



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 5.9.2007
KOM(2007) 502 wersja ostateczna

KOMUNIKAT KOMISJI

SKUTECZNA EUROPA – STOSOWANIE PRAWA WSPÓLNOTOWEGO

KOMUNIKAT KOMISJI

SKUTECZNA EUROPA – STOSOWANIE PRAWA WSPÓLNOTOWEGO¹

I. WPROWADZENIE

Unia Europejska oparta jest na prawie, realizuje wiele ze swoich strategii politycznych za pośrednictwem aktów prawnych, a jej istnienie możliwe jest dzięki poszanowaniu zasady praworządności. Jej powodzenie w osiąganiu celów zapisanych w Traktatach oraz prawodawstwie zależy od skutecznego stosowania prawa wspólnotowego w państwach członkowskich. Nie można w pełni osiągnąć celów prawa, jeżeli nie jest ono właściwie stosowane i egzekwowane. Obszerne prawodawstwo UE obejmuje ponad 9000 aktów prawnych, z których ponad 2000 stanowią dyrektywy, a każda z nich wymaga od 40 do ponad 300 aktów wdrażających ją do krajowego bądź regionalnego porządku prawnego. W skład UE wchodzi 27 administracji krajowych oraz ponad 70 regionów autonomicznych. Ponad 500 milionom Europejczyków przysługuje możliwość korzystania z praw przyznanych im w tych aktach. Należy spełnić oczekiwania obywateli co do korzyści, które niesie ze sobą UE. Dlatego też, realizując zadania inicjatywy lepszego stanowienia prawa, należy nadać wysoki priorytet stosowaniu prawa, ustalić przyczyny powstawania trudności w jego wprowadzaniu w życie i egzekwowaniu oraz ocenić, czy aktualne podejście do zagadnień związanych ze stosowaniem i egzekwowaniem prawa można poprawić. Wyzwaniem staje się dotrzymanie kroku tym zmieniającym się realiom, a jednocześnie spełnianie oczekiwań obywateli oraz wymogów wynikających z inicjatywy lepszego stanowienia prawa.

Nieumiejętne stawienie czoła temu wyzwaniu osłabi podstawy Unii Europejskiej. Jeżeli akty prawne nie będą właściwie stosowane, istnieje ryzyko, że cele polityki europejskiej nie zostaną osiągnięte, a swobody gwarantowane przez Traktaty będą wprowadzone w życie jedynie częściowo. W razie braku strategicznego zarządzania procedurami prawnymi właściwe uwzględnienie poważnych naruszeń może stać się trudniejsze, a czas potrzebny na rozpatrzenie skarg obywateli może się wydłużać. Ryzyko to należy koniecznie zminimalizować.

Instytucje europejskie i państwa członkowskie powinny stale zwiększać wysiłki w celu zapewnienia prawidłowego stosowania i wprowadzania w życie prawa wspólnotowego oraz należytego rozpatrywania pytań i skarg obywateli. Będzie to wymagało zacieśnienia współpracy w zakresie przeciwdziałania problemom, skuteczniejszego ich rozwiązywania oraz szybszego usuwania stwierdzonych naruszeń prawa, przy jednoczesnym podnoszeniu przejrzystości oraz ulepszeniu wymiany informacji. Konieczne będzie także lepsze uwzględnianie zagadnień dotyczących wprowadzania w życie i egzekwowania prawa w całym cyklu politycznym – począwszy od projektów uregulowań prawnych poprzez proces

¹ Obejmującego prawo znajdujące oparcie w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską i Traktacie Euratom oraz inne instrumenty prawa międzynarodowego. Wiele aktów prawnych stworzono w oparciu o tytuł VI Traktatu UE, w szczególności w drodze decyzji ramowych na podstawie art. 34 ust. 2 lit. b). Państwa członkowskie zobowiązane są do transpozycji tych aktów prawnych do prawa krajowego, mimo iż nie można wszczynać postępowań w sprawie naruszenia przepisów w celu wyegzekwowania tego obowiązku. Ten obszar prawa UE nie będzie przedmiotem niniejszego komunikatu.

ich przyjmowania aż do oceny ich skutków. Wyjaśnienie problemów związanych z wprowadzaniem prawa w życie jest niezbędne do poprawy aktów prawnych oraz osiągnięcia celów inicjatywy lepszego stanowienia prawa, takich jak uproszczenie i zmniejszenie obciążeń administracyjnych w interesie obywateli i przedsiębiorstw.

