



Bruksela, dnia 30.11.2012 r.  
COM(2012) 714 final

**SPRAWOZDANIE KOMISJI**

**29. SPRAWOZDANIE ROCZNE Z KONTROLI STOSOWANIA PRAWA UE  
(za 2011 r.)**

{SWD(2012) 399 final}  
{SWD(2012) 400 final}

**SPRAWOZDANIE KOMISJI**  
**29. SPRAWOZDANIE ROCZNE Z KONTROLI STOSOWANIA PRAWA UE**  
**(ZA 2011 R.)**

**WPROWADZENIE**

Unia Europejska nie mogłaby realizować swoich celów politycznych, jeżeli państwa członkowskie nie stosowałyby skutecznie prawa UE w praktyce. Obowiązki odpowiednio Komisji oraz państw członkowskich są jasno określone w traktatach. Państwa członkowskie są odpowiedzialne za właściwe stosowanie prawodawstwa wspólnotowego<sup>1</sup>, mają także obowiązek prawidłowego i terminowego transponowania dyrektyw. Komisja jest odpowiedzialna za monitorowanie wysiłków państw członkowskich i zapewnienie zgodności z prawem UE, w tym korzystając z formalnych procedur prawnych.

W celu skutecznej realizacji strategii politycznych Komisja Europejska współpracuje na zasadach partnerstwa z państwami członkowskimi, próbując w sposób skuteczny i zadowalający rozwiązać problemy i rozpatrzyć skargi obywateli, przedsiębiorców, organizacji pozarządowych oraz innych zainteresowanych stron, dotyczące stosowania prawa UE, zanim zdecyduje się zainicjować formalne postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

Jeżeli te wysiłki na rzecz rozwiązania problemów się nie powiodą, Komisja może wszcząć formalne postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego (na mocy art. 258 TFUE<sup>2</sup>). Procedury te mogą dotyczyć opóźnionej i nieprawidłowej transpozycji dyrektyw lub nieprawidłowego stosowania prawa.

Niniejsze sprawozdanie zawiera informacje o osiągnięciach w odniesieniu do głównych aspektów stosowania prawa UE, a także przedstawia przegląd strategicznych kwestii. Osiągnięcia i trudności związane ze stosowaniem prawa UE w rozbiciu na sektory i państwa członkowskie poddano analizie w dokumentach roboczych służb Komisji, będących uzupełnieniem niniejszego sprawozdania.

---

<sup>1</sup> Obok traktatów, stanowiących prawo pierwotne Unii, pod koniec 2011 r. na dorobek prawny UE składały się 8862 rozporządzenia (w 2010 r. około 8400) i 1885 dyrektyw (w 2010 r. około 2000).

<sup>2</sup> Należy zauważyć, że postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego może być również wszczęte na mocy innych przepisów prawa UE, na przykład art. 106 TFUE w związku z art. 101 lub 102 TFUE.

## 1. TRANSPOZYCJA DYREKTYW

### 1.1. Przegląd prac transpozycyjnych w 2011 r.

W 2011 r. państwa członkowskie były zobowiązane do transpozycji większej liczby dyrektyw niż w roku poprzednim (tj. 131 dyrektywy w porównaniu ze 111 dyrektywami w 2010 r.).

Znacznie wzrosła liczba opóźnień w transpozycji w 2011 r. w porównaniu z rokiem poprzednim. W 2011 r. Komisja wszczęła 1185 postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z powodu opóźnień w transpozycji, w porównaniu z 855 takimi postępowaniami w 2010 r. i 531 w 2009 r. Pod koniec 2011 r. toczyły się 763 postępowania w związku z opóźnieniami w transpozycji, co w porównaniu z końcem 2010 r. stanowi wzrost o 60%. Monitorowanie opóźnień w transpozycji należy do priorytetowych działań Komisji<sup>3</sup>. Zgodnie z ustanowionym w art. 260 ust. 3 TFUE systemem kar Komisja proponuje nałożenie na państwa członkowskie grzywnien, jeżeli nie dokonają one transpozycji dyrektyw w przewidzianym terminie (szczegóły w pkt 1.2 poniżej).

