

II

(Komunikaty)

KOMUNIKATY INSTYTUCJI, ORGANÓW I JEDNOSTEK ORGANIZACYJNYCH
UNII EUROPEJSKIEJ

KOMISJA EUROPEJSKA

KOMUNIKAT KOMISJI

Prawo Unii: lepsze wyniki dzięki lepszemu stosowaniu

(2017/C 18/02)

1. Wprowadzenie

Unia Europejska opiera się na zasadzie rządów prawa i stosuje przepisy prawa, aby upewnić się, że jej strategię polityczne i priorytety są realizowane w państwach członkowskich⁽¹⁾. Skuteczne stosowanie, wdrażanie i egzekwowanie prawa jest obowiązkiem powierzonym Komisji na mocy art. 17 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej. Jest to jeden z głównych priorytetów politycznych Komisji Junckera, który wpisuje się we wzmożone wysiłki Komisji na rzecz lepszego stanowienia prawa⁽²⁾.

Skuteczne egzekwowanie przepisów UE – od podstawowych wolności, bezpieczeństwa żywności i produktów po jakość powietrza i ochronę jednej waluty – jest dla Europejczyków ważne i wpływa na ich codzienne życie. Leży ono w interesie ogólnym. W przypadku wystąpienia problemu – na przykład w odniesieniu do badania poziomu emisji z pojazdów, zanieczyszczenia wody, nielegalnych składowisk odpadów lub bezpieczeństwa transportu – często okazuje się, że przepisy UE wprawdzie istniały, ale zabrakło ich skutecznego stosowania. Dlatego potrzebny jest solidny, wydajny i skuteczny system egzekwowania prawa w celu zagwarantowania, aby państwa członkowskie w pełni stosowały, wdrażały i egzekwowały prawo Unii i zapewniały obywatelom odpowiedni mechanizm dochodzenia roszczeń.

Obywatele, przedsiębiorstwa i społeczeństwo obywatelskie wnoszą znaczny wkład w monitorowanie prowadzone przez Komisję, zgłaszając jej nieprawidłowości w stosowaniu prawa Unii przez państwa członkowskie. Komisja uznaje kluczową rolę skarg w wykrywaniu naruszeń prawa Unii.

Obecna polityka Komisji w zakresie egzekwowania prawa zakłada monitorowanie sposobu, w jaki prawo Unii jest stosowane i wdrażane, rozwiązywanie problemów z państwami członkowskimi, tak aby naprawić wszelkie możliwe przypadki naruszenia prawa, oraz wszczynanie postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, gdy jest to konieczne. Polityka ta zmieniła się i była stopniowo wzmacniana przez ostatnie 15 lat. W kluczowych komunikatach z lat 2002⁽³⁾ i 2007⁽⁴⁾ wprowadzono ramy na rzecz lepszego monitorowania, wzmacniania partnerstw i rozwiązywania problemów, usprawnienia zarządzania przypadkami uchybień zobowiązaniom państwa członkowskiego oraz podnoszenia przejrzystości.

Poza zarządzaniem przypadkami uchybień zobowiązaniom państwa członkowskiego Komisja opracowała ramy na rzecz praworządności⁽⁵⁾, które stosuje wówczas, gdy wydaje się, że „krajowe środki ochronne w zakresie praworządności” nie są już w stanie skutecznie zaradzić systemowemu zagrożeniu dla rządów prawa w państwie członkowskim, oraz wówczas, gdy takiemu zagrożeniu nie można zaradzić poprzez wszczęcie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Odzwierciedla to fakt, że utrzymanie zasady rządów prawa jest warunkiem wstępnym do ochrony wszystkich praw i obowiązków wynikających z traktatów.

(1) Art. 2 TUE: „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, rządów prawa, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”.

(2) Wytoczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej z dnia 15 lipca 2014 r. oraz pisma zawierające opis zadań z dnia 1 listopada 2014 r. wystosowane przez przewodniczącego do wiceprzewodniczących i komisarzy.

(3) Komunikat „Lepsze monitorowanie stosowania prawa wspólnotowego”, COM(2002) 725 final 4 z 16.5.2003.

(4) Komunikat „Skuteczna Europa – stosowanie prawa wspólnotowego”, COM(2007) 502 final z 5.9.2007.

(5) Komunikat „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności”, COM(2014) 158 z 11.3.2014.

Komisja Junckera przyjęła również bardziej ukierunkowane podejście do polityki i stanowienia prawa. Podejście to zakłada usprawniony program prac, którego podstawę na wszystkich etapach przygotowywania polityki stanowią wysokiej jakości analiza oraz konsultacje społeczne z zainteresowanymi stronami. Wspomniany nowy sposób pracy, który jest podstawą Programu lepszego stanowienia prawa, służy zapewnieniu, aby każdy środek zawarty w zbiorze przepisów UE był odpowiedni do osiągnięcia wyznaczonego celu, łatwy do wdrożenia i egzekwowany w całej UE. W komunikacie „Lepsze stanowienie prawa: silniejsza Unia dzięki lepszym wynikom” Komisja zobowiązała się do propagowania skuteczniejszego stosowania, wdrażania i egzekwowania prawa ⁽¹⁾.

W niedawno podpisanym Porozumieniu międzyinstytucjonalnym w sprawie lepszego stanowienia prawa ⁽²⁾ Parlament Europejski, Rada i Komisja uznają za swój wspólny obowiązek zapewnienie wysokiej jakości prawodawstwa unijnego. We wspólnej deklaracji w sprawie priorytetów legislacyjnych UE na 2017 r. potwierdzono zobowiązanie do propagowania właściwego wdrażania i egzekwowania istniejących przepisów ⁽³⁾.

Pomimo tych wysiłków stosowanie i egzekwowanie prawa Unii nadal jest wyzwaniem i wymagane jest położenie większego nacisku na egzekwowanie, aby prawo służyło interesowi ogólnemu. Egzekwowanie prawa wspiera i uzupełnia realizację priorytetów w zakresie polityki. Wyznaczając priorytety swojej polityki, Komisja będzie zwracać uwagę nie tylko na proponowanie nowych przepisów, ale również na ich egzekwowanie. Prace prowadzone w celu zapewnienia skutecznego egzekwowania istniejącego prawa UE należy uznać za równie ważne jak wysiłki dotyczące opracowywania nowego prawodawstwa. Konieczne jest zacieśnienie partnerstwa między Komisją a państwami członkowskimi, które odgrywają zasadniczą rolę we wdrażaniu, tak aby społeczeństwo mogło czerpać korzyści płynące z prawa Unii. Jednocześnie zachęca się obywateli, stowarzyszenia handlowe i biznesowe, partnerów społecznych, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Komitet Regionów oraz społeczeństwo obywatelskie do wspierania Komisji w identyfikowaniu problemów w bardziej zorganizowany sposób.

W niniejszym komunikacie określa się, w jaki sposób Komisja zintensyfikuje swoje wysiłki w zakresie stosowania, wdrażania i egzekwowania prawa Unii zgodnie z zobowiązaniem Komisji Junckera dotyczącym Komisji „większej i odważniejszej w odniesieniu do istotnych kwestii, a w kwestiach mniejszej wagi – mniejszej i skromniej działającej” ⁽⁴⁾. Oznacza to bardziej strategiczne podejście do egzekwowania prawa w kontekście podejmowania działań w przypadku uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. W komunikacie przedstawiono również ogólny zarys innych działań, które Komisja podejmie, aby pomóc państwom członkowskim i społeczeństwu w zapewnieniu skutecznego stosowania prawa Unii.

