienia naliczanej od dnia ogłoszenia wyroku w niniejszej sprawie do dnia, w którym Republika Estońska wywiąże się ze zobowiązań ciążących na niej na mocy dyrektywy 2019/1937;

– obciążenie Republiki Estońskiej kosztami postępowania.

Ramy prawne

Dyrektywa 2019/1937

2 Motywy 1 i 4 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.

[…]

(4) Mechanizm ochrony sygnalistów funkcjonujący obecnie w Unii jest ukształtowany niejednolicie w poszczególnych państwach członkowskich i dziedzinach polityki. Konsekwencje zgłoszonych przez sygnalistów naruszeń prawa Unii o wymiarze transgranicznym pokazują, w jaki sposób niewystarczający poziom ochrony w jednym

państwie członkowskim wpływa niekorzystnie na funkcjonowanie polityk Unii nie tylko w tym państwie członkowskim, ale również w innych państwach członkowskich oraz w Unii jako całości".

3 Zgodnie z art. 1 tej dyrektywy:

„Celem niniejszej dyrektywy jest poprawa egzekwowania prawa i polityk Unii w określonych dziedzinach poprzez ustanowienie wspólnych minimalnych norm zapewniających wysoki poziom ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii".

4 Artykuł 26 tej dyrektywy przewiduje:

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

[…]

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

Komunikat Komisji z 2023 r.

5 Komunikat Komisji 2023/C 2/01, zatytułowany „Sankcje finansowe w postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego" (Dz.U. 2023, C 2, s. 1, zwany dalej „komunikatem z 2023 r.") odnosi się w pkt 3 i 4, odpowiednio, do „okresowej kary pieniężnej" i „kar ryczałtowych".

6 Punkt 3.2 tego komunikatu, dotyczący stosowania współczynnika wagi uchybienia w ramach obliczania dziennej kary pieniężnej, stanowi:

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

[…]".

7 Punkt 3.2.2 tego komunikatu stanowi:

„W przypadku spraw wnoszonych na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE Komisja systematycznie stosuje współczynnik wagi uchybienia wynoszący 10 w przypadku całkowitego niedopełnienia obowiązku zgłoszenia środków transpozycji. W Unii opartej na poszanowaniu zasad państwa prawa wszystkie dyrektywy przyjęte zgodnie z procedurą ustawodawczą należy traktować jako równie ważne i wymagające pełnej transpozycji przez państwa członkowskie w terminach wyznaczonych w tych dyrektywach.

W przypadku częściowego niedopełnienia obowiązku zgłoszenia środków transpozycji należy uwzględnić wagę luki w transpozycji przy ustalaniu współczynnika wagi uchybienia, który jest niższy niż 10. Ponadto można wziąć pod uwagę wpływ uchybienia na interesy ogólne i jednostkowe […]".

8 Zgodnie z pkt 3.3 tego komunikatu, zatytułowanym „Stosowanie współczynnika czasu trwania":

„[…]

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

[…]".

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

„[…]

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

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

[…]

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

ponieważ PKB państwa członkowskiego nadal odpowiada za dwie trzecie wagi obliczeń, pozostaje najważniejszym czynnikiem branym pod uwagę do celów oceny zdolności płatniczej danego państwa.

[…]”.

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

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

– pomnożenie stawki ryczałtowej przez współczynnik wagi uchybienia,

– pomnożenie uzyskanego wyniku przez współczynnik »n«,

– pomnożenie rezultatu przez liczbę dni trwania uchybienia […]

[…]”.

11 Punkt 4.2.1 tego komunikatu stanowi:

„Aby obliczyć karę ryczałtową, stawkę dzienną mnoży się przez liczbę dni trwania uchybienia. Liczbę dni trwania uchybienia ustala się w następujący sposób:

[…]

– w przypadku spraw wnoszonych na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE liczba ta odpowiada liczbie dni od dnia przypadającego po dniu upływu terminu na dokonanie transpozycji wyznaczonego w odpowiedniej dyrektywie do dnia wyeliminowania uchybienia lub – jeśli to nie nastąpiło – do dnia wydania wyroku na podstawie art. 260 [TFUE].