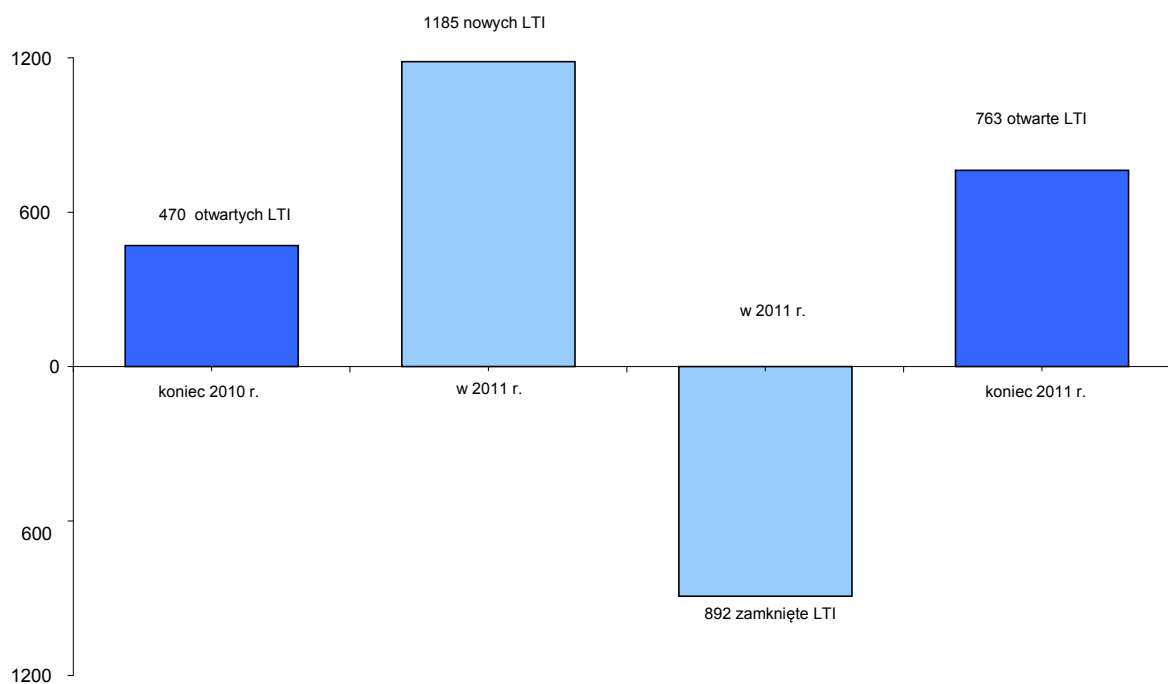
Poniższy wykres przedstawia najważniejsze dane liczbowe<sup>4</sup> o postępowaniach w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z powodu opóźnień w transpozycji wszczętych przez Komisję w 2011 r.:

---

<sup>3</sup> Komunikat Komisji „Skuteczna Europa – stosowanie prawa wspólnotowego”, [COM\(2007\)502 final](#), s. 9.

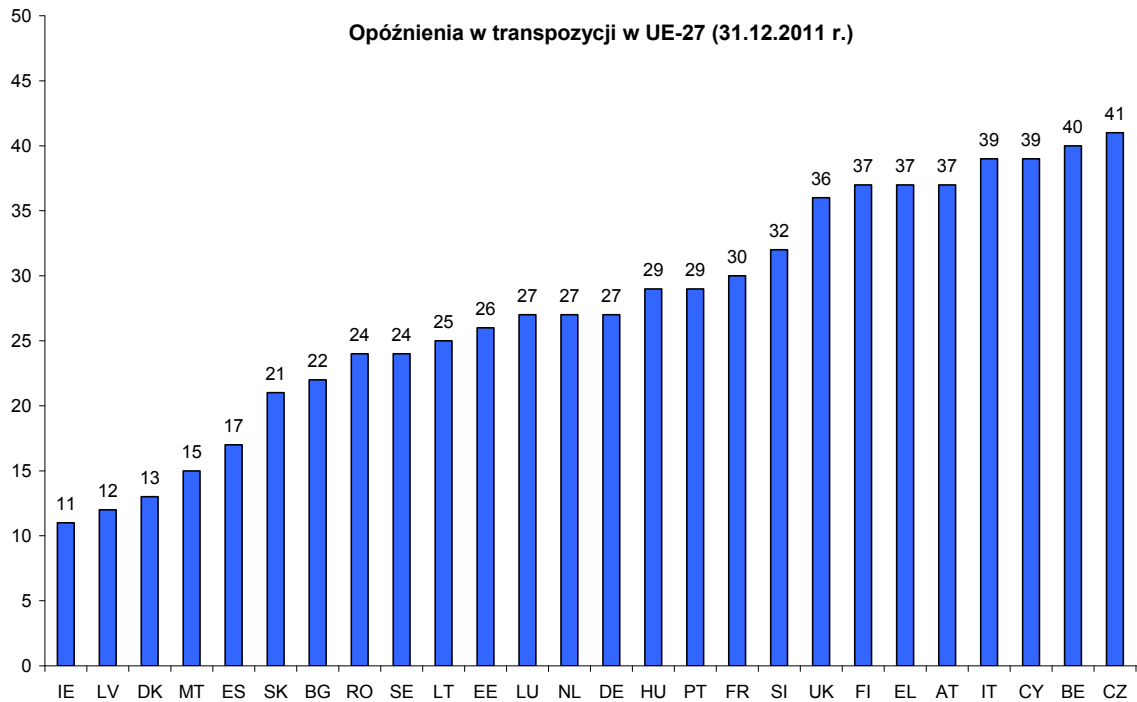
<sup>4</sup> Od sumy postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z powodu opóźnień w transpozycji wszczętych w 2010 r. i nowych takich postępowań w 2011 r. (470 + 1185 = 1655) odjęto liczbę zamkniętych postępowań tego rodzaju (1655-893 = 763).