2. Współpraca z państwami członkowskimi w zakresie egzekwowania prawa Unii

Państwa członkowskie ponoszą główną odpowiedzialność za transpozycję, stosowanie i wdrażanie prawa Unii w prawidłowy sposób ⁽⁵⁾. Państwa członkowskie muszą również ustanawiać środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w obszarach objętych prawem Unii. Oznacza to, że w tych obszarach, w których prawa obywatelskie zagwarantowane w prawie Unii są narażone na poziomie krajowym, społeczeństwo musi mieć zagwarantowany dostęp do szybkich i skutecznych krajowych mechanizmów dochodzenia roszczeń. Mechanizmy te muszą być zgodne z zasadą skutecznej ochrony sądowej określoną w traktacie ⁽⁶⁾. Sądy krajowe są „sądami powszechnymi” stojącymi na straży prawa Unii i skutecznie przyczyniają się do jego egzekwowania w poszczególnych przypadkach. Są one właściwe do orzekania w przedmiocie skarg wnoszonych przez osoby fizyczne dochodzące ochrony przed środkami krajowym, które są niezgodne z prawem Unii, lub rekompensaty finansowej za szkodę wyrządzoną przez tego rodzaju środki.

Komisja stosuje szereg narzędzi, aby pomóc państwom członkowskim w ich wysiłkach w zakresie wdrażania prawa Unii oraz aby zagwarantować, że wywiązują się one ze swoich obowiązków poprzez prawidłowe stosowanie przepisów unijnych. Narzędzia te obejmują zarówno środki zapobiegawcze i rozwiązywanie problemów na wczesnym etapie, jak i aktywne monitorowanie i ukierunkowane egzekwowanie. W dalszej części komunikatu określono, w jaki sposób obecne działania na rzecz wsparcia zostaną wzmocnione.

Dialog

Naruszenia prawa Unii nie są sprawami rutynowymi i powinny być omawiane na odpowiednio wysokim szczeblu i w odpowiednim czasie. Zachęca się Komisję i państwa członkowskie do organizowania dwustronnych spotkań na wysokim szczeblu w celu aktywnego omawiania przestrzegania prawa Unii. Spotkania takie będą organizowane bardziej systematycznie w wielu różnych obszarach legislacyjnych. Na przykład, zgodnie ze strategią jednolitego rynku ⁽⁷⁾, Komisja nawiąże z państwami członkowskimi dialog poświęcony przestrzeganiu prawa. Dialog taki może obejmować przypadki uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, jak i ogólniejsze kwestie związane z egzekwowaniem prawa.

⁽¹⁾ Komunikat „Lepsze stanowienie prawa: silniejsza Unia dzięki lepszym wynikom”, COM(2016) 615 final z 14.9.2016.

⁽²⁾ Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej a Komisją Europejską w sprawie lepszego stanowienia prawa (Dz.U. L 123 z 12.5.2016, s. 1).

⁽³⁾ Wspólna deklaracja w sprawie priorytetów legislacyjnych UE na 2017 r. podpisana przez przewodniczących Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji dnia 13 grudnia.

⁽⁴⁾ Wytoczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej z dnia 15 lipca 2014 r. oraz pisma zawierające opis zadań z dnia 1 listopada 2014 r. wystosowane przez przewodniczącego do wiceprzewodniczących i komisarzy.

⁽⁵⁾ Art. 4 ust. 3 TUE, art. 288 ust. 3 i art. 291 ust. 1 TFUE.

⁽⁶⁾ Art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

⁽⁷⁾ Komunikat pt. „Usprawnianie jednolitego rynku: więcej możliwości dla obywateli i przedsiębiorstw” COM(2015) 550 final z 28.10.2015.

Komisja będzie nadal korzystała z różnych istniejących już komitetów i grup ekspertów, jak również z cennego wsparcia europejskich agencji w celu usprawnienia wdrażania i przeprowadzenia oceny, w jaki sposób dane przepisy są wdrażane w praktyce. Dyskusje w ramach tych forów okazały się skutecznym sposobem zapewnienia zobowiązania się przez państwa członkowskie do wdrażania prawa Unii i stanowią one wyraz podstawowej zasady rzetelnej współpracy między Komisją i państwami członkowskimi. Ponadto dialog w sprawie egzekwowania określonych przepisów prawa Unii, który stanowi również warunek wstępny efektywnego wykorzystania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych⁽¹⁾, pomaga zapewnić pewną i terminową transpozycję prawa Unii.

Działania w sprawie naruszeń muszą być podejmowane bezzwłocznie. Komisja i państwa członkowskie muszą przystępować niezwłocznie do badania naruszeń prawa. Zorganizowany dialog między Komisją a państwami członkowskimi służący rozwiązywaniu problemów, znany jako EU Pilot, został nawiązany w celu szybkiego rozstrzygnięcia przypadków potencjalnych naruszeń prawa Unii na wczesnym etapie w stosownych przypadkach. Celem tego dialogu nie jest dodanie długiego etapu do postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, które samo w sobie jest sposobem nawiązania dialogu z państwem członkowskim w celu rozwiązania problemów. W związku z tym Komisja będzie wszczynała postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego rezygnując z korzystania z mechanizmu rozwiązywania problemów EU Pilot, chyba że skorzystanie z niego będzie jawiło się jako przydatne w danym przypadku⁽²⁾.

Budowanie zdolności w państwach członkowskich

Komisja będzie zachęcała państwa członkowskie do poprawy ich potencjału egzekwowania prawa Unii i zapewnienia środków odwoławczych w celu zagwarantowania, aby końcowi użytkownicy prawa Unii – zarówno osoby fizyczne, jak i prawne – mogli w pełni korzystać ze swoich praw, oraz będzie udzielała im wsparcia w tych działaniach⁽³⁾. Sieci i wymiana najlepszych praktyk stanowią kluczowe aspekty w tym zakresie. Komisja będzie kontynuowała współpracę z organami krajowymi za pośrednictwem szeregu sieci, aby zapewnić efektywne i spójne stosowanie przepisów Unii. Na przykład w obszarze rynku wewnętrznego sieci i usług łączności elektronicznej Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej udziela Komisji i krajowym organom regulacyjnym wsparcia i porad w zakresie wdrażania unijnych ram prawnych dotyczących łączności elektronicznej. Podobnie europejska sieć konkurencji przyczynia się do efektywnego i spójnego wdrażania reguł konkurencji. Europejska Sieć Wdrażania i Egzekwowania Prawa Ochrony Środowiska odgrywa ważną rolę, w szczególności poprzez ułatwianie wymiany najlepszych praktyk w zakresie egzekwowania unijnego dorobku prawnego w obszarze środowiska i przestrzegania minimalnych wymogów dotyczących kontroli. Praca tej sieci zostanie uwzględniona w najbliższych inicjatywach na rzecz wsparcia państw członkowskich w zapewnieniu zgodności z unijnym prawem ochrony środowiska⁽⁴⁾. Grupa Robocza ds. Ochrony Osób Fizycznych w zakresie Przetwarzania Danych Osobowych (zwana „Grupą Roboczą Art. 29”) odgrywa ważną rolę w stosowaniu przepisów z zakresu ochrony danych. Wraz z wejściem w życie nowych unijnych ram dotyczących ochrony danych⁽⁵⁾ Grupa ta zostanie zastąpiona przez Europejską Radę Ochrony Danych.