[…]”.

12 Zgodnie z pkt 4.2.2 tego 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.

[…]”.

13 Załącznik I do komunikatu z 2023 r., zatytułowany „Dane wykorzystywane do ustalenia wysokości sankcji finansowych proponowanych Trybunałowi”, przewiduje: w pkt 1 – że stawkę ryczałtową okresowej kary pieniężnej, o której mowa w pkt 3 rzeczonego komunikatu, ustala się na poziomie 3000 EUR dziennie; w pkt 2 – że stawkę ryczałtową kary ryczałtowej, o której mowa w pkt 4.2.2

rzeczonego komunikatu, ustala się na poziomie 1000 EUR dziennie, co odpowiada jednej trzeciej kwoty stawki ryczałtowej okresowych kar pieniężnych; ponadto w pkt 3 – że współczynnik „n” dla Republiki Estońskiej wynosi 0,06. Zgodnie z pkt 5 tego załącznika I minimalna kara ryczałtowa określona dla Republiki Estońskiej wynosi 168 000 EUR.

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi i postępowanie przed Trybunałem

14 W dniu 27 stycznia 2022 r. Komisja skierowała do Republiki Estońskiej wezwanie do usunięcia uchybienia, zarzucając temu państwu członkowskiemu, że nie poinformowało jej o przepisach ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy 2019/1937, której termin transpozycji upłynął w dniu 17 grudnia 2021 r. W odpowiedzi z dnia 28 marca 2022 r. Republika Estońska, uznając skierowane przeciwko niej zarzuty, wskazała, że projekt ustawy umożliwiającej transpozycję tej dyrektywy został przedłożony parlamentowi estońskiemu do rozpatrzenia i że ustawa transponująca powinna wejść w życie w dniu 1 czerwca 2022 r.

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

16 W odpowiedzi na tę opinię, datowaną na dzień 13 września 2022 r., Republika Estońska, która nie zakwestionowała zarzucanego jej uchybienia, wyjaśniła stan zaawansowania, na jakim znajduje się proces legislacyjny zmierzający do przyjęcia ustawy transponującej dyrektywę 2019/1937.

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

18 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 4 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.

W przedmiocie skargi

Uchybienie zobowiązaniom w oparciu o art. 258 TFUE

Argumentacja stron

19 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.

20 Zdaniem tej instytucji istnienie wszelkich uchybień 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.

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

22 W odpowiedzi na skargę Republika Estońska przyznaje się do zarzucanego jej uchybienia i wyjaśnia, że ze względu na wybory parlamentarne w dniu 5 marca 2023 r. rozpatrzenie projektu ustawy transponującej dyrektywę 2019/1937 zostało przełożone na czerwiec 2023 r. Państwo to wyjaśnia ponadto, że istniejące ustawodawstwo krajowe zawiera pewne przepisy umożliwiające ochronę sygnalistów w określonych dziedzinach, przy czym nie można ich uznać za przepisy transponujące tę dyrektywę.

23 W replice Komisja przypomina, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przepisy, praktyki lub sytuacje należące do krajowego porządku prawnego nie mogą uzasadniać opóźnienia w transpozycji dyrektywy.

Ocena Trybunału

24 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.

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

26 Ponadto Trybunał wielokrotnie orzekał, iż 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 państwa członkowskie muszą w każdym wypadku przyjąć akt prawny dokonujący transpozycji omawianej 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).

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

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

29 Republika Estońska, która nie kwestionuje zarzucanego jej uchybienia, wskazuje, że opóźnienie w transpozycji i, w konsekwencji, w powiadomieniu o przepisach transponujących, wynika w szczególności z wyborów parlamentarnych, które miały miejsce w dniu 5 marca 2023 r.

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

31 Ponadto, jak wynika to z brzmienia art. 26 ust. 1 dyrektywy 2019/1937, prawodawca Unii uznał, że dwuletni termin transpozycji był wystarczający, aby umożliwić państwom członkowskim uczynienie zadość ciążącym na nim zobowiązaniom.