**Postępowania z powodu opóźnień w transpozycji (LTI)  
w 2011 r.**



Poniższa tabela pokazuje liczbę postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z powodu opóźnień w transpozycji w rozbiciu na poszczególne państwa członkowskie: <sup>5</sup>

<sup>5</sup> W wykresie uwzględniono liczbę postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z powodu opóźnień w transpozycji wszczętych na dzień 31 grudnia 2011 r., niezależnie od tego, w którym roku postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego zostało wszczęte. Natomiast w rozdziale „Transpozycja dyrektyw” na stronach poświęconych państwom członkowskim w załączniku I wskazano liczbę *nowych* postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z powodu opóźnień w transpozycji wszczętych przeciwko państwom członkowskim w 2011 r.



Najwięcej postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom z powodu opóźnień w transpozycji wszczętych w 2011 r. dotyczyło następujących trzech obszarów polityki: transport (240 postępowań), rynek wewnętrzny i usługi (198) oraz zdrowie i konsumenci (164).

Wiele z tych postępowań dotyczyło znacznej liczby państw członkowskich. Przykładowo Komisja wszczęła przeciwko 23 państwom członkowskim postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom z powodu opóźnień w transpozycji dyrektywy w sprawie promowania ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów transportu drogowego<sup>6</sup>. Przeciwko 22 państwom członkowskim toczyły się postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom z powodu opóźnień w transpozycji dyrektywy w sprawie zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej<sup>7</sup>, ponadto wszczęto 23 takie postępowania w związku z dyrektywą w sprawie zamówień publicznych w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa<sup>8</sup> i taką samą ich liczbę w związku z dyrektywą UCITS (wersja

<sup>6</sup> [Dyrektywa 2009/33/WE](#) w sprawie promowania ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów transportu drogowego

<sup>7</sup> [Dyrektywa 2008/96/WE](#) w sprawie zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej

<sup>8</sup> [Dyrektywa 2009/81/WE](#) w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa

przekształcona)<sup>9</sup>. Przeciwno 12 państwo członkowskim wszczęto postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom z powodu opóźnień w transpozycji dyrektywy dotyczącej pozwoleń na dopuszczenie do obrotu produktów leczniczych<sup>10</sup>.

## **1.2. Wniesienie sprawy do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na mocy art. 258 / art. 260 ust. 3 TFUE**

Jeżeli Komisja wnosi sprawę do Trybunału zgodnie z art. 258 TFUE w związku z uchybieniem zobowiązaniom z powodu opóźnień w transpozycji, może ona na mocy art. 260 ust. 3 TFUE wskazać kary finansowe, nie czekając na pierwszy wyrok Trybunału.

Celem tej wprowadzonej w traktacie lizbońskim innowacji jest silniejsze zmotywowanie państw członkowskich do dokonywania transpozycji dyrektyw w terminach przewidzianych przez prawodawcę i zapewnienie faktycznej skuteczności prawodawstwa Unii.

Pod koniec 2011 r. Komisja wniosła do Trybunału pierwsze sprawy w związku z uchybieniem zobowiązaniom z powodu opóźnień w transpozycji, wnosząc o nałożenie kar finansowych na mocy art. 260 ust. 3 TFUE<sup>11</sup>. Pięć państw członkowskich było adresatem dziewięciu takich decyzji w 2011 r.: Austria (1), Niemcy (3), Grecja (1), Włochy (1) i Polska (3). Proponowane dzienne kary pieniężne sięgały od 44 876,16 EUR do 215 409,60 EUR (nie wystąpiono o płatności ryczałtowe).

W dokumencie roboczym służb Komisji w charakterystyce uchybień zobowiązaniom przez państwa członkowskie zawarto bardziej szczegółowe informacje na temat tych spraw.

## **2. NIEPRAWIDŁOWA TRANSPOZYCJA I NIEWŁAŚCIWE STOSOWANIE PRZEPISÓW PRAWNYCH UE**

Komisja, stojąc na straży przestrzegania Traktatu, przeprowadza własne dochodzenia w celu wykrywania naruszeń prawa UE (pkt 2.1.2), ale obywatele, przedsiębiorstwa i organizacje zainteresowanych stron mają swój znaczny udział w tych działaniach monitorujących, zgłaszając nieprawidłowości odnośnie do transpozycji czy stosowania prawa UE przez organy państw członkowskich (zob. pkt 2.1.1. „Skargi”). Po wykryciu takich problemów, podejmowane są działania następcze w formie rozmów dwustronnych między Komisją a danym państwem członkowskim, aby rozwiązać te problemy w miarę możliwości przy wykorzystaniu platformy „EU Pilot”.