Niezależne organy lub inspekcje administracyjne, które są wymagane w przepisach UE (np. w obszarze ochrony danych, równości, energii, transportu, usług finansowych), odgrywają zasadniczą rolę we wdrażaniu i egzekwowaniu prawa. Komisja będzie w związku z tym zwracała szczególną uwagę na to, aby były one wystarczająco i odpowiednio przygotowane do wykonywania swoich zadań. Na przykład Komisja jest zdania, że krajowe organy ds. konkurencji powinny posiadać odpowiednie uprawnienia, aby lepiej egzekwować reguły konkurencji. Jednym ze sposobów na osiągnięcie tego jest zapewnienie, aby organy te działały niezależnie i były wyposażone w narzędzia i środki wystarczające do skutecznego egzekwowania reguł konkurencji w Europie, zwiększenia konkurencyjności rynków i zapewnienia konsumentom lepszego wyboru towarów i usług po niższych cenach i o wyższej jakości. Kolejną kwestią, na której należy się skupić, jest niezależność krajowych organów regulacyjnych w zakresie usług dotyczących łączności elektronicznej, sektora energii, organów regulacyjnych ds. kolei i krajowych organów nadzoru finansowego⁽⁶⁾. W sektorze

(1) Art. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006.

(2) Uzgodnienia robocze z państwami członkowskimi na temat EU Pilot zostaną obecnie odpowiednio dostosowane.

(3) Jak zapowiedziano w komunikacie w sprawie strategii jednolitego rynku (COM(2015) 550 final), Komisja podejmie kompleksowy zestaw działań mających na celu dalsze wzmocnienie wysiłków w celu uniemożliwienia wprowadzania do obrotu w UE produktów niezgodnych z przepisami poprzez zwiększenie nadzoru rynku i tworzenie odpowiednich zachęt dla podmiotów gospodarczych.

(4) Zob. komunikat Komisji COM(2016) 710 final, Program prac Komisji na 2017 r. Na rzecz Europy, która chroni, wspiera i broni, priorytet 10.

(5) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar oraz w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia ramowej decyzji Rady 2008/977/WSiSW.

(6) Zob. art. 3 ust. 3a dyrektywy ramowej 2002/21/WE w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej i art. 55 dyrektywy 2012/34/UE ustanawiającej jednolity europejski obszar kolejowy oraz art. 4 ust. 4 dyrektywy 2013/36/UE (CRD IV) i art. 27 dyrektywy 2009/138/WE (Wyfalcenność II), motyw 123 dyrektywy 2014/65/UE (MIFID II).

finansowym Europejskie Urzędy Nadzoru mogą badać przypadki niewypełnienia przez właściwe krajowe organy zobowiązań spoczywających na nich na mocy właściwych przepisów oraz podejmować dalsze działania w tym zakresie⁽¹⁾. Komisja będzie zachęcała do modernizacji organów egzekwowania prawa za pośrednictwem europejskiego semestru, rocznego cyklu UE dotyczącego koordynacji polityki gospodarczej oraz, w razie konieczności, za pośrednictwem przepisów szczególnych. Na przykład Komisja przedstawiła wniosek dotyczący zmiany rozporządzenia w sprawie współpracy w zakresie ochrony konsumentów⁽²⁾, który ma na celu zwiększenie zdolności państw członkowskich do rozwiązania problemu naruszeń przepisów prawa ochrony konsumentów, w szczególności w środowisku internetowym.

Komisja będzie również nadal pomagała państwom członkowskim w zwiększeniu efektywności krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości za pośrednictwem europejskiego semestru oraz będzie wspierała reformy wymiaru sprawiedliwości i szkolenia kadr wymiaru sprawiedliwości za pomocą środków UE. Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości⁽³⁾ wpisuje się w ten proces, ponieważ zapewnia porównawczy przegląd jakości, niezależności i efektywności krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości. Dzięki temu łatwiej jest identyfikować niedociągnięcia i najlepsze praktyki oraz monitorować postępy. Komisja zwiększy swoje wsparcie na rzecz wzmocnienia krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości. Komisja nadal będzie promować programy szkoleniowe dla sędziów krajowych i innych przedstawicieli zawodu prawniczego. Komisja i krajowi sędziowie z powodzeniem współpracują przy zapewnianiu przestrzegania reguł konkurencji⁽⁴⁾, przepisów prawa ochrony środowiska⁽⁵⁾ oraz ułatwiania współpracy sądowej w sprawach cywilnych i handlowych za pośrednictwem Europejskiej Sieci Sądowej⁽⁶⁾. Pokazuje to, że istnieje możliwość poprawy w zakresie wymiany doświadczeń. Komunikat wyjaśniający Komisji dotyczący dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących ochrony środowiska wniesie wkład we wspomniane wysiłki⁽⁷⁾.

Komisja zacieśni swoją współpracę z Europejską Siecią Rzeczników Praw Obywatelskich, która jest koordynowana przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich i zrzesza krajowych i regionalnych Rzeczników Praw Obywatelskich w celu promowania dobrej administracji w stosowaniu prawa Unii na szczeblu krajowym.

Lepsze stanowienie prawa pomaga w lepszym stosowaniu i wdrażaniu

Parlament Europejski, Rada i Komisja podzielają wolę polityczną do poprawy jakości stanowienia prawa, dokonania przeglądu istniejącego prawa oraz jego aktualizowania w miarę konieczności. Porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie lepszego stanowienia prawa potwierdza ich zobowiązanie do zapewnienia jakości przepisów i upewnienia się, że odpowiadają one na potrzeby obywateli i przedsiębiorstw. Formułowanie przepisów prawa w sposób jasny i przystępny przyczynia się do pewności prawa i lepszego stosowania. Jeżeli przepisy są zrozumiałe i przystępne, wówczas mogą być skutecznie wdrażane, obywatele i podmioty gospodarcze mogą łatwiej zrozumieć swoje prawa i obowiązki, a sędziowie mogą je egzekwować.

Dlatego też niezbędne jest, aby niektóre aspekty wdrażania i stosowania prawa Unii były uwzględniane na etapie opracowywania polityki. Wytyczne Komisji w sprawie lepszego stanowienia prawa⁽⁸⁾ zawierają wskazówki dla służb Komisji w zakresie przygotowywania „planów wdrażania” w celu zidentyfikowania możliwych trudności, jakie państwa członkowskie napotykają przy wdrażaniu prawa Unii, i zasugerowania możliwości ograniczenia tego ryzyka. Przygotowując wnioski dotyczące dyrektyw, Komisja współpracuje również z państwami członkowskimi w celu ustalenia, czy potrzebne są dokumenty wyjaśniające określające związek z krajowymi środkami transpozycji⁽⁹⁾.

Przejrzystość jest niezbędna do zapewnienia transpozycji, stosowania i wdrażania prawa Unii w prawidłowy sposób. W Porozumieniu międzyinstytucjonalnym w sprawie lepszego stanowienia prawa wzywa się państwa członkowskie do informowania swojej opinii publicznej o dokonaniu transpozycji dyrektyw UE oraz do wyraźnego zaznaczenia w krajowym akcie wykonawczym (lub powiązanej dokumentacji), że dodano elementy niemające żadnego związku z danym unijnym aktem prawnym.

⁽¹⁾ Rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 ustanawiające Europejski Urząd Nadzoru Bankowego, rozporządzenie (UE) nr 1094/2010 ustanawiające Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych i rozporządzenie (UE) nr 1095/2010 ustanawiające Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych.