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

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

Argumentacja stron

33 Uznając, że uchybienie zarzucane Republice Estońskiej utrzymywało się w dniu, w którym Komisja wniosła do Trybunału niniejszą skargę, instytucja ta proponuje, na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE, nałożenie na to państwo członkowskie kary ryczałtowej i dziennej okresowej kary pieniężnej.

34 Podstawą ustalenia wysokości tych kar pieniężnych 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 tych kwot 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.

35 Co się tyczy w pierwszej kolejności wagi uchybienia, Komisja przypomina, że współczynnik mający zastosowanie zgodnie z komunikatem z 2023 r. może mieć wartość od 1 do 20. Instytucja ta dodaje, że zgodnie z pkt 3.2.2 tego komunikatu Komisja systematycznie stosuje współczynnik wagi uchybienia wynoszący 10 w przypadku całkowitego niedopełnienia obowiązku zgłoszenia przepisów służących transpozycji dyrektywy, przy czym każdy brak transpozycji dyrektywy i zgłoszenia tych środków ma taką samą wagę, niezależnie od charakteru przepisów danej dyrektywy.

36 W drugiej kolejności, jeśli chodzi o czas trwania uchybienia, Komisja zauważa, że zgodnie z pkt 3.3 komunikatu z 2023 r. współczynnik czasu trwania jest wyrażony jako mnożnik przyjmujący wartość od 1 do 3, który oblicza się, powiększając jego wartość o 0,10 każdego miesiąca, począwszy od dnia przypadającego po dniu upływu terminu transpozycji danej dyrektywy aż do

dnia, w którym Komisja postanowi wnieść sprawę do Trybunału. Ponieważ w niniejszej sprawie długość tego okresu wynosi 13 miesięcy, należy przyjąć współczynnik czasu trwania uchybienia wynoszący 1,3.

37 Co się tyczy w trzeciej kolejności kryterium dotyczącego konieczności zapewnienia, aby sankcja działała jako środek odstraszający przed dalszymi uchybieniami z uwzględnieniem zdolności płatniczej danego państwa członkowskiego, Komisja wskazuje, że jest ono wyrażone poprzez współczynnik „n", ustalony dla każdego państwa członkowskiego w pkt 3 załącznika I do komunikatu z 2023 r. Podstawą jego obliczenia jest stosunek PKB danego państwa do średniego krajowego PKB w Unii pomnożony przez stosunek liczby ludności tego państwa do średniej krajowej liczby ludności Unii. Pierwsza z tych wartości stanowi dwie trzecie, a druga jedną trzecią ważonego obliczenia. W zastosowaniu tego pkt 3 współczynnik „n" Republiki Estońskiej wynosi 0,06.

38 W rezultacie, po pierwsze, co się tyczy obliczenia wysokości ryczałtu, Komisja proponuje zgodnie z pkt 4.2 komunikatu z 2023 r. przyjąć współczynnik wagi uchybienia wynoszący 10 i zastosować współczynnik „n" wynoszący 0,06. 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 600 EUR, którą należy pomnożyć przez liczbę dni trwania uchybienia, zgodnie z pkt 4.2.1 rzeczonego komunikatu. Komisja zauważa, że należy zasądzić zapłatę tej kary ryczałtowej, pod warunkiem iż będzie ona przewyższać kwotę 168 000 EUR, stanowiącą minimalną kwotę kary ryczałtowej ustaloną dla Republiki Estońskiej zgodnie z pkt 5 załącznika I do komunikatu z 2023 r.

39 Po drugie, co się tyczy ustalenia kwoty okresowej kary pieniężnej, Komisja proponuje pomnożenie stawki ryczałtowej okresowej kary pieniężnej, ustalonej w pkt 1 załącznika I do komunikatu z 2023 r. i wynoszącej 3000 EUR dziennie, przez współczynnik wagi uchybienia wynoszący 10, współczynnik czasu trwania wynoszący 1,3 oraz współczynnik „n" wynoszący 0,06. Skutkuje to okresową karą pieniężną w wysokości 2340 EUR dziennie.

40 Wreszcie Komisja proponuje uznać, że datą, w której zobowiązanie do zapłaty staje się skuteczne, będzie data ogłoszenia wyroku w niniejszej sprawie.