<sup>9</sup> [Dyrektywa 2009/65/WE](#) w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe (UCITS).

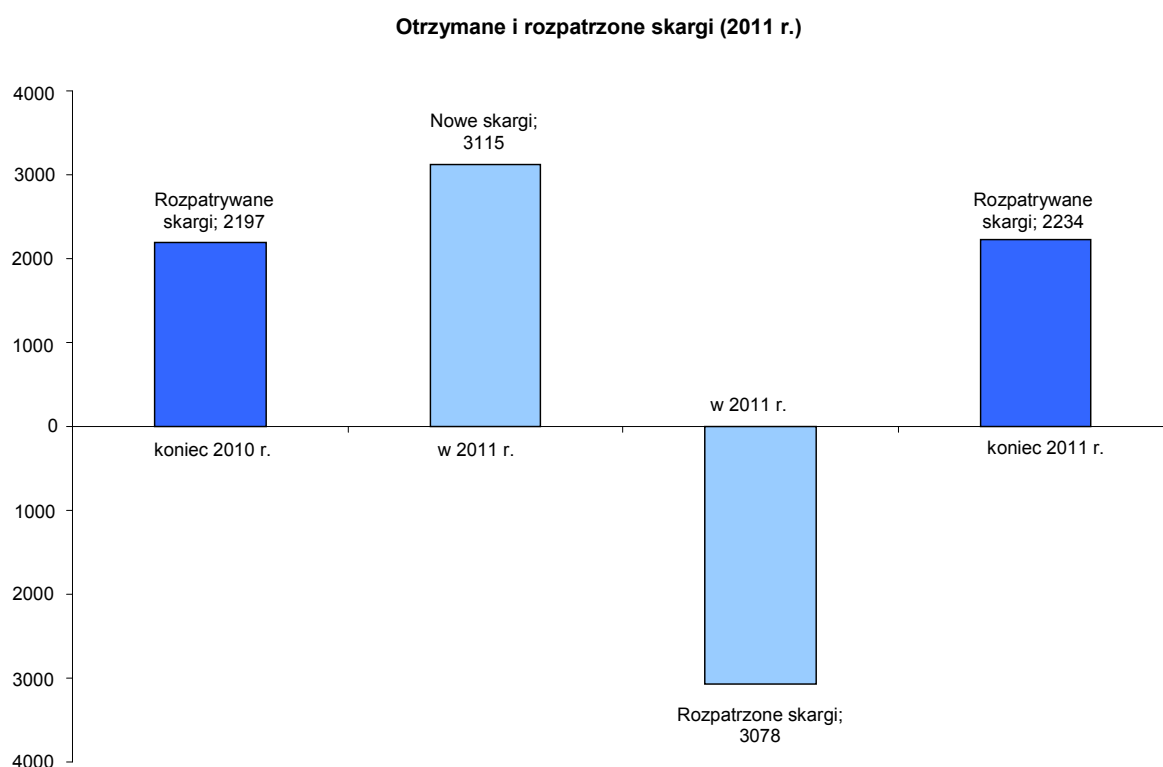
<sup>10</sup> [Dyrektywa 2009/53/WE](#) zmieniająca [wcześniejsze dyrektywy] w odniesieniu do zmian warunków pozwoleń na dopuszczenie do obrotu produktów leczniczych

<sup>11</sup> [Komunikat](#) Komisji w sprawie stosowania art. 260 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) zawiera szczegółowe wytyczne odnośnie do stosowania tego artykułu przez Komisję.

## 2.1. Wykrywanie problemów i nieformalne rozwiązania

### 2.1.1. Skargi

Skargi składane są przez obywateli, przedsiębiorstwa, organizacje pozarządowe lub inne organizacje. Są one rozpatrywane zgodnie z komunikatem Komisji w sprawie zasad postępowania w stosunkach ze skarżącymi w przedmiocie stosowania prawa unijnego<sup>12</sup>, w którym określono docelowy termin zamknięcia sprawy lub wszczęcia formalnego postępowania wynoszący 12 miesięcy od dnia zarejestrowania skargi. Poniższy wykres prezentuje podstawowe dane<sup>13</sup> na temat skarg od obywateli w 2011 r.:



*3115 nowych skarg*: trzy państwa członkowskie, przeciwko którym wpłynęło najwięcej skarg, to Włochy (386 skarg), Hiszpania (306 skarg) i Niemcy (263 skargi). Obywatele, przedsiębiorstwa i organizacje zgłaszały nieprawidłowości, zwłaszcza w takich obszarach jak środowisko, rynek wewnętrzny i usługi oraz wymiar sprawiedliwości (liczba takich skarg wyniosła odpowiednio 604, 530 i 434)

<sup>12</sup> [COM\(2002\)141\\_final](#). Komunikat ten został zastąpiony komunikatem [COM\(2012\)154](#) w dniu 2 kwietnia 2012 r.