⁽²⁾ Wniosek dotyczący zmiany rozporządzenia w sprawie współpracy w zakresie ochrony konsumentów, COM(2016) 283 final z 25.5.2016.

⁽³⁾ Komunikat pt. „Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2016 r.”, COM(2016) 199 final z 11.4.2016.

⁽⁴⁾ Komunikat Komisji – Zmiany do zawiadomienia Komisji w sprawie współpracy pomiędzy Komisją i sądami w państwach członkowskich UE odnośnie do stosowania art. 81 i 82 Traktatu WE (Dz.U. C 256 z 5.8.2015, s. 5).

⁽⁵⁾ http://ec.europa.eu/environment/legal/law/training_package.htm

⁽⁶⁾ Decyzja Rady 2001/470/WE z dnia 28 maja 2001 r. ustanawiająca Europejską Sieć Sądową w sprawach cywilnych i handlowych (Dz.U. L 174 z 27.6.2001, s. 25).

⁽⁷⁾ Program prac Komisji na 2017 r. Na rzecz Europy, która chroni, wspiera i broni, COM(2016) 710 final, priorytet 10.

⁽⁸⁾ Komunikat pt. „Program UE – Lepsze wyniki dzięki lepszemu stanowieniu prawa”, COM(2015) 215 final z 19.5.2015.

⁽⁹⁾ Założenia tej polityki zawarte są we 1) wspólnej deklaracji politycznej z dnia 28 września 2011 r. państw członkowskich i Komisji (Dz.U. C 369 z 17.12.2011, s. 14) i 2) wspólnej deklaracji politycznej z dnia 27 października 2011 r. Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. C 369 z 17.12.2011, s. 15).

3. Bardziej strategiczne podejście do działań Komisji w zakresie egzekwowania prawa

Określanie priorytetów

Komisja wspiera interes ogólny Unii i zapewnia stosowanie traktatów. Komisja, jako strażniczka traktatów, ma obowiązek monitorowania działań państw członkowskich w zakresie wdrażania prawa Unii i zapewnienia, aby ich przepisy i praktyka były z nim zgodne, pod kontrolą Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej⁽¹⁾.

Pełniąc tę rolę, Komisja dysponuje swobodą uznania przy podejmowaniu decyzji, czy i ewentualnie kiedy należy wszcząć postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego lub skierować sprawę do Trybunału Sprawiedliwości⁽²⁾. W konsekwencji orzecznictwo uznaje, że osoby fizyczne nie mogą odnieść zwycięstwa w sprawach wniesionych przeciwko Komisji, jeżeli Komisja nie decyduje się na wszczęcie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego⁽³⁾.

Bycie „większą i odważniejszą w odniesieniu do istotnych kwestii, a w kwestiach mniejszej wagi – mniejszą i skromniej działającą” powinno przełożyć się na bardziej strategiczne i wydajne podejście do egzekwowania prawa pod względem postępowania w przypadku naruszeń prawa. Wdrażając to podejście, Komisja będzie nadal doceniała istotną rolę, jaką odgrywają indywidualni skarżący w identyfikowaniu ogólniejszych problemów w zakresie egzekwowania prawa Unii, które mają wpływ na interesy obywateli i przedsiębiorstw.

W związku z powyższym ważne jest, aby Komisja korzystała ze swobody uznania w sposób strategiczny w celu koncentrowania swoich wysiłków w zakresie egzekwowania prawa na najpoważniejszych naruszeniach prawa Unii, które mają wpływ na interesy jej obywateli i przedsiębiorstw, oraz uznawania takich wysiłków za kwestie priorytetowe. W tym kontekście Komisja podejmie zdecydowane działania w odniesieniu do naruszeń, które utrudniają osiągnięcie istotnych celów polityki UE lub które grożą podważeniem czterech podstawowych wolności⁽⁴⁾.

W pierwszej kolejności Komisja zbada przypadki, w których państwa członkowskie nie dopełniły obowiązku zgłoszenia krajowych środków transpozycji lub w których na mocy tych środków dokonano transpozycji dyrektyw do prawa krajowego w sposób nieprawidłowy; w których państwa członkowskie nie dopełniły obowiązku zastosowania się do wyroku Trybunału Sprawiedliwości, jak określono w art. 260 ust. 2 TFUE; lub w których wyrządziły one poważną szkodę interesom finansowym Unii lub naruszyły wyłączne kompetencje Unii, jak określono w art. 2 ust. 1 TFUE w związku z art. 3 TFUE.

Zobowiązanie do podjęcia środków niezbędnych do zastosowania się do wyroku Trybunału Sprawiedliwości ma największy wpływ tam, gdzie wymagane działania dotyczą niedociągnięć systemowych w systemie prawnym państwa członkowskiego. W związku z powyższym Komisja nada wysoki priorytet tym naruszeniom, które ujawniają systematyczne niedociągnięcia podważające funkcjonowanie ram instytucjonalnych UE. Dotyczy to w szczególności naruszeń, które wpływają na zdolność krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości do przyczynienia się do efektywnego egzekwowania prawa Unii. Komisja będzie zatem rygorystycznie podchodzić do wszystkich przypadków krajowych przepisów lub ogólnych praktyk, które utrudniają wszczynanie postępowania prejudycjalnego przed Trybunałem Sprawiedliwości, lub przypadków, w których prawo krajowe uniemożliwia sądom krajowym uznanie pierwszeństwa prawa Unii. Komisja będzie również ściagała przypadki, w których prawo krajowe nie zapewnia skutecznych procedur odwoławczych w przypadku naruszenia prawa Unii lub w inny sposób uniemożliwia krajowym systemom wymiaru sprawiedliwości zapewnienie efektywnego stosowania prawa Unii zgodnie z wymogami wynikającymi z zasady praworządności i art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

Poza tymi przypadkami Komisja przywiązuje wagę do zapewnienia, aby przepisy krajowe były zgodne z prawem Unii, ponieważ nieprawidłowe przepisy krajowe systematycznie podważają zdolność obywateli do dochodzenia swoich praw, w tym praw podstawowych, oraz do pełnego czerpania korzyści płynących z prawodawstwa UE. Komisja zwróci również szczególną uwagę na przypadki wskazujące na systematyczne niewywiązywanie się przez państwo członkowskie z obowiązku stosowania prawa Unii w prawidłowy sposób.

⁽¹⁾ Art. 17 ust. 1 TUE.

⁽²⁾ Zob. w szczególności: wyrok z dnia 6 grudnia 1989 r. w sprawie C-329/88, Komisja przeciwko Grecji, Rec. 1989, s. 4159; wyrok z dnia 1 czerwca 1994 r. w sprawie C-317/92, Komisja przeciwko Niemcom, Rec. 1994, s. I-2039; wyrok z dnia 6 października 2009 r. w sprawie C-562/07, Komisja przeciwko Hiszpanii, Zb.Orz. 2009, s. I-9553; wyrok z dnia 14 września 1995 r. w sprawie T-571/93; Lefebvre i inni przeciwko Komisji, Rec. 1995, s. II-2379; wyrok z dnia 19 maja 2009 r. w sprawie C-531/06, Komisja przeciwko Włochom, Rec. 1009, s. I-4103.

⁽³⁾ Zob. wyrok z dnia 14 września 1995 r. w sprawie T- 571/93, Lefebvre i inni przeciwko Komisji, Rec. 1995, s. II-2379.