41 W odpowiedzi na skargę Republika Estońska podnosi, że przedstawione przez Komisję propozycje dotyczące wysokości kar pieniężnych wykraczają poza to, co jest konieczne do zapewnienia im skutecznego i odstraszającego charakteru.

42 Co się tyczy kwoty kary ryczałtowej, owo państwo członkowskie uważa, że proponując tę kwotę Komisję, nie uwzględnia skutków, jakie ma w rzeczywistości uchybienie dla interesu publicznego i interesów prywatnych.

43 Z jednej strony systematyczne stosowanie współczynnika wagi uchybienia wynoszącego 10 nie umożliwiłoby Komisji uwzględnienia istniejących przepisów dotyczących ochrony sygnalistów. I tak w § 3 töölepingu seadus (ustawy o umowie o pracę) (RT I z dnia 7 marca 2023 r.) i § 13 avaliku teenistuse seadus (ustawy o służbie publicznej) (RT I z dnia 7 marca 2023 r.) przewidziany został ogólny zakaz odwetu wobec sygnalistów, zgodnie z wymogami określonymi w art. 19 dyrektywy 2019/1937. Ponadto ochronę sygnalistów zapewniają: § 6 ust. 2 korruptsioonivastane seadus (ustawy antykorupcyjnej) (RT I z dnia 13 kwietnia 2021 r.), §§ 49, 51, 52 i 52^1 rahapesu ja terrorismi tõkestamise seadus (ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i terroryzmowi) (RT I z dnia 10 lutego 2023 r.), §§ 50^2 i 50^3 finantinpektsiooni seadus

(ustawy o nadzorze finansowym) (RT I z dnia 30 listopada 2022 r.), a także §§ 201^{1}, 201^{2} i 237^{49} väärtpaberituru seadus (ustawy o rynku papierów wartościowych) (RT I z dnia 17 marca 2023 r.). Ponadto wiele organów publicznych utworzyło własne wewnętrzne kanały dokonywania zgłoszeń.

44 Z drugiej strony państwo to przypomina o szeregu wysiłków, jakie podjęło w celu transpozycji dyrektywy 2019/1937, i wyjaśnia, że okres rozpatrywania projektu ustawy transponującej tę dyrektywę był dłuższy niż początkowo przewidziano ze względu na przeprowadzone w dniu 5 marca 2023 r. wybory parlamentarne.

45 Wreszcie Republika Estońska podnosi, że ze względu charakteryzującą ją od zawsze bardzo niską liczbę przypadków braku transpozycji, cel polegający na zapobieganiu powtórzenia naruszenia nie uzasadnia żądanej przez Komisję kwoty.

46 Wynika z tego, że do osiągnięcia celu polegającego na perswazji i odstraszaniu wystarczające byłoby zastosowanie współczynnika wagi uchybienia wynoszącego co najwyżej 5.

47 Z tych samych powodów należy również obniżyć wysokość zaproponowanej przez Komisję okresowej kary pieniężnej.

48 W replice Komisja zauważa, że zaproponowany przez nią współczynnik wagi uchybienia wynoszący 10 jest umiarkowany i odpowiada poziomowi przewidzianemu w pkt 3.2.2 komunikatu z 2023 r.

49 Uważa ona, że przy ustalaniu tego współczynnika nie może ona uwzględnić wymienionych przez Republikę Estońską w odpowiedzi na skargę poszczególnych przepisów prawa krajowego, ponieważ są one bez znaczenia dla określenia stanu transpozycji dyrektywy 2019/1937 do prawa krajowego.

50 Te przepisy krajowe nie zostały bowiem notyfikowane Komisji. Ponadto nie zawierają one odniesienia do tej dyrektywy, a zatem nie stanowią pozytywnego aktu transpozycji.

51 Te przepisy krajowe nie spełniają więc wymogów jasności i precyzji określonych w orzecznictwie w celu zagwarantowania pewności prawa po stronie beneficjentów praw uznanych w dyrektywie 2019/1937 i pełnego stosowania jej przepisów.