Niniejszy komunikat zawiera propozycje sposobów poprawy stosowania prawa wspólnotowego. Został on przygotowany w oparciu o komunikat na temat lepszego monitorowania stosowania prawa wspólnotowego z 2002 r. i zachowuje ogólne kierunki wyznaczone w Strategicznym przeglądzie procesu lepszego stanowienia prawa w Unii Europejskiej z 2006 r.² Stanowi także odpowiedź na podstawowe problemy polityczne wskazane w rezolucji Parlamentu z maja 2006 r.³

II. STOSOWANIE PRAWA WSPÓLNOTOWEGO W CORAZ BARDZIEJ RÓŻNORODNEJ UNII EUROPEJSKIEJ

W stosowanie i egzekwowanie prawa wspólnotowego zaangażowanych jest wiele podmiotów – instytucje europejskie, państwa członkowskie, w tym władze lokalne i regionalne oraz sądy. Rozmiary i rodzaje napotykaných problemów różnią się w zależności od przedmiotu oraz natury tworzonych uprawnień.

Podstawowa odpowiedzialność za prawidłowe i terminowe stosowanie Traktatów oraz prawodawstwa UE spoczywa na państwach członkowskich⁴. Odpowiadają one za bezpośrednie stosowanie prawa wspólnotowego, za stosowanie własnych aktów prawnych wprowadzających w życie prawo wspólnotowe oraz za liczne decyzje administracyjne wydane na podstawie tych aktów. Zasadniczą rolę w zapewnieniu poszanowania prawa odgrywają także sądy krajowe, m.in. występując w razie konieczności do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

Komisja pełni różnorodne funkcje. Po pierwsze, w związku z przysługującym jej prawem inicjatywy prawodawczej Komisja odpowiada za przedkładanie propozycji zarówno nowych aktów, jak i aktów zmieniających. Ponosi ona szczególną odpowiedzialność za wdrażanie koncepcji lepszego stanowienia prawa poprzez opracowywanie nowych aktów, które uwzględniają kwestie wprowadzania w życie i egzekwowania, oraz poprzez poprawę istniejących aktów prawnych w celu umożliwienia lepszego ich stosowania. Następnie Parlament i Rada odgrywają zasadniczą rolę, przyjmując ostatecznie dany akt.

Po drugie, Komisja współpracuje ściśle z państwami członkowskimi, kierując stosowaniem prawa poprzez kontakty, sieci w różnych sektorach oraz regularne spotkania ekspertów krajowych. Te działania zapewniają skuteczne stosowanie prawa, aktualizację w zakresie zmian technicznych oraz pomysły na dalszy rozwój prawa.

Po trzecie, Komisji, jako strażniczce Traktatów, przyznano uprawnienia i nałożono na nią odpowiedzialność w zakresie zapewnienia poszanowania prawa wspólnotowego⁵ oraz kontroli przestrzegania przepisów Traktatów i prawodawstwa wspólnotowego przez państwa członkowskie. Kontroluje ona sposób wprowadzania w życie prawodawstwa wspólnotowego

2 COM(2002) 725 i COM(2006) 689.

3 Nr PE: 2005/2150(INI) (WERSJA OSTATECZNA A6-9999/2006).

4 Artykuł 10 Traktatu WE.

5 Artykuł 211 Traktatu WE.

przez państwa członkowskie poprzez kontakty, wymianę korespondencji oraz spotkania z państwami członkowskimi. Komisja może wszcząć postępowanie w sprawie naruszenia przepisów prawa, wzywając państwa członkowskie do uzupełnienia brakującej bądź poprawienia błędnej transpozycji lub też dokonania korekty niewłaściwego stosowania prawa. Komisja może wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości⁶, wnosząc o stwierdzenie naruszenia prawa wspólnotowego przez państwo członkowskie.⁷ Może też powtórnie wnieść sprawę do Trybunału z wnioskiem o nałożenie sankcji finansowych do chwili podjęcia przez to państwo środków niezbędnych w celu wykonania pierwszego orzeczenia Trybunału.⁸

Komisja przedkłada Radzie i Parlamentowi roczne sprawozdania w sprawie stosowania i egzekwowania prawa oraz dostarcza informacji na żądanie zarówno Parlamentu, jak i Rzecznika Praw Obywatelskich.

Pytania i problemy powstające na gruncie stosowania prawa są naturalnie liczne i zróżnicowane. Z końcem 2006 r. Komisja zajmowała się ponad 3200 sprawami, obejmującymi skargi oraz postępowania wszczęte z własnej inicjatywy⁹, a także wieloma pytaniami i prośbami o udzielenie wyjaśnień lub wskazówek w kwestiach prawnych.¹⁰

Istnieje wiele powodów powstawania tych problemów. Państwa członkowskie mogą nie przykładając wystarczającej uwagi do prawidłowej interpretacji i stosowania prawa lub opóźniać się w pracach nad wprowadzeniem w życie krajowych środków wykonawczych oraz w ich zgłoszeniu Komisji. Państwa członkowskie mogą napotkać trudności w interpretacji i wyborze opcji proceduralnych. Mogą przeprowadzić transpozycję dyrektywy lub dokonać interpretacji rozporządzenia w sposób niezgodny z danym aktem wspólnotowym. Takie różnice i trudności z wykładnią mogą powtarzać się na poziomach regionalnym i lokalnym. W niektórych przypadkach przepisy prawne mogą być niejasne lub trudne do wprowadzenia w życie. Stwierdzenie dużej zbieżności lub faktu naruszania przepisów tych samych aktów prawnych w kilku państwach członkowskich może oznaczać, że przedmiot aktu lub jego zakres są szerokie, a akt ten dotyczy ważnych interesów wielu podmiotów, lecz może także wskazywać na to, że przepisy tego aktu wymagają od państw członkowskich szczególnej staranności przy wprowadzeniu ich w życie, stosowaniu lub wykładni.