⁽⁴⁾ W szczególności jak to jest obecnie określone w strategicznym programie Rady Europejskiej z dnia 27 czerwca 2014 r. i w Wytycznych politycznych na następną kadencję Komisji Europejskiej z dnia 15 lipca 2014 r.

W świetle swobody decyzyjnej, jaką Komisja posiada przy decydowaniu o sprawach, w których przeprowadzi postępowanie, Komisja zbada wpływ naruszenia na osiągnięcie ważnych celów polityki UE, takich jak naruszenia podstawowych wolności wynikających z traktatu, które to naruszenia stwarzają szczególne problemy dla obywateli lub przedsiębiorstw planujących przeniesienie działalności lub prowadzenie transakcji między państwami członkowskimi albo w przypadku możliwego systemowego wpływu na więcej niż jedno państwo członkowskie. Komisja będzie rozróżniała sprawy ze względu na wartość dodaną, jaka może zostać osiągnięta w drodze postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego; sprawy będą zamykane, gdy Komisja uzna to za stosowne z punktu widzenia polityki. Komisja będzie korzystała z tej swobody w szczególności w tych sprawach, w których postępowanie prejudycjalne na podstawie art. 267 TFUE dotyczące tej samej kwestii jest w toku, a działanie Komisji nie przyspieszyłoby znacznie rozstrzygnięcia sprawy, a także w tych sprawach, w których podjęcie działań w sprawie naruszenia byłoby sprzeczne ze stanowiskiem przyjętym przez kolegium komisarzy we wniosku ustawodawczym.

Niektóre kategorie spraw można często skutecznie rozwiązać, stosując inne, bardziej odpowiednie mechanizmy na szczeblu unijnym i krajowym. Ma to zastosowanie przede wszystkim do indywidualnych spraw dotyczących nieprawidłowego zastosowania przepisów, które nie wiążą się z ogólniejszą zasadą, w przypadku których nie ma wystarczających dowodów potwierdzających ogólną praktykę, problemem dotyczącym zgodności przepisów krajowych z prawem Unii lub systematycznym brakiem zgodności z prawem Unii. W tego rodzaju sprawach w przypadku dostępności skutecznej ochrony prawnej Komisja co do zasady będzie kierować skarżących w tym kontekście do organów na poziomie krajowym.

Wzmacnianie oceny zgodności

Podejście to wymaga bardziej ustrukturyzowanej, systematycznej i efektywnej oceny transpozycji i zgodności krajowych środków wdrażających prawo Unii. Przy przeprowadzaniu tych ocen będą stosowane nowe techniki. Na przykład Komisja opracowuje narzędzie do analizy danych, aby usprawnić monitorowanie przepisów w zakresie jednolitego rynku ⁽¹⁾. Narzędzie to powinno przyspieszyć ocenę zgodności krajowych środków z prawem Unii, identyfikowanie luk i nieprawidłowej transpozycji oraz możliwe wykrywanie środków stanowiących nadmiernie rygorystyczne wdrażanie, które nie są związane z transpozycją dyrektyw. Uchybienia państw członkowskich dotyczące transpozycji dyrektywy do prawa krajowego mogą być wskazywane w skargach w sposób ogólny bez podnoszenia określonych aspektów dotyczących skarżącego. Tego rodzaju skargi są zwykle objęte oceną zgodności i Komisja zwykle zajmuje się nimi w szerszym kontekście oceny zgodności zamiast rozpatrywać indywidualną skargę.

Sankcje za niedopełnienie obowiązku zgłoszenia środków transpozycji

Komisja przywiązuje dużą wagę do terminowej transpozycji dyrektywy do prawa krajowego. W tym kontekście Komisja ze swojej strony ustaliła cel w postaci 12 miesięcy na przekazanie spraw dotyczących uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego do Trybunału Sprawiedliwości, jeżeli obowiązek transpozycji dyrektywy do prawa krajowego nadal nie zostanie dopełniony ⁽²⁾. Zgodnie z priorytetem, jaki Komisja nadaje zapewnieniu terminowego zgłaszania środków transpozycji, Komisja zamierza w pełni wykorzystać możliwości określone w art. 260 ust. 3 TFUE w celu wzmocnienia swojego podejścia do stosowania sankcji w tego rodzaju przypadkach.

W Traktacie z Lizbony wprowadzono istotne postanowienia dotyczące sankcji finansowych, aby zmotywować państwa członkowskie do terminowego transponowania dyrektyw przyjętych zgodnie z procedurą ustawodawczą (art. 260 ust. 3 TFUE) do krajowego porządku prawnego. Mimo to państwa członkowskie nadal przekraczają terminy transpozycji. Pod koniec 2015 r. toczyło się 518 postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z powodu opóźnień w transpozycji, co stanowi wzrost o 19 % w porównaniu z 421 postępowaniami będącymi w toku pod koniec 2014 r. ⁽³⁾. W niektórych przypadkach państwa członkowskie podejmują działania mające na celu transpozycję dyrektywy do prawa krajowego dopiero na bardzo późnym etapie postępowań sądowych wytoczonych przeciwko nim przez Komisję, dzięki czemu zyskują one znaczny dodatkowy czas na dopełnienie tego obowiązku.

W komunikacie z 2011 r. w sprawie stosowania art. 260 ust. 3 TFUE ⁽⁴⁾ Komisja zapowiedziała, że w postępowaniach w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego związanych z brakiem transpozycji dyrektywy przyjętej w ramach procedury ustawodawczej będzie się zwykle zwracała do Trybunału z wnioskiem o nałożenie jedynie okresowej kary pieniężnej. Komisja zaznaczyła jednak, że w odpowiednich przypadkach zastrzega sobie prawo do zwrócenia się do Trybunału o nałożenie także kary ryczałtowej. Komisja zapowiedziała również przegląd swojej praktyki polegającej na tym, że zasadniczo nie wnioskuje o nałożenie ryczałtu, w zależności od reakcji państw członkowskich na podjęcie Komisji związane z wnoszeniem jedynie o nałożenie okresowych kar pieniężnych.

W świetle zdobytego doświadczenia Komisja dostosuje obecnie swoją praktykę w sprawach wnoszonych do Trybunału Sprawiedliwości zgodnie z art. 260 ust. 3 TFUE, tak jak uczyniła to już w sprawach skierowanych do Trybunału Sprawiedliwości zgodnie z art. 260 ust. 2 TFUE ⁽⁵⁾, systematycznie wnosząc do Trybunału o nałożenie zarówno ryczałtu, jak i okresowej kary pieniężnej. Określając kwotę ryczałtu zgodnie ze swoją praktyką ⁽⁶⁾, Komisja weźmie pod uwagę stoień transpozycji przy ustalaniu powagi braku transpozycji.

⁽¹⁾ Komunikat w sprawie strategii jednolitego rynku (COM(2015) 550 final).

⁽²⁾ Komunikat Komisji – Skuteczna Europa – stosowanie prawa wspólnotowego, COM(2007) 502 final.

⁽³⁾ Zob. 33. sprawozdanie roczne z kontroli stosowania prawa UE, s. 27.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 12 z 15.1.2011, s. 1.

⁽⁵⁾ Wersja przekształcona komunikatu Komisji – Stosowanie art. 228 traktatu WE, SEC(2005) 1658 z 9.12.2005, pkt 10–12, odnoszące się do sprawy C-304/02 Komisja przeciwko Francji [2005] Zb.Orz. I-6263, pkt 80–86, 89–95, w której Trybunał potwierdził, że zarówno kara pieniężna, jak i kwota ryczałtu mogą mieć łączne zastosowanie do tego samego uchybienia.