<sup>13</sup> Od sumy otwartych skarg w 2010 r. i nowych skarg w 2011 r. ( $2197 + 3115 = 5312$ ) odjęto liczbę rozpatrzonych skarg ( $5312 - 3078 = 2234$ ).

3078 rozpatrzonych skarg: na podstawie wstępnej oceny ponad trzech tysięcy skarg, jakie wpłynęły w 2011 r., w odniesieniu do 619 skarg Komisja wszczęła rozmowy dwustronne z odnośnymi państwami członkowskimi w celu wyjaśnienia, czy przepisy UE zostały naruszone<sup>14</sup>. Skargi, w związku z którymi przeprowadzono dwustronne rozmowy, najczęściej dotyczyły kwestii związanych ze środowiskiem, rynkiem wewnętrznym i usługami oraz podatkami i unią celną (odpowiednio 149, 101 i 87 spraw w ramach procedury poprzedzającej postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom). Dwustronne rozmowy z państwami członkowskimi przeprowadzone są za pośrednictwem platformy „EU Pilot” (zob. pkt 2.1.3).

Także w petycjach kierowanych przez obywateli do Parlamentu Europejskiego wskazywano na nieprawidłowości w sposobie, w jaki państwa członkowskie stosują prawo UE. Parlament Europejski szczególną uwagę poświęcił kwestiom dotyczącym takich obszarów jak środowisko, zatrudnienie, wymiar sprawiedliwości i prawa podstawowe, polityka regionalna oraz zdrowie i konsumenci. Szczegółowe informacje na temat petycji zamieszczono w dokumencie roboczym służb Komisji (część II).

### 2.1.2. Postępowania wszczynane z urzędu

Komisja wykrywa potencjalne naruszenia prawa UE również w ramach własnych ustaleń. Podobnie jak w przypadku skarg, Komisja najpierw podejmuje dwustronne rozmowy z danym państwem członkowskim w celu znalezienia szybkiego rozwiązania. W 2011 r. wszczęto 1271 dochodzeń. Najwięcej potencjalnych nieprawidłowości stwierdzono w takich trzech obszarach, jak środowisko, transport oraz podatki i unia celna (liczba nowych spraw w tych obszarach wyniosła odpowiednio 376, 178 i 177). Przynajmniej dotyczyło to następujących państw członkowskich: Włochy, Hiszpania i Polska (odpowiednio 125, 113 i 81 nowych spraw).

Niektóre formalne postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego zostały wszczęte, bez korzystania z platformy „EU Pilot,” bezpośrednio przez Komisję, która wysłała zgodnie z art. 258 TFUE wezwania do usunięcia uchybienia. Te wyjątkowe przypadki dotyczyły między innymi:

- działań 20 państw członkowskich w ramach Międzynarodowej Organizacji ds. Winorośli i Wina (*Organisation Internationale de la Vigne et du Vin - OIV*); oraz
- dwustronnego porozumienia między Włochami i Chinami zwalniającego posiadaczy paszportów dyplomatycznych z obowiązku wizowego.