Stosunkowo niewiele powstających problemów wymaga wydania orzeczenia przez Trybunał Sprawiedliwości. Około 70 % skarg można zamknąć przed wystosowaniem wezwania do usunięcia uchybienia, około 85 % zamyka się przed wydaniem uzasadnionej opinii, a około 93 % – przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Liczby te potwierdzają wysoki poziom ustalonej zgodności, wzrost zrozumienia i poparcia dla prawa, zwiększenie szans na właściwe stosowanie prawa w przyszłości oraz realizację zamiarów prawodawcy unijnego.

6 Przed podjęciem takiej decyzji Komisja musi, po pierwsze, wystosować wezwanie do usunięcia uchybienia oraz, po drugie, wydać uzasadnioną opinię (art. 226 TWE). W niektórych obszarach, takich jak polityka rolna i inne programy finansowania, w których istnieją przepisy znajdujące bezpośrednie stosowanie, mechanizmy kontroli i rozliczania rachunków mogą spowodować, że potrzeba wszczynania postępowań w sprawie naruszenia przepisów zmaleje.

7 Wyrok z dnia 10 kwietnia 2003 r. w sprawie Komisja przeciwko Niemcom (C-20/01 i C-28/01, Rec. str. I-3609) (por. pkt 29-30) oraz w sprawie C-471/98 Komisja przeciwko Belgii [2002], Rec. str. I-9861, pkt 39.

8 Artykuł 228 TWE oraz dokument SEC(2005)1658: komunikat w sprawie stosowania art. 228 Traktatu WE.

9 Blisko 1000 spraw wszczętych z własnej inicjatywy (30 %), niemal 1700 spraw związanych ze skargami (51 %) i blisko 600 spraw dotyczących braku zawiadomienia (19 %).

10 Niedawne rozszerzenia Unii oraz objętość prawodawstwa wspólnotowego przyjętego w ostatnich latach każą spodziewać się wzrostu liczby takich zagadnień.

Niemniej jednak procedury mogą być czasochłonne. Zamknięcie sprawy dotyczącej skargi przed wystosowaniem wezwania do usunięcia uchybienia zajmuje średnio 19 miesięcy; 38 miesięcy, jeżeli sprawę zamyka się pomiędzy wezwaniem do usunięcia uchybienia a wydaniem uzasadnionej opinii; i 50 miesięcy, jeżeli sprawę zamyka się po wydaniu uzasadnionej opinii i przed wniesieniem sprawy do Trybunału, co daje średni okres trwania wszystkich spraw wynoszący 26 miesięcy¹¹.

Opóźnienie lub błędy w stosowaniu prawa wspólnotowego osłabiają sam system, ograniczają możliwość osiągnięcia jego celów, pozbawiając obywateli i przedsiębiorstwa korzyści z tego płynących. Instytucje UE ogólnie, a Komisja i państwa członkowskie w szczególności, mają wspólny interes w zapewnieniu, by takie problemy występowały możliwie najrzadziej. Poniżej przedstawiono propozycje usprawnienia obecnego systemu.

III. OBSZARY WYMAGAJĄCE UDOSKONALENIA

Można wyróżnić cztery główne obszary, w których Komisja widzi możliwość wprowadzenia ulepszeń:

- (1) zapobieganie: przykładanie większej uwagi w całym cyklu politycznym do zagadnień wprowadzania przepisów w życie;
- (2) skuteczne i sprawne reagowanie: lepsza wymiana informacji i skuteczniejsze rozwiązywanie problemów;
- (3) poprawa metod pracy: określanie priorytetów oraz szybsze rozpatrywanie spraw dotyczących naruszenia przepisów;
- (4) pogłębianie dialogu i przejrzystości pomiędzy instytucjami europejskimi oraz lepsze informowanie opinii publicznej.