⁽⁶⁾ Kwota ryczałtu będzie obliczana z zastosowaniem metody określonej w pkt 19–24 wersji przekształconej komunikatu Komisji w sprawie stosowania art. 228 traktatu WE, SEC(2005) 1658.

Logiczną konsekwencją takiego podejścia dotyczącego płatności ryczałtowej jest fakt, że w przypadkach wyeliminowania uchybienia przez dane państwo członkowskie poprzez transpozycję dyrektywy w toku postępowania sądowego Komisja nie przerwie już postępowania tylko z tej przyczyny. Trybunał Sprawiedliwości nie może podjąć decyzji o nałożeniu kary pieniężnej, ponieważ taka decyzja byłaby już bezcelowa. Może jednak nałożyć karę ryczałtową jako karę za okres trwania uchybienia do czasu naprawienia sytuacji, ponieważ ten aspekt sprawy jest nadal aktualny. Komisja dołoży wszelkich starań, aby niezwłocznie informować Trybunał Sprawiedliwości o wyeliminowaniu uchybienia przez dane państwo członkowskie, niezależnie od etapu procesu sądowego, na którym to nastąpiło. Komisja postąpi tak samo w przypadku, gdy po wydaniu wyroku na mocy art. 260 ust. 3 TFUE dane państwo członkowskie naprawi sytuację, w związku z czym ustanie obowiązek zapłaty kary.

Jako zasadę przejściową Komisja zastosuje swoją skorygowaną praktykę określoną powyżej w odniesieniu do postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państw członkowskich, w przypadku których decyzja o wysłaniu wezwania do usunięcia uchybienia zostanie podjęta po publikacji niniejszego komunikatu.

Należy ponadto przypomnieć, że Komisja, jak już wskazała w swoim komunikacie z 2011 r., dołoży szczególnych starań, aby rozróżnić nieprawidłową transpozycję i (częściowy) brak transpozycji.

4. Umożliwienie obywatelom czerpania korzyści płynących z prawa Unii: porady i dochodzenie roszczeń

Lepsze egzekwowanie prawa przynosi korzyści zarówno obywatelom, jak i przedsiębiorstwom. Potrzebują oni prostych, praktycznych porad na temat praw, jakie im przysługują na mocy prawa Unii, oraz sposobu korzystania z nich. Ważne jest, aby w przypadku gdy ich indywidualne prawa zostaną naruszone, uzyskali oni poradę umożliwiającą łatwe znalezienie najodpowiedniejszego mechanizmu dochodzenia roszczeń dostępnego na szczeblu unijnym lub krajowym oraz skorzystanie z takiego mechanizmu.

Komisja pomoże obywatelom, podnosząc ich wiedzę na temat praw przysługujących im na mocy prawa Unii oraz na temat poszczególnych narzędzi rozwiązywania problemów dostępnych na szczeblu krajowym i unijnym. Komisja będzie udzielała obywatelom wskazówek i porad oraz zachęci ich do skorzystania z najodpowiedniejszego mechanizmu rozwiązywania problemów. W tym kontekście zasadnicze znaczenie ma zrozumienie przez obywateli charakteru procesu uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i odpowiednie dostosowanie swoich oczekiwań. Wielu obywateli wnosi skargi w oczekiwaniu, że otrzymają oni rekompensatę finansową lub innego rodzaju za naruszenie prawa Unii. Obywatele tacy są rozczarowani, gdy dowiedzą się, że postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego – chociaż zostało stworzone w celu promowania interesu ogólnego Unii – może nie być najodpowiedniejszym narzędziem do reagowania na tego rodzaju sytuacje we wszystkich okolicznościach. Podstawowym celem postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego jest zapewnienie, aby państwa członkowskie stosowały prawo Unii w interesie ogólnym, a nie w celu zapewnienia indywidualnego środka odwoławczego. Sądy krajowe są właściwe do orzekania w przedmiocie skarg wnoszonych przez osoby fizyczne dochodzące unieważnienia środków krajowych lub rekompensaty finansowej za szkodę wyrządzoną przez tego rodzaju środki. Organy krajowe również odgrywają ważną rolę w zabezpieczeniu praw osób fizycznych. Należy o tym wyraźnie poinformować skarżących, którzy dochodzą indywidualnych roszczeń.

W związku z faktem, że skargi są ważnym środkiem wykrywania naruszeń prawa Unii, Komisja zintensyfikuje swoje wysiłki, aby usprawnić rozpatrywanie skarg. Aby poprawić podstawę oceny zasadności skargi i usprawnić rozpatrywanie skarg i reagowanie na nie, skarżący powinni od tej pory korzystać ze standardowego formularza skargi. Komisja zobowiązuje się do informowania skarżących o działaniach podejmowanych w następstwie ich skargi. W tym celu wymagany jest przegląd istniejących procedur administracyjnych dotyczących zasad postępowania w stosunkach ze skarżącymi w odniesieniu do tych kwestii⁽¹⁾ (zob. załącznik).

Jednolity portal cyfrowy⁽²⁾ zapewni jeden punkt dostępu dla obywateli i przedsiębiorstw do wszystkich informacji, wsparcia, porad i usług rozwiązywania problemów związanych z jednolitym rynkiem na szczeblu unijnym lub krajowym. Obejmie on również procedury krajowe i ogólnounijne niezbędne do prowadzenia działalności w UE. Przedmiotowy portal zapewni obywatelom i przedsiębiorstwom informacje o tym, co Komisja może zrobić, a czego nie może, o szacowanym czasie trwania postępowań oraz o potencjalnych wynikach. Skieruje ich również w stronę spersonalizowanych usług doradczych i usług rozwiązywania problemów.

W związku z podjęciem tego działania Komisja i państwa członkowskie będą musiały współpracować nad opracowaniem zbioru mechanizmów dochodzenia roszczeń dostępnych na poziomie krajowym, z których mogą korzystać obywatele, aby dochodzić roszczeń w indywidualnych sprawach. Zbiór ten będzie obejmował istniejące mechanizmy UE, takie jak SOLVIT (system zapewniający obywatelom informacje i wsparcie oraz zajmujący się problemami związanymi z niestosowaniem prawa Unii przez organy krajowe w sytuacjach transgranicznych) oraz Sieć Europejskich Centrów Konsumentckich (zapewniająca konsumentom porady i wsparcie w zakresie ich praw związanych z zakupami dokonanymi w innym państwie albo online oraz w zakresie rozwiązywania sporów z przedsiębiorstwami).

⁽¹⁾ Komunikat pt. „Aktualizacja zasad postępowania w stosunkach ze skarżącymi w przedmiocie stosowania prawa unijnego”, COM(2012) 154 z 2.4.2012.

⁽²⁾ Jak zapowiedziano w komunikacie w sprawie jednolitego rynku cyfrowego (COM(2015) 192 final, s. 17) oraz w komunikacie w sprawie strategii jednolitego rynku (COM(2015) 550 final, s. 5 i 17).