52 W konsekwencji Komisja potwierdza kwoty kar pieniężnych zaproponowane przez siebie w skardze.

53 W duplice Republika Estońska podnosi, po pierwsze, że powołane przez nią w odpowiedzi na skargę przepisy krajowe świadczą o tym, że twierdzenie o negatywnych skutkach, jakie miało mieć zarzucane jej uchybienie dla interesu publicznego i interesów prywatnych, należy zrelatywizować. W związku z tym kwoty proponowanych kar pieniężnych powinny być dostosowane do okoliczności i proporcjonalne do popełnionego naruszenia. Po drugie, określenie poziomu perswazji i odstraszającego charakteru tych sankcji wymaga uwzględnienia szczególnych okoliczności każdego przypadku.

54 W tym względzie Komisja nie może uzasadniać automatycznego stosowania współczynnika wagi uchybienia koniecznością zagwarantowania równego traktowania państw członkowskich. Przeciwnie, zasada ta wymaga przeprowadzenia zróżnicowanej oceny w zależności od treści normatywnej każdej poszczególnej dyrektywy, jak również specyficznej sytuacji poszczególnych państw członkowskich.

55 W niniejszej sprawie Republika Estońska posiada już przepisy sektorowe odpowiadającymi w pewnym stopniu systemowi ochrony przewidzianemu w dyrektywie 2019/1937. Państwo to odsyła w tym względzie do motywu 4 tej dyrektywy, zgodnie z którym ma ona na celu uzupełnienie luk mogących wynikać z fragmentarycznego i nierównego poziomu ochrony.

56 Ponadto ograniczona liczba popełnionych przez to państwo członkowskie naruszeń uzasadnia obniżenie tych kwot, ponieważ ryzyko, że ponownie dojdzie do popełnienia naruszenia, jest ograniczone.

57 W konsekwencji Republika Estońska wnosi, po pierwsze, o ustalenie kwoty kary ryczałtowej poprzez pomnożenie stawki dziennej wynoszącej 300 EUR przez liczbę dni od dnia następującego po dniu upływu terminu transpozycji do dnia, w którym położono kres uchybieniu, lub, w przypadku braku usunięcia uchybienia, do dnia ogłoszenia wyroku w niniejszej sprawie. Po drugie, wnosi ona o ustalenie kwoty okresowej kary pieniężnej na 1170 EUR za każdy dzień zwłoki, licząc od dnia ogłoszenia wyroku w niniejszej sprawie do dnia pełnej transpozycji dyrektywy 2019/1937.

Ocena Trybunału

– *W przedmiocie zastosowania art. 260 ust. 3 TFUE*

58 Artykuł 260 ust. 3 TFUE stanowi w akapicie pierwszym, iż jeżeli Komisja, uznawszy, że dane państwo członkowskie uchybiło obowiązkowi poinformowania o przepisach przyjętych 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.

59 Ponieważ, jak wynika z pkt 32 niniejszego wyroku, zostało ustalone, że w dniu upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii z dnia 15 lipca 2022 r. Republika Estońska nie przyjęła przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do transpozycji do prawa krajowego przepisów dyrektywy 2019/1937 i w konsekwencji nie poinformowała Komisji o tych przepisach, stwierdzone w ten sposób uchybienie jest objęte zakresem stosowania art. 260 ust. 3 TFUE.

60 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].

61 Aby osiągnąć ten cel, w art. 260 ust. 3 TFUE przewidziano nałożenie dwóch rodzajów kar pieniężnych, a mianowicie ryczałtu i dziennej kary pieniężnej.

62 O ile zastosowanie dziennej kary pieniężnej wydaje się szczególnie właściwe, by skłonić państwo członkowskie do usunięcia w jak najkrótszym czasie uchybienia, o tyle zasądzenie zapłaty kary ryczałtowej opiera się w większym stopniu na ocenie skutków niewykonania zobowiązań ciążących na danym państwie członkowskim dla interesów prywatnych i interesu publicznego, w szczególności gdy uchybienie trwało przez dłuższy czas [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].

63 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].

64 W niniejszej sprawie Komisja, aby uzasadnić swoje żądanie zasądzenia od Republiki Estońskiej zapłaty dziennej kary pieniężnej i kary ryczałtowej oraz ustalenie ich kwot, oparła się na komunikacie z 2023 r.