1. ZAPOBIEGANIE

1.1. Przykładanie większej uwagi w całym cyklu politycznym do zagadnień wprowadzania przepisów w życie

Należy dołożyć wszelkich starań w celu zapewnienia jasności, prostoty, wykonalności oraz możliwości wyegzekwowania aktów prawnych. Należy również przykładać większą uwagę do zagadnień wprowadzania w życie, zarządzania oraz egzekwowania aktów prawnych w trakcie opracowywania wniosków legislacyjnych ich dotyczących, a szczególnie na etapie oceny wpływu, oraz w całym cyklu politycznym. Przy dokonywaniu oceny wpływu należy rozważyć dostępne sposoby wprowadzenia aktu w życie oraz ich skutki, a także dokonać wyboru instrumentu prawnego, mając na uwadze jak największą poprawę skuteczności

¹¹ Zgodnie z najbardziej aktualnymi statystykami z 2005 r., które odpowiadają w dużym stopniu danym z poprzednich lat.

danego aktu. Jako środki wykonawcze powinno się wykorzystywać w jak najszerszym zakresie rozporządzenia, tam gdzie jest to dopuszczalne.¹²

Komisja, przedkładając Radzie i Parlamentowi wnioski legislacyjne, będzie do nich co do zasady załączać wskazówki oparte na analizie ryzyka, mające ułatwić terminowe wprowadzenie w życie danego aktu. Skala przygotowań do wprowadzenia w życie nowego aktu prawnego zależy od natury wprowadzanych obowiązków, kontekstu oraz od poprzednich doświadczeń. Mogą one być ograniczone, jeżeli nowy akt ma charakter techniczny i jest osadzony w ugruntowanych strukturach. Natomiast w pozostałych przypadkach Komisja mogłaby proponować na przykład stworzenie wytycznych, organizację spotkań grup eksperckich na temat transpozycji, rozpoczęcie współpracy administracyjnej itd., w celu przygotowania do właściwego stosowania prawa. Komisja będzie systematycznie wzywała do wskazania punktów kontaktowych oraz będzie dostarczała szczegółowe informacje na temat sieci ustanowionych w celu wymiany informacji po przyjęciu danego aktu. Komisja wskaże również, w jaki sposób zamierza zapewnić dalsze działania w zakresie prawidłowego stosowania prawa (np. poprzez planowe korzystanie z ocen zgodności, raportów lub analiz, kontroli).

Komisja będzie w dalszym ciągu umieszczać w nowych aktach prawnych przepisy dotyczące oceny, tworząc wspólne ramy oceny tego, czy akty prawne osiągają zakładane skutki, a środki egzekwowania tych aktów są wystarczające. W ramach swoich bieżących działań kontrolnych Komisja zamierza również zbadać istniejące akty prawne, szczególnie pod kątem stwierdzonych trudności wynikłych przy wprowadzaniu ich w życie, w celu ustalenia obszarów, w których konieczne jest podjęcie dodatkowych wysiłków lub wprowadzenie zmian. Komisja będzie także nadal aktywnie monitorowała zasady wynikające z Traktatów oraz rozporządzenia, w sytuacji gdy przepisy wspólnotowe są bezpośrednio stosowane, a w szczególności gdy nie opracowano szczegółowych metod stosowania prawa, zaś w grę wchodzi przestrzeganie tych przepisów i właściwego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości. Czynności zmierzające do wykrywania problemów będą oparte na analizie ryzyka i będą obejmowały obserwację rynku, dialog z zainteresowanymi osobami i krajowymi organami regulacyjnymi, a także działania podejmowane w następstwie orzeczeń wydawanych w trybie prejudycjalnym przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości. We wszystkich wyżej omówionych działaniach sprawniejszy przepływ informacji pomiędzy UE a władzami krajowymi na temat sposobu wprowadzania w życie aktów prawnych UE pomoże w lepszym przewidywaniu i rozwiązywaniu problemów.

1.2. Tabele korelacji

Tabele korelacji stanowią ważne źródło informacji, określając sposób, w jaki dyrektywy wspólnotowe są wdrażane w przepisach prawnych państw członkowskich. Tabele te w wielu państwach członkowskich stanowią już część istniejących procedur legislacyjnych. Dostarczają one wartościowych informacji, przy jednoczesnym minimalnym nakładzie kosztów i starań. Przyczyniają się do przejrzystości i dostępności, jak również do lepszego zrozumienia i stosowania prawa, w tym wykładni dokonywanej przez sądy.

¹² Dyrektywy wdrażane są do prawa krajowego przez państwa członkowskie, w celu włączenia ich do krajowego porządku prawnego. Rozporządzenia są bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich. Zastąpienie dyrektyw rozporządzeniami, jeśli jest to prawnie dopuszczalne oraz politycznie do przyjęcia, może pomóc w upraszczaniu, jako że rozporządzenia są stosowane bezpośrednio, a zainteresowane osoby mogą się powoływać w sądach bezpośrednio na ich przepisy.