Plan działania SOLVIT, wzmacniający rolę SOLVIT w rozpatrywaniu skarg dotyczących prawa Unii, stanowi dowód zaangażowania Komisji w dalsze wzmacnianie roli tego rodzaju mechanizmów. Komisja planuje modernizację sieci SOLVIT; Komisja rozważa także możliwość wprowadzenia narzędzia informacyjnego dotyczącego jednolitego rynku w celu zbierania danych ilościowych i jakościowych bezpośrednio od wybranych uczestników rynku oraz w celu lepszego ukierunkowania współpracy z państwami członkowskimi w celu poprawy egzekwowania. Tego rodzaju współpraca administracyjna z państwami członkowskimi⁽¹⁾ powinna nadal pomagać w rozwiązywaniu indywidualnych problemów i ulepszaniu wymiany najlepszych praktyk. Będzie ona także służyła do zachęcania organów krajowych do oferowania lepszych informacji za pośrednictwem wszystkich istniejących platform, takich jak portal „e-Sprawiedliwość”⁽²⁾.

Komisja zapewni pełne stosowanie przepisów UE w zakresie mediacji i pozasądowego rozwiązywania sporów. Mechanizmy pozasądowego rozwiązywania sporów odgrywają ważną rolę w umożliwianiu rozwiązywania sporów między konsumentami i przedsiębiorcami w łatwy, szybki i niedrogi sposób bez wchodzenia na drogę sądową. W lutym 2016 r. Komisja uruchomiła internetową platformę rozstrzygnięcia sporów, dzięki czemu konsumenci i przedsiębiorcy zyskali narzędzie służące do rozwiązywania sporów dotyczących umów zawieranych przy zakupach online za pośrednictwem pozasądowego rozwiązywania sporów. W sektorze finansowym Komisja ustanowiła sieć rozstrzygnięcia sporów finansowych, aby ułatwić rozwiązywanie transgranicznych sporów w zakresie usług finansowych między konsumentami a podmiotami świadczącymi te usługi. Inne przepisy UE przewidują wspólne standardy w zakresie rozpatrywania skarg i mechanizmów dochodzenia roszczeń we wszystkich państwach członkowskich (np. rozporządzenia w sprawie praw pasażerów⁽³⁾ i udzielania zamówień publicznych⁽⁴⁾ oraz rozporządzenie w sprawie drobnych roszczeń⁽⁵⁾).

5. Wnioski

Jednolite stosowanie prawa Unii we wszystkich państwach członkowskich ma zasadnicze znaczenie dla sukcesu UE. W związku z tym Komisja przywiązuje dużą wagę do zapewnienia efektywnego stosowania prawa Unii. Stosowanie, wdrażanie i wzmacnianie prawodawstwa Unii Europejskiej jest wyzwaniem stojącym zarówno przed UE, jak i przed państwami członkowskimi. Aby realizowana polityka przynosiła rezultaty, niezbędne jest bardziej strategiczne podejście do egzekwowania przepisów, ukierunkowane na te problemy, w przypadku których działanie w zakresie egzekwowania może przynieść rzeczywistą zmianę. Zgodnie z priorytetem, jaki Komisja nadaje terminowemu zgłaszaniu środków transponujących dyrektywę, strategicznemu podejściu do egzekwowania towarzyszy przegląd podejścia Komisji do sankcji, jak określono w art. 260 ust. 3 TFUE. Komisja pomoże państwom członkowskim w zapewnieniu, by obywatele i przedsiębiorstwa mogli korzystać ze swoich praw i prawnych mechanizmów dochodzenia roszczeń na poziomie krajowym. Wspólny wysiłek wszystkich zaangażowanych stron na poziomie Unii i państw członkowskich zapewni lepsze stosowanie prawa Unii z korzyścią dla wszystkich.

Podejście przedstawione w niniejszym komunikacie będzie miało zastosowanie od daty jego publikacji w Dzienniku Urzędowym

⁽¹⁾ Zgodnie z art. 197 TFUE.

⁽²⁾ Przedmiotowy portal pomaga osobom fizycznym w korzystaniu z ich praw podstawowych w celu zidentyfikowania właściwych krajowych instytucji pozasądowych zajmujących się prawami człowieka. Zostanie on rozbudowany w 2017 r. przez europejską bazę danych dotyczącą prawa konsumenckiego dostarczającą informacji o stosowaniu unijnego prawa konsumenckiego przez sądy i władze.

⁽³⁾ Rozporządzenie (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. ustanawiające wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, uchylające rozporządzenie (EWG) nr 295/91 (Dz.U. L 46 z 17.2.2004, s. 1); rozporządzenie (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz.U. L 315 z 3.12.2007, s. 14); rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1177/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. o prawach pasażerów podróżujących drogą morską i drogą wodną śródlądową oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 (Dz.U. L 334 z 17.12.2010, s. 1); rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 181/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. dotyczące praw pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 (Dz.U. L 55 z 28.2.2011, s. 1).

⁽⁴⁾ Dyrektywa Rady 89/665/EWG z dnia 21 grudnia 1989 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do stosowania procedur odwoławczych w zakresie udzielania zamówień publicznych na dostawy i roboty budowlane (Dz.U. L 395 z 30.12.1989, s. 33); dyrektywa Rady 92/13/EWG z dnia 25 lutego 1992 r. koordynująca przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne odnoszące się do stosowania przepisów wspólnotowych w procedurach zamówień publicznych podmiotów działających w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i telekomunikacji (Dz.U. L 76 z 23.3.1992, s. 14).

⁽⁵⁾ Rozporządzenie (WE) nr 861/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. ustanawiające europejskie postępowanie w sprawie drobnych roszczeń (Dz.U. L 199 z 31.7.2007, s. 1).

ZAŁĄCZNIK

Administracyjne procedury postępowania w stosunkach ze skarżącymi w przedmiocie stosowania prawa unijnego**1. Definicje i zakres**

„Skarga” oznacza pismo skierowane do Komisji, które wskazuje na środki, brak środków lub praktyki państwa członkowskiego sprzeczne z prawem Unii.

„Skarżący” oznacza osobę lub podmiot, które składają skargę do Komisji.

„Postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego” oznacza poprzedzający wniesienie skargi etap postępowania w sprawie naruszenia przepisów, wszczynanego przez Komisję na podstawie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) lub art. 106a Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (traktat EURATOM).

Podejście określone w niniejszym dokumencie ma zastosowanie do stosunków między skarżącymi a Komisją odnoszących się do środków lub praktyk, które mogłyby wchodzić w zakres art. 258 TFUE. Nie ma ono zastosowania do skarg odnoszących się do innych postanowień Traktatu, zwłaszcza skarg dotyczących pomocy państwa wchodzących w zakres art. 107 i 108 TFUE lub rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589⁽¹⁾ oraz skarg, które dotyczą wyłącznie art.101 i 102 TFUE.

2. Zasady ogólne

Każdy może pozwać państwo członkowskie, wnosząc bez ponoszenia kosztów skargę do Komisji na dowolny środek (ustawodawczy, wykonawczy lub administracyjny), brak środków lub dowolne praktyki stosowane w tym państwie, które jego zdaniem są niezgodne z prawem unijnym.

Nie jest konieczne, aby wszczęcie postępowania leżało w formalnym interesie skarżącego; nie musi on również udowodnić, że środek, brak środka czy praktyki będące przedmiotem skargi dotyczą go zasadniczo lub bezpośrednio.

Z zastrzeżeniem wyjątków wymienionych w pkt 3 Komisja zarejestruje skargę zgodnie ze wskazaniem jej autora wynikającym z treści pisma.

Komisja decyduje o nadaniu biegu skardze.

3. Rejestrowanie skarg

Skargi dotyczące stosowania prawa Unii przez państwa członkowskie są rejestrowane przez Komisję w specjalnym rejestrze.