---

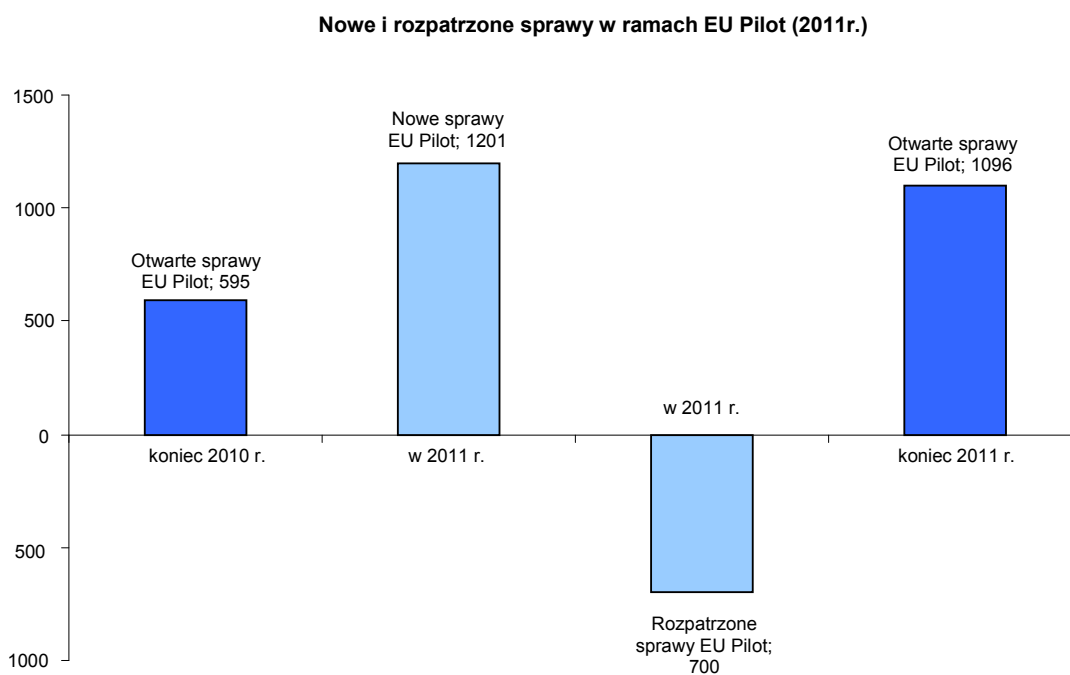
<sup>14</sup> Pozostałe skargi nie były dalej rozpatrywane, ponieważ albo nie miało miejsca naruszenie przepisów UE albo Komisja nie posiadała kompetencji albo korespondencja nie kwalifikowała się jako skarga. Należy również zauważyć, że w nagłych i wyjątkowych przypadkach Komisja może podjąć decyzję o skierowaniu do państwa członkowskiego wezwania do usunięcia uchybienia (art. 258 TFUE) bez przeprowadzenia wcześniej dwustronnych rozmów.



### 2.1.3. Partnerstwo z państwami członkowskimi: „EU Pilot”

Projekt „EU Pilot” jest inicjatywą Komisji mającą służyć udzielaniu odpowiedzi na pytania dotyczące stosowania prawa UE i znajdowaniu rozwiązań problemów w tym zakresie. Obejmuje on internetową bazę danych oraz narzędzie służące komunikowaniu się. Projekt „EU Pilot” umożliwia rozwiązywanie problemów przed wszczęciem formalnego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Biorąc pod uwagę, że, co do zasady, sprawy powinny być rozpatrywane w ciągu 20 tygodni, dialog prowadzony przy wykorzystaniu projektu „EU Pilot” ułatwia szybkie rozwiązywanie problemów.

Włączanie państw członkowskich do uczestnictwa w projekcie „EU Pilot” przebiega etapami. Do końca 2011 r. 25 państw członkowskich uczestniczyło w tym projekcie, natomiast w dwóch pozostałych państwach prace przygotowawcze były bardzo zaawansowane<sup>15</sup>. Poniższa tabela zawiera najistotniejsze dane liczbowe dotyczące projektu „EU Pilot”<sup>16</sup> dla 2011 r.:



1201 nowych spraw w 2011 r.: na liczbę tę składa się 510 skarg potwierdzonych przez Komisję i 691 nowych spraw wszczętych z urzędu.

<sup>15</sup> Belgia, Polska, Łotwa i Rumunia przyłączyły się do projektu „EU Pilot” w styczniu 2011 r., a w marcu dołączył Cypr. Francja i Grecja uczestniczą w tym projekcie od września 2011 r., tym samym jedynie Luksemburg i Malta pozostawały poza tym systemem w 2011 r.

<sup>16</sup> Od sumy otwartych spraw w ramach „EU Pilot” w 2010 i nowych spraw w ramach „EU Pilot” w 2011 r. (1384 + 1201 = 2585) odjęto sumę rozpatrzonych spraw (2585-804 = 1781).

700 spraw zostało zamkniętych w 2011 r.: spośród 700 spraw w ramach projektu „EU Pilot” w 2011 r. Komisja zamknęła 508 spraw, ponieważ państwa członkowskie udzieliły zadowolającej odpowiedzi. Tym samym 72,5 % spraw zostało rozwiązanych przez państwa członkowskie (wzrost o 8,5 % w porównaniu z 2010 r., kiedy odsetek ten wynosił 81 %) <sup>17</sup>.

1096 spraw było nadal w toku: do końca 2011 r., większość spraw w ramach „EU Pilot” dotyczyła Włoch (371), następnie Hiszpanii (365) i Niemiec (193). W podziale na obszary polityki najwięcej otwartych spraw dotyczyło środowiska (335), a w następnej kolejności także rynku wewnętrznego i usług (129) oraz podatków i unii celnej (117).