65 Jeśli chodzi o możliwość wymierzenia takich kar pieniężnych, 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].

66 Po pierwsze, w odniesieniu do nałożenia kary ryczałtowej, niezależnie od faktu, iż Republika Estońska informowała służby Komisji o przebiegu procedury transpozycji przepisów dyrektywy 2019/1937 do prawa krajowego, 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. Republika Estońska nie przyjęła bowiem do momentu upływu terminu przewidzianego w art. 26 ust. 1 dyrektywy 2019/1937 żadnego przepisu umożliwiającego transpozycję tej dyrektywy. Ponadto do chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii z dnia 15 lipca 2022 r. ani nawet w dniu, w którym Trybunał zbadał okoliczności faktyczne niniejszej sprawy, żaden z tych przepisów nie został notyfikowany Komisji.

67 Po drugie, co się tyczy nałożenia okresowej kary pieniężnej, zastosowanie takiej kary jest co do zasady uzasadnione tylko wówczas, gdy uchybienie, za które kara ta ma zostać nałożona, trwa do czasu oceny okoliczności faktycznych przez Trybunał, a tę ocenę okoliczności faktycznych należy uznać za dokonaną w dniu zakończenia postępowania. Należy uściślić, że w przypadku gdy – tak

jak w niniejszej sprawie – nie odbyła się rozprawa, datą, którą należy uwzględnić w tym względzie, jest data zamknięcia pisemnego etapu postępowania [wyrok z dnia 25 kwietnia 2024 r., Komisja/Polska (Dyrektywa o ochronie sygnalistów), C-147/23, EU:C:2024:346, pkt 64].

68 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 pisemnego etapu postępowania w niniejszej sprawie, co nastąpiło w dniu 14 sierpnia 2023 r.

69 W niniejszej sprawie bezsporne jest, że do tego dnia Republika Estońska nie przyjęła przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do transpozycji dyrektywy 2019/1937 do prawa krajowego i w konsekwencji nie poinformowała o tych przepisach. W rezultacie należy stwierdzić, że uchybienie ze strony tego państwa członkowskiego utrzymywało się aż do czasu oceny okoliczności faktycznych przez Trybunał.

70 W tych okolicznościach nałożenie na Rzeczpospolitą Estońską dziennej kary pieniężnej w wysokości wskazanej przez Komisję stanowi odpowiedni środek finansowy dla zapewnienia, aby państwo to w jak najkrótszym czasie położyło kres stwierdzonemu uchybieniu i wypełniło zobowiązania, które na nim ciążą na mocy dyrektywy 2019/1937. Niemniej jednak ze względu na to, iż nie można wykluczyć, że w dniu ogłoszenia wyroku w niniejszej sprawie transpozycja tej dyrektywy zostanie całkowicie zakończona, nałożenie okresowej kary pieniężnej jest właściwe jedynie w zakresie, w jakim uchybienie będzie trwało w dniu tego ogłoszenia [zob. podobnie wyrok z dnia 25 kwietnia 2024 r., Komisja/Polska (Dyrektywa o ochronie sygnalistów), C-147/23, EU:C:2024:346, pkt 66].

– *W przedmiocie wysokości kar pieniężnych*

71 Co się tyczy obliczania kwot żądanych przez Komisję kar pieniężnych, 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 kwot kary pieniężnych nałożonych na państwo członkowskie 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 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 tym przypadku Komisja w celu ustalenia wysokości żądanych kar pieniężnych 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 do transpozycji dyrektywy przyjętej w ramach procedury ustawodawczej zawsze uważa się za poważny. W związku z tym uchybienie to uzasadnia automatyczne zastosowanie współczynnika wagi uchybienia wynoszącego 10.

76 Republika Estońska kwestionuje wymiar tego współczynnika i automatyczny charakter jego zastosowania w niniejszym przypadku.