Komisja będzie w dalszym ciągu systematycznie ujmowała zobowiązanie do przedstawienia tabeli korelacji w każdym nowym wniosku legislacyjnym dotyczącym dyrektywy. Będzie także kładła na to nacisk w trakcie procesu legislacyjnego. W następstwie przyjęcia każdej dyrektywy będzie przysyłała państwom członkowskim model tabeli korelacji, wzywając do jej uzupełnienia oraz odesłania do Komisji wraz ze środkami transpozycji. Komisja będzie również dążyła do uzyskania od Rady i państw członkowskich ogólnego zobowiązania do wszechstronnego wykorzystywania tabel korelacji.

1.3. Kształcenie w zakresie prawa wspólnotowego

Właściwe stosowanie prawa wspólnotowego zależy od podejmowania prawidłowych decyzji przez organy krajowe. Komisja zamierza zwrócić się do państw członkowskich o potwierdzenie, że zapewniają wstępne oraz ustawiczne kształcenie urzędników służby cywilnej oraz sędziów w zakresie prawa wspólnotowego, w celu ustalenia, jakie rodzaje dodatkowego szkolenia UE mogłaby wspierać¹³. Będzie także kontynuować działania na rzecz większej dostępności baz danych orzeczeń sądów krajowych dotyczących prawa wspólnotowego. Komisja zamierza opublikować dokument wyjaśniający orzecznictwo Trybunału w zakresie roszczeń odszkodowawczych za naruszenie uprawnień wynikających z prawa wspólnotowego.

2. WYMIANA INFORMACJI I ROZWIĄZYWANIE PROBLEMÓW

2.1. Obecna sytuacja

Wiele pytań i skarg ze strony obywateli i przedsiębiorstw dotyczących prawa wspólnotowego powinno się skutecznie rozpatrywać już w ramach wstępnej wymiany informacji oraz wspólnego rozwiązywania problemów. Komisja dysponuje obecnie kilkoma różnymi mechanizmami służącymi do odpowiadania obywatelom. Odpowiedzi na pytania natury ogólnej udziela się za pośrednictwem serwisów Europe Direct, Biuro Porad dla Obywatela, europejskich centrów informacji dla przedsiębiorstw itd. Z kolei państwa członkowskie pracują wspólnie przy rozwiązywaniu problemów transgranicznych na rynku wewnętrznym za pomocą systemu SOLVIT.¹⁴

Niektórych pytań oraz skarg dotyczących stosowania prawa wspólnotowego nie da się rozwiązać za pośrednictwem tych mechanizmów. Jeżeli pytanie bądź skarga tego rodzaju kierowane są do Komisji, właściwe służby przedstawiają wyjaśnienia w zakresie prawa oraz w stosownych przypadkach występują do państw członkowskich z prośbą o potwierdzenie stanu faktycznego i wyjaśnienie ich stanowiska. Zbyt mały nacisk kładzie się na potrzebę znalezienia szybkich, konstruktywnych rozwiązań. Chociaż osiągnięto postęp, szczególnie dzięki upowszechnieniu „spotkań pakietowych”, na których przedstawiciele Komisji i państwa członkowskie dokonują przeglądu wszystkich spraw w toku w danym sektorze, niektóre kwestie wciąż są przedmiotem długotrwałych dyskusji pomiędzy Komisją a państwami członkowskimi. Dużą część spraw udaje się rozwiązać dopiero po wszczęciu postępowania w sprawie naruszenia przepisów prawa.

¹³ W uzupełnieniu istniejących działań w zakresie prawa karnego, cywilnego, handlowego, konkurencji oraz ochrony środowiska.

¹⁴ http://ec.europa.eu/solvit/site/index_pl.htm

2.2. Poprawa metod pracy

Komisja uznała, że dotychczasowe metody pracy można poprawić, aby móc szybciej rozwiązywać powstające problemy, a także działać sprawniej w ramach istniejących procedur i zapewnić lepszą kontrolę ich przebiegu¹⁵. Komisja mogłaby w dalszym ciągu, tak jak ma to miejsce obecnie, rejestrować i potwierdzać odbiór wszystkich przesłanych do niej pytań i skarg dotyczących prawidłowego stosowania prawa wspólnotowego oraz zapewniać wyjaśnienia w zakresie prawa wspólnotowego. Jeżeli jakieś zagadnienie wymagałoby wyjaśnienia stanu faktycznego lub prawnego w danym państwie członkowskim, przekazywano by je temu państwu. Za wyjątkiem nagłych sytuacji wymagających niezwłocznego podjęcia działań oraz sytuacji, w których Komisja uznałaby, że nawiązanie kontaktów z państwem członkowskim może pomóc w skutecznym rozwiązaniu problemu, państwu członkowskiemu wyznaczono by krótki termin na dostarczenie niezbędnych wyjaśnień, informacji oraz rozwiązań bezpośrednio zainteresowanemu obywatelowi lub przedsiębiorstwu oraz poinformowanie o tym Komisji. Jeżeli problem ten nosiłby cechy naruszenia prawa wspólnotowego, państwo członkowskie powinno usunąć naruszenie bądź zaproponować środki naprawcze w terminie określonym z góry. Jeżeli nie zaproponowano by żadnego rozwiązania, Komisja zapewniałaby podjęcie dalszych działań w danej sprawie, w tym poprzez wszczęcie postępowania w sprawie naruszenia przepisów prawa, zgodnie z dotychczasową praktyką.