W ubiegłym roku Komisja zamknęła 183 spraw rozpatrywanych w ramach „EU Pilot” poprzez wszczęcie formalnego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Procedura w ramach „EU Pilot” zakończyła się niepowodzeniem w przypadku spraw dotyczących głównie takich obszarów jak środowisko (49 takich przypadków), podatki i unia celna (24) i transport (21 przypadków odrzucenia). Najczęściej postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczynano przeciwko Włochom, Polsce i Hiszpanii (odpowiednio 21, 15 oraz 14 takich przypadków).

Więcej informacji na ten temat można znaleźć w ostatnim sprawozdaniu z oceny projektu „EU Pilot” <sup>18</sup>.

## **2.2. Postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego**

Jeśli państwo członkowskie nie rozwiąże kwestii zarzucanego mu naruszenia prawa UE, Komisja wszczyna postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na mocy art. 258 TFUE <sup>19</sup> i może wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej („Trybunał”).

Pod koniec 2011 r. otwartych było 1775 postępowań w związku z uchybieniem zobowiązaniom państwa członkowskiego <sup>20</sup>. Liczba otwartych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z roku na rok spada: w 2010 r. było 2100 takich przypadków, a w 2009 r. prawie 2900. Poniższe wykresy zawierają informacje o postępowaniach w sprawie uchybienia zobowiązaniom państw członkowskiego w podziale na państwa członkowskie oraz obszary polityki:

---

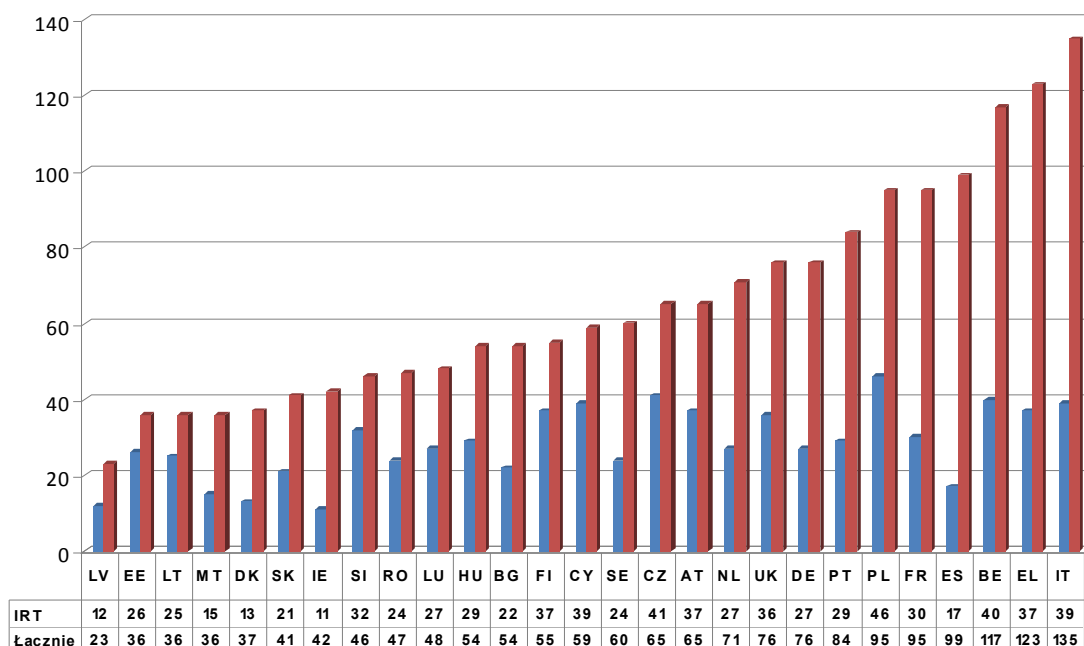
<sup>17</sup> 28. [sprawozdanie roczne](#) z kontroli stosowania prawa UE (2010)

<sup>18</sup> Drugie [sprawozdanie](#) z oceny projektu „EU Pilot” opublikowane dnia 21 grudnia 2011 r.