77 W tym względzie należy przypomnieć, że obowiązek przyjęcia przepisów w celu zapewnienia pełnej transpozycji dyrektywy i obowiązek poinformowania Komisji o tych przepisach 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 ustanowiono w niej, 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 i w konsekwencji 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, iż, 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 niniejszym przypadku Republika Estońska w odpowiedzi na skargę wskazała, że w jej ustawodawstwie zawarto już pewne, przedstawione w pkt 43 niniejszego wyroku, przepisy mające chronić osoby zgłaszające naruszenia prawa, które to przepisy są zdaniem tego państwa członkowskiego zgodne z wymogami dyrektywy 2019/1937.

84 I tak w § 3 töölepingu seadus (ustawy o umowie o pracę) i § 13 avaliku teenistuse seadus (ustawy o służbie publicznej) przewidziany został ogólny zakaz odwetu wobec sygnalistów, zgodnie z wymogami określonymi w art. 19 dyrektywy 2019/1937. Ponadto ochronę sygnalistów zapewniają: § 6 ust. 2 korruptsioonivastane seadus (ustawy antykorupcyjnej), §§ 49, 51, 52 i 52^{1} rahapesu ja terrorismi tõkestamise seadus (ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i terroryzmowi), §§ 50^{2} i 50^{3} finantinpektsiooni seadus (ustawy o nadzorze finansowym), a także §§ 201^{1}, 201^{2} i 237^{49} väärtpaberituru seadus (ustawy o rynku papierów wartościowych). Ponadto wiele organów publicznych utworzyło własne wewnętrzne kanały dokonywania zgłoszeń.

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 miałoby to miejsce w przypadku braku pełnej transpozycji dyrektywy 2019/1937. W zakresie, w jakim Komisja podnosi, że w ramach oceny poziomu przyjętego współczynnika wagi uchybienia nie można uwzględniać tych przepisów krajowych ze względu na to, iż nie zostały jej one notyfikowane, wystarczy stwierdzić, że ten brak poinformowania nie wpływa na fakt, iż istnienie takich przepisów oddziałuje na te interesy [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 Republika Estońska sama przyznała w odpowiedzi na skargę, że przepisy chroniące osoby zgłaszające naruszenia prawa Unii są rozproszone w estońskim porządku prawnym i nie zawierają, wbrew ustanowionym w art. 26 ust. 3 dyrektywy 2019/1937 wymogom, wyraźnego odniesienia do ochrony tych osób.

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 Należy również zaznaczyć, że przy określaniu kwoty kary ryczałtowej, jaką należy nałożyć na Republikę Estońską, nie można uwzględnić okoliczności polegającej na tym, iż jest to pierwsze prowadzone wobec tego państwa członkowskiego na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Zachowanie państwa członkowskiego w przeszłości pozostaje bowiem bez jakiegokolwiek związku z konsekwencjami braku transpozycji rozpatrywanej dyrektywy dla interesów prywatnych i interesu publicznego.

92 W drugiej kolejności, w ramach oceny czasu trwania uchybienia, należy przypomnieć, po pierwsze, 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 w dniu 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].

93 Po drugie, jeśli chodzi o ustalenie okresowej kary pieniężnej, czas trwania naruszenia należy oceniać z uwzględnieniem momentu, w którym Trybunał ocenia okoliczności faktyczne, a nie momentu wniesienia przez Komisję skargi do Trybunału [wyrok z dnia 8 lipca 2019 r., Komisja/Belgia (Artykuł 260 ustęp 3 TFUE – Sieci szerokopasmowe), C-543/17, EU:C:2019:573, pkt 87].

94 Bezsporne zaś jest, że w dniu upływu terminu transpozycji przewidzianego w art. 26 ust. 1 dyrektywy 2019/1937, czyli w dniu 17 grudnia 2021 r., Republika Estońska nie przyjęła przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych niezbędnych do zapewnienia transpozycji tej

dyrektywy i w konsekwencji nie poinformowała Komisji o takich przepisach, wbrew wymogom ustalonym w tym art. 26 ust. 3 tej dyrektywy. Wynika z tego, że rozpatrywane uchybienie, które utrzymywało się w dniu badania okoliczności faktycznych przez Trybunał, trwa już od trzech lat.