Państwa członkowskie miałyby w ten sposób możliwość rozwiązywania powstających problemów według tak uzgodnionych zasad, działając jak najbliżej obywatela, w jego krajowym otoczeniu prawnym i instytucjonalnym i w zgodzie z wymogami zapisanymi w prawie wspólnotowym. Przy odpowiednim zaangażowaniu uczestników tego procesu szanse na szybsze rozpatrywanie pytań i skarg wzrosłyby znacząco.

Utworzono by mechanizmy przekazywania informacji pomiędzy Komisją a państwami członkowskimi. Centralny punkt kontaktowy w każdym państwie członkowskim miałby za zadanie przyjmować napływające pytania oraz rozsyłać udzielane odpowiedzi. Punkt ten zachęcałby także właściwe urzędy w państwie członkowskim do udzielania jak najbardziej konkretnych odpowiedzi, dostarczania informacji, rozwiązywania problemów lub przynajmniej wyjaśniania swojego stanowiska.

Wynik każdej sprawy podlegałby rejestracji, co umożliwiłoby kontrolę skuteczności działania systemu i podjęcie ewentualnych działań następnych, w szczególności rejestrację i wszczynanie postępowań w sprawie naruszenia przepisów prawa. Wspomniana kontrola umożliwiałaby określenie skali, natury oraz wagi problemów pozostających bez rozwiązania, sygnalizując potrzebę wprowadzenia dodatkowych szczególnych mechanizmów rozwiązywania problemów bądź innych inicjatyw dopasowanych do potrzeb danego sektora¹⁶.

15 Bez uszczerbku dla istniejących systemów szybkiego ostrzegania, mechanizmu SOLVIT lub obszarów bezpośredniego stosowania przepisów prawa, gdzie należy uwzględnić podział kompetencji w zakresie stosowania prawa pomiędzy Komisją a państwami członkowskimi, jak np. w stosunku do wydatków w obszarze rolnictwa i głównych funduszy wspólnotowych.

16 Np. unijna sieć krajowych organów posiadających uprawnienia w zakresie dochodzenia i egzekwowania przepisów prawnych, utworzona na podstawie rozporządzenia nr 2006/2004.

Wszystkie wyżej wymienione środki powinny przyczynić się do zmniejszenia liczby postępowań w sprawie naruszenia przepisów prawa oraz do poprawy skuteczności w prowadzeniu tych postępowań. Komisja sugeruje zaangażowanie w 2008 r. kilku państw członkowskich w program pilotażowy, który można by rozszerzyć na wszystkie państwa członkowskie po dokonaniu oceny pierwszego roku funkcjonowania. Przeprowadzając próby nowych metod pracy, Komisja będzie unikała wielokrotnych konsultacji z państwami członkowskimi i będzie w dalszym ciągu w pełni korzystała z przysługującego jej prawa do niezależnego podejmowania działań w nierozwiązanych jeszcze kwestiach.

Zmiana metod pracy ma na celu udzielanie obywatelom i przedsiębiorstwom szybszych odpowiedzi oraz przedstawianie rozwiązań ich problemów, w tym usuwanie naruszeń przepisów prawa. Wszystkie państwa członkowskie muszą dołożyć najwyższych starań, aby, po pierwsze, znaleźć sposoby rozstrzygnięcia wszystkich skarg w zgodzie z prawem wspólnotowym i, po drugie, rozwiązywać wszystkie pojawiające się problemy w jak najkrótszych terminach. Wymagało to będzie silnego politycznego wsparcia oraz przeznaczenia na ten cel wystarczających środków przez Komisję i państwa członkowskie. Powyższe sugestie, które wymagałyby dostosowania komunikatu z 2002 r. w sprawie rozpatrywania skarg¹⁷, zostaną dalej rozwinięte w dyskusji z państwami członkowskimi w kontekście trwającego dialogu między instytucjami.

Komisja przygotowuje także działania uzupełniające, mające poprawić sposób udzielania odpowiedzi na pytania. Pracuje nad poprawą dostępu do istniejących instrumentów przekazywania obywatelom informacji, poprzez stworzenie „pojedynczego biura obsługi”, działającego on-line. Komisja zbada również, czy włączenie w proces rozwiązywania problemów jej reprezentacji jest wykonalne.

Należy zauważyć, że w niektórych przypadkach podmioty występujące ze skargami mogłyby o wiele skuteczniej dochodzić swoich praw bezpośrednio na szczeblu krajowym. Tylko sądy krajowe mogą stosować środki ochrony prawnej, takie jak wydanie nakazu lub zakazu określonego działania organom administracji, uchylenie decyzji wydanych w danym państwie, przyznanie odszkodowania itd.