Komisja nie traktuje jako skargi, a w związku z tym nie rejestruje w specjalnym rejestrze, korespondencji, która:

- jest anonimowa, nie zawiera adresu nadawcy lub zawiera adres niepełny,
- nie wskazuje, w sposób wyraźny lub domyślny, państwa członkowskiego, któremu można przypisać środek lub praktykę sprzeczne z prawem Unii,
- donosi o czynach lub zaniechaniach osoby prywatnej lub podmiotu prywatnego, chyba że środek lub skarga świadczy o udziale organów władzy publicznej lub dotyczy ich rzekomego braku działania w odpowiedzi na takie czyny lub zaniechania. We wszystkich przypadkach Komisja sprawdza, czy korespondencja nie ujawnia zachowania sprzecznego z zasadami konkurencji (art. 101 i 102 TFUE),
- nie zawiera żadnych zarzutów,
- zawiera zarzuty dotyczące kwestii, co do której Komisja ma jasne, publiczne i spójne stanowisko, o którym skarżący jest informowany,
- zawiera zarzuty, które w oczywisty sposób nie wchodzą w zakres prawa unijnego.

4. Potwierdzenie odbioru

Komisja wystawia potwierdzenie odbioru dla każdej skargi w ciągu piętnastu dni roboczych od dnia jej otrzymania. Potwierdzenie zawiera numer rejestracyjny, który należy podawać we wszelkiej korespondencji.

Jeśli wpłynęło szereg skarg dotyczących tego samego zarzutu, indywidualne potwierdzenia odbioru mogą zostać zastąpione publikacją zawiadomienia na portalu Unii Europejskiej *Europa* ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Dz.U. L 248 z 24.9.2015, s. 9.

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/multiple_complaint_form_pl.htm

Jeśli Komisja podejmuje decyzję o nierejestrowaniu skargi, powiadamia o tym fakcie jej autora zwykłym listem, wskazując jeden lub kilka powodów wymienionych w pkt 3 akapit drugi.

W takim przypadku Komisja poinformuje skarżącego o wszelkich możliwych alternatywnych formach dochodzenia roszczeń, takich jak odwołanie się do sądów krajowych, Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, krajowych rzeczników praw obywatelskich oraz innych krajowych lub międzynarodowych procedurach odwoławczych.

5. Zasady składania skarg

Skargi należy składać przy użyciu standardowego formularza skargi. Należy je składać drogą elektroniczną, za pośrednictwem pisma do Sekretariatu Generalnego Komisji skierowanego na adres „1049 Brussels, Belgia” lub bezpośrednio w jednym z biur Komisji w państwach członkowskich.

Skargę należy sporządzić w jednym z języków urzędowych Unii.

Formularz skargi udostępnia Komisja na wniosek; można go także znaleźć na portalu *Europa* ⁽¹⁾. Jeżeli Komisja uzna, że skarżący nie spełnia wymogów formularza skargi, musi o tym poinformować skarżącego i wezwać go do wypełnienia formularza w wyznaczonym terminie, który co do zasady nie może przekraczać 1 miesiąca. Jeżeli skarżący nie odpowie w wyznaczonym terminie, skarga zostanie uznana za wycofaną. Wymóg ten może zostać zniesiony w wyjątkowych okolicznościach, jeżeli skarżący w sposób oczywisty nie mógł skorzystać z formularza skargi.

6. Ochrona skarżącego i danych osobowych

Ujawnienie zainteresowanym państwom członkowskim tożsamości skarżących i dostarczonych przez nich informacji wymaga ich uprzedniej zgody i musi przebiegać zgodnie z, między innymi, rozporządzeniem (WE) nr 45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2000 r. o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych ⁽²⁾.

7. Komunikacja ze skarżącymi

Po rejestracji skarga może być rozpatrywana we współpracy z zainteresowanym państwem członkowskim. Komisja poinformuje skarżącego o tym fakcie na piśmie.

Jeśli w następstwie skargi wszczynane jest postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, Komisja poinformuje skarżących na piśmie o poszczególnych etapach procedury (wezwanie do usunięcia uchybienia, uzasadniona opinia, wniesienie sprawy do Trybunału lub jej zamknięcie). Jeśli wpłynęło kilka skarg dotyczących tego samego zarzutu, ta korespondencja może zostać zastąpiona publikacją zawiadomienia na portalu Unii Europejskiej *Europa*.

Na każdym etapie postępowania skarżący może wystąpić z wnioskiem o wyjaśnienie Komisji, w jej siedzibie i na swój własny koszt, powodów złożonej skargi.

8. Termin badania skarg

Komisja co do zasady będzie rozpatrywać skargi tak, aby podjąć decyzję o wystosowaniu wezwania do usunięcia uchybienia lub zamknięcia sprawy nie później niż rok od dnia zarejestrowania skargi, pod warunkiem że skarżący dostarczył wszystkich wymaganych informacji.

Jeśli termin ten zostanie przekroczony, Komisja poinformuje go o tym fakcie na piśmie.

9. Wynik badania skarg

Po zbadaniu skargi Komisja może wystosować wezwanie do usunięcia uchybienia, wszczynając tym samym postępowanie przeciwko danemu państwu członkowskiemu, bądź zamknąć sprawę.

W ramach przysługującej jej swobody uznania Komisja zdecyduje o wszczęciu lub zamknięciu postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

10. Zamknięcie sprawy

O ile nie wystąpią wyjątkowe okoliczności wymagające pilnych środków, w przypadku gdy nie zamierza się nadawać skardze dalszego biegu, Komisja uprzednio powiadamia o tym skarżącego na piśmie, przedstawiając powody, dla których proponuje zamknięcie sprawy i zapraszając skarżącego do przedstawienia ewentualnych uwag w terminie czterech tygodni. Jeśli wpłynęło kilka skarg dotyczących tego samego zarzutu, ta korespondencja może zostać zastąpiona publikacją zawiadomienia na portalu Unii Europejskiej *Europa*.

⁽¹⁾ https://ec.europa.eu/assets/sg/report-a-breach/complaints_pl/

⁽²⁾ Dz.U. L 8 z 12.1.2001, s. 1.

W przypadku braku odpowiedzi ze strony skarżącego, jeśli nie można się z nim skontaktować z jego winy lub jeśli uwagi skarżącego nie przekonują Komisji do zrewidowania swojego stanowiska, sprawa zostanie zamknięta.

Jeśli uwagi skarżącego przekonują Komisję do zrewidowania stanowiska, kontynuuje się badanie skargi.

Skarżący zostanie powiadomiony na piśmie o zamknięciu sprawy.

11. Upublicznianie decyzji w sprawie naruszeń

Informacje o decyzjach Komisji dotyczących przypadków naruszeń prawa wspólnotowego publikuje się na portalu *Europa* ⁽¹⁾.

12. Dostęp do akt sprawy

Dostęp do dokumentów dotyczących spraw o uchybienia zobowiązaniom jest regulowany przepisami rozporządzenia (WE) nr 1049/2001, wprowadzonego w życie przepisami załącznika do decyzji Komisji 2001/937/WE, EWWiS, Euratom ⁽²⁾.

13. Skarga do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich

W przypadku gdy skarżący uzna, że przy rozpatrywaniu jego skargi Komisja dopuściła się niewłaściwego administrowania, bowiem nie zastosowała się do któregośkolwiek z powyższych środków, może zwrócić się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich na podstawie art. 24 i 228 TFUE.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=pl

⁽²⁾ Dz.U. L 345 z 29.12.2001, s. 94.