95 W trzeciej kolejności, co się tyczy zdolności płatniczej Republiki Estońskiej, 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 kar wystarczająco odstraszających i proporcjonalnych, 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].

96 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].

97 W tym przypadku współczynnik „n”, odzwierciedlający zdolność płatniczą danego państwa członkowskiego względem zdolności płatniczej pozostałych państw członkowskich, stosowany przez Komisję zgodnie z pkt 3.4 i 4.2 komunikatu z 2023 r., definiuje się jako ważoną średnią geometryczną PKB danego państwa członkowskiego podzieloną przez średnią PKB państw członkowskich, co odpowiada za dwie trzecie wagi współczynnika „n”; uzyskany iloraz mnoży się przez liczbę ludności danego państwa członkowskiego podzieloną przez średnią liczbę ludności wszystkich państw członkowskich, co odpowiada za jedną trzecią wagi współczynnika „n”, jak wynika to z równania przedstawionego w pkt 9 niniejszego wyroku. Komisja uzasadnia tę metodę obliczania współczynnika „n” zarówno celem obejmującym możliwość zachowania rozsądnego zróżnicowania między współczynnikami „n” państw członkowskich w porównaniu z obliczeniami opartymi wyłącznie na PKB państw członkowskich, jak i celem polegającym na zapewnieniu pewnej stabilności w obliczaniu współczynnika „n”, ponieważ jest mało prawdopodobne, by liczba ludności zmieniała się znacząco w ujęciu rocznym [wyrok z dnia 25 kwietnia 2024 r., Komisja/Polska (Dyrektywa o ochronie sygnalistów), C-147/23, EU:C:2024:346, pkt 83 i przytoczone tam orzecznictwo].

98 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].

99 W związku z tym, zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 95 niniejszego wyroku i w braku właściwego kryterium przedstawionego przez Komisję, aby zapewnić stabilność obliczeń i utrzymania rozsądnego rozkładu współczynników „n” państw członkowskich, kwotę kar pieniężnych należy ustalić przy uwzględnieniu średniego PKB Republiki Estońskiej z ostatnich trzech lat.

100 W świetle powyższego i w świetle swobody oceny przyznanej w art. 260 ust. 3 TFUE, który przewiduje, że Trybunał nie może, w odniesieniu do nakładanych przez niego kar pieniężnych, ustalić kwoty przekraczającej tę wskazaną przez Komisję, należy uznać, po pierwsze, 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 ryczałtu, którego kwota powinna zostać ustalona na 500 000 EUR, i po drugie, w przypadku, gdyby uchybienie stwierdzone w pkt 32 niniejszego wyroku utrzymywało się w dniu ogłoszenia tego wyroku, zasądzenia od Republiki Estońskiej zapłaty na rzecz Komisji okresowej kary pieniężnej w wysokości 1500 EUR dziennie, naliczanej od tego dnia do czasu, gdy to państwo członkowskie położy kres temu uchybieniu.

W przedmiocie kosztów

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

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

1) **Poprzez nieprzyjęcie do dnia upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii Komisji Europejskiej z dnia 15 lipca 2022 r. przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii i w konsekwencji niepoinformowanie Komisji o takich przepisach Republika Estońska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 26 ust. 1 i 3 tej dyrektywy.**

2) **Poprzez nieprzyjęcie, według stanu na dzień badania przez Trybunał okoliczności faktycznych, środków niezbędnych do dokonania transpozycji do prawa krajowego przepisów dyrektywy 2019/1937 i w konsekwencji niepoinformowanie Komisji o takich środkach, Republika Estońska trwała w swoim uchybieniu.**

3) **Republika Estońska zapłaci na rzecz Komisji Europejskiej:**

   – **ryczałt w wysokości 500 000 EUR;**

   – **na wypadek, gdyby uchybienie stwierdzone w pkt 1 sentencji utrzymywało się w dniu ogłoszenia niniejszego wyroku – dzienną karę pieniężną w wysokości 1500 EUR, naliczaną od tego dnia do chwili, gdy to państwo członkowskie położy kres temu uchybieniu.**

4) **Republika Estońska pokrywa, poza własnymi kosztami, koszty poniesione przez Komisję.**

Podpisy