3. W POSZUKIWANIU SKUTECZNIEJSZEGO SPOSOBU ZARZĄDZANIA PROCEDURAMI STOSOWANYMI W RAZIE NARUSZENIA PRAWA

Procedury stosowane w razie naruszenia prawa odgrywają kluczową rolę w zapewnieniu prawidłowego stosowania prawa wspólnotowego. Należy ograniczyć potrzebę wszczynania postępowań w sprawie naruszenia przepisów prawa, wykorzystując wcześniej opisane środki rozwiązywania i unikania problemów. To z kolei doprowadzi do skuteczniejszej kontroli nad sprawami o naruszenie przepisów prawa oraz sprawniejszego rozstrzygnięcia tych spraw.

Prawidłowe stosowanie prawa może również ulec poprawie dzięki określaniu priorytetów w zarządzaniu sprawami.¹⁸

¹⁷ COM(2002) 141.

¹⁸ Wyrok z dnia 10 kwietnia 2003 r. w sprawie Komisja przeciwko Niemcom (C-20/01 i C-28/01, Rec. str. I-3609 (por. pkt 29-30) oraz w sprawie C-471/98 Komisja przeciwko Belgii [2002], Rec. str. I-9861, pkt 39).

Komisja w dalszym ciągu zamierza rozpatrywać wszystkie skargi i naruszenia przepisów prawa. Określanie priorytetów oznacza natomiast, że niektóre ze spraw będą rozpatrywane przez Komisję szybciej i bardziej intensywnie niż inne.

Priorytet należy przyznawać tym naruszeniom prawa, które rodzą największe ryzyko oraz mają rozległy wpływ na obywateli i przedsiębiorstwa, a także najbardziej uporczywym naruszeniom przepisów prawa, potwierdzonym przez Trybunał. Kategorie te obejmują:

- brak zawiadomienia o krajowych środkach transpozycji dyrektyw bądź naruszenie innych obowiązków dotyczących powiadamiania;
- naruszenia prawa wspólnotowego, w tym sprawy dotyczące niezgodności krajowych środków wdrażających z przepisami wspólnotowymi, poruszające kwestie zasadnicze bądź mające szczególnie daleko idące negatywne skutki dla obywateli, na przykład naruszenia dotyczące stosowania podstawowych zasad Traktatu lub głównych elementów rozporządzeń i dyrektyw ramowych;
- stosowanie się do orzeczeń Trybunału stwierdzających istnienie naruszenia przepisów prawa (art. 228 Traktatu WE).

Kategorie te stanowią część szerszego zestawu priorytetów, określonego w 2002 r.¹⁹ Zakres pierwszej i trzeciej kategorii jest jasny. Z kolei zdefiniowanie właściwych kwestii zasadniczych w ramach drugiej kategorii oraz ocena zakresu ich wpływu są możliwe jedynie oddzielnie dla każdego sektora i w zależności od dostępnych środków; podjęcie takich działań planuje się na przykład w przygotowywanym komunikacie w obszarze ochrony środowiska. Komisja będzie opisywała i wyjaśniała swoje działania w zakresie tych priorytetów w rocznych sprawozdaniach, poczynwszy od roku 2008.

Sugeruje się zastosowanie specjalnych reguł monitorowania postępu w następujących rodzajach spraw:

- w sprawach dotyczących braku zawiadomienia o środkach transpozycji okres pomiędzy wystosowaniem wezwania do usunięcia uchybienia a rozstrzygnięciem sprawy lub wniesieniem jej do Trybunału Sprawiedliwości nie powinien docelowo przekraczać 12 miesięcy;
- analogiczny okres w postępowaniach dotyczących zapewnienia stosowania wcześniejszego orzeczenia Trybunału powinien wynosić od 12 do 24 miesięcy, z zastrzeżeniem szczególnych okoliczności w wyjątkowych przypadkach.

Ponieważ pozostałe sprawy priorytetowe różnią się znacząco treścią i kontekstem, trudno byłoby ustalić dla nich konkretne reguły o charakterze ogólnym. Aby zapewnić szybki postęp w tych sprawach, będą one podlegać szczególnej kontroli.

¹⁹ Ibid. komunikat z roku 2002, sekcja 3.1 oraz komunikat Komisji w sprawie stosowania art. 228 Traktatu WE (SEC(2005)1658), pkt 16.4, dostarczające pewnych kryteriów ustalenia wpływu naruszenia przepisów prawa na interesy ogólny i indywidualny, w kontekście współczynnika wagi naruszenia.

Komisja podtrzymuje swoje zobowiązanie do intensywniejszej pracy nad sprawami, w zależności od przyznanego im priorytetu. W celu zapewnienia szybszego postępu spraw Komisja wprowadzi zasadę częstszego podejmowania decyzji na większości etapów procedury.

4. POGŁĘBIANIE DIALOGU I ZWIĘKSZANIE PRZEJRZYSTOŚCI

4.1. Dialog międzyinstytucjonalny

Stosowanie prawa wspólnotowego leży w interesie wszystkich instytucji UE. Ocena sposobu stosowania prawa stanowi ważny wkład do cyklu kształtowania polityki. Dyskusje pomiędzy instytucjami na temat wpływu prawa wspólnotowego, jego wprowadzania w życie, zarządzania nim oraz jego egzekwowania, a także analiza przyczyn powstawania problemów, mogą wzbogacić ocenę oraz rozwój polityki.

W swoich rocznych sprawozdaniach Komisja bardziej skupi się na zagadnieniach strategicznych, ocenie aktualnego stanu prawa w poszczególnych sektorach, priorytetach oraz planowaniu pracy na przyszłość, w tym na badaniu działów prawa, których przepisy były często naruszane. Będzie to stanowiło wsparcie dla strategicznego dialogu międzyinstytucjonalnego na temat tego, w jakim stopniu prawo wspólnotowe osiąga swoje cele, napotykanym problemów oraz ewentualnych rozwiązań, które można zastosować. Ten rodzaj głębokiej analizy może również wzbogacić dyskusje w Parlamencie i Radzie.

Dialog międzyinstytucjonalny można przeprowadzić na temat stosowania przepisów zawartych w niektórych działach prawa lub konkretnych aktach prawnych, sugerowanych w załączniku do niniejszego komunikatu.

4.2. Zwiększenie przejrzystości

Przejrzystość oraz poprawa komunikacji mają kluczowe znaczenie dla stosunków z instytucjami europejskimi oraz z ogółem społeczeństwa. Obywatele, przedsiębiorstwa, społeczeństwo obywatelskie, administracja krajowa i regionalna, Parlament Europejski oraz parlamenty narodowe – wszystkie te podmioty zainteresowane są stosowaniem prawa. Wiele informacji można znaleźć już obecnie w rocznych sprawozdaniach publikowanych przez Komisję. Komisja dostarcza podmiotom składającym skargi skrótkowe informacje na temat głównych etapów prac nad ich skargami, wspomaga Komisję Petycji oraz informuje inne komisje Parlamentu w razie zgłoszenia przez nie takiej potrzeby, odpowiada na zapytania parlamentarne oraz dostarcza Rzecznikowi Praw Obywatelskich informacje w ramach prowadzonych przez niego dochodzeń.

Komisja zamierza w dalszym ciągu zwiększać przejrzystość, udostępniając ogólne informacje o skuteczności omówionego wyżej nowego podejścia do postępowania z korespondencją, pytaniami oraz skargami. Komisja zapewni publikację skrótowych informacji na temat wszystkich etapów postępowań w sprawie naruszenia przepisów prawa, począwszy od wystosowania wezwania do usunięcia uchybienia, w miarę przebiegu tych postępowań. Do tego celu przystosowana zostanie istniejąca baza danych. Zgodnie z przepisami dotyczącymi dostępu do dokumentów i potrzebą zapewnienia skuteczności postępowania w sprawie

naruszenia przepisów prawa Komisja będzie w dalszym ciągu zapewniać poufność treści oraz czasu kontaktów z państwami członkowskimi w toku badania danych zagadnień.

Komisja ma także zamiar publikować więcej informacji na temat zbliżających się terminów wprowadzenia w życie aktów prawnych, skuteczności państw członkowskich we wprowadzaniu ich w życie oraz publikacji tabel korelacji. Rozpocznie działania mające na celu umożliwienie pełnego dostępu do swojej elektronicznej bazy danych, zawierającej zawiadomienia o transpozycji oraz tabele korelacji, do czasu zapadnięcia ostatecznych ustaleń na temat dostępu do krajowych baz danych. Komisja będzie także stale rozwijała portal prawa UE na stronie internetowej Europa.

IV. PODSUMOWANIE

Terminowe i prawidłowe stosowanie prawa wspólnotowego ma kluczowe znaczenie dla utrzymania silnych podstaw Unii Europejskiej oraz dla zapewnienia, że polityka europejska osiągnie zakładany wpływ, przynosząc korzyści obywatelom Unii. Instytucje europejskie i państwa członkowskie mają wspólny interes w umacnianiu tych podstaw i stąd konieczne jest podjęcie przez nie jeszcze bardziej zdecydowanego zobowiązania do przyznania wysokiego priorytetu prawidłowemu stosowaniu prawa.

Niniejszy komunikat przedstawia działania, które Komisja podejmie w celu poprawy stosowania prawa wspólnotowego oraz wkład, którego w tym zakresie oczekuje od państw członkowskich, Parlamentu i Rady.

ZAŁĄCZNIK Działy prawa wspólnotowego proponowane do oceny