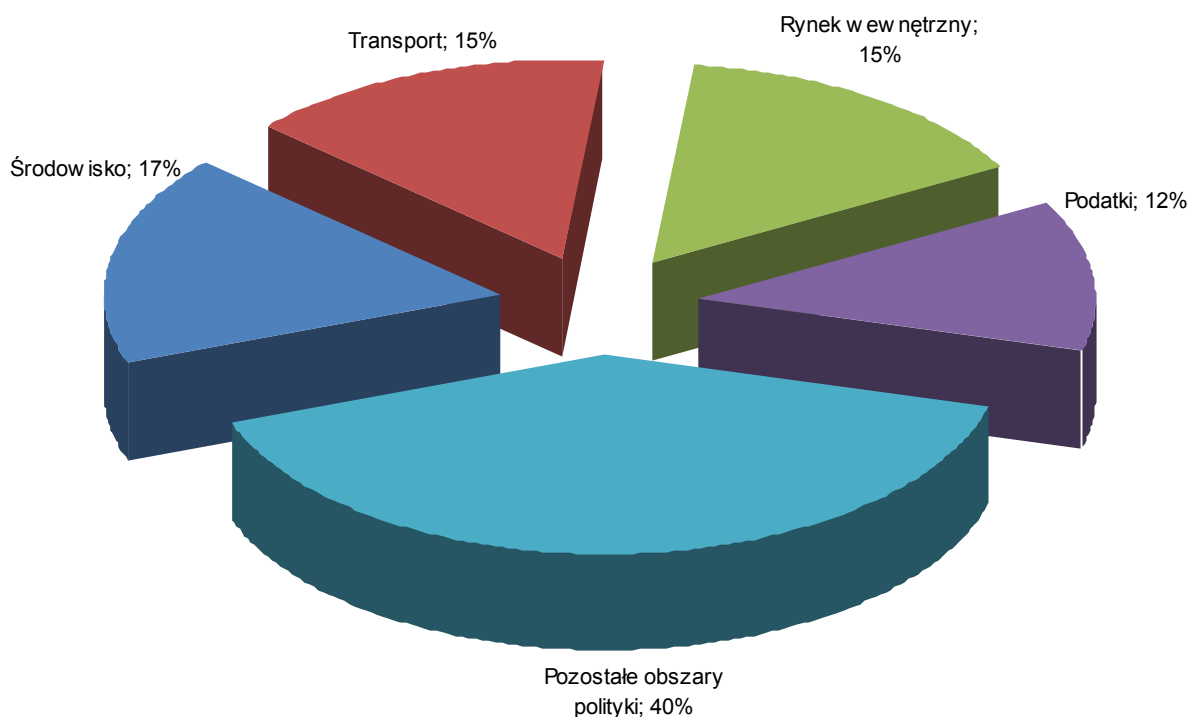
<sup>19</sup> Lub na mocy innych postanowień TFUE, zob. przypis 2 powyżej.

<sup>20</sup> Liczba ta obejmuje wszystkie procedury, w ramach których dane państwo członkowskie otrzymało od Komisji na mocy art. 258 TFUE przynajmniej wezwanie do usunięcia uchybienia.

Liczba postępowań w sprawie uchybienia w UE-27 (31.12.2011 r.)



Cztery obszary polityki, w których najczęściej występowały uchybienia w 2011 r.



Rozmowy między państwami członkowskimi a Komisją są kontynuowane, podczas gdy toczy się formalne postępowanie, w celu dostosowania prawa krajowego do prawodawstwa UE.

Statystyki potwierdzają, że państwa członkowskie dokładają znacznych starań, aby zlikwidować swoje uchybienia z pominięciem postępowania w Trybunale<sup>21</sup>. W 2011 r.:

- Komisja zamknęła 203 sprawy w związku z uchybieniem zobowiązaniom po wystosowaniu wezwania do usunięcia uchybienia;
- kolejne 167 spraw udało się rozwiązać po wystosowaniu do państw członkowskich uzasadnionej opinii; oraz
- 29 spraw w związku z uchybieniem zobowiązaniom zostało zamkniętych (lub wycofanych z Trybunału) po tym, jak Komisja postanowiła wnieść sprawę do Trybunału.

W sumie 399 spraw w związku z uchybieniem zobowiązaniom zamknięto, ponieważ dane państwa członkowskie wykazały zgodność swojego prawa z prawodawstwem unijnym. W 2011 r. Trybunał wydał 62 wyroki na mocy art. 258 TFUE, przy czym 53 wyroki (85 %), zapadły na korzyść Komisji.

Państwa członkowskie zazwyczaj podejmują niezbędne środki w celu terminowego zastosowania się do wyroku Trybunału. Pod koniec 2011 r. Komisja musiała jednak kontynuować 77 postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na mocy art. 260 ust. 2 TFUE z uwagi na fakt, że państwa członkowskie nie zastosowały się do wyroków Trybunału. Większość z tych przypadków dotyczyło Grecji (13), Włoch (12) i Hiszpanii (8). Prawie połowa spraw w związku z uchybieniem zobowiązaniom państwa członkowskiego zgodnie z art. 260 ust. 2 TFUE dotyczyła kwestii związanych ze środowiskiem (36), natomiast kilka innych spraw dotyczyło takich dziedzin jak rynek wewnętrzny i usługi (10) oraz transport (8).

Pod koniec 2011 r. spośród tych 77 przypadków już 11 spraw wniesiono do Trybunału po raz drugi. Tylko dwa wyroki Trybunału zostały wydane w ubiegłym roku na mocy art. 260 ust. 2 TFUE, a mianowicie przeciwko Grecji<sup>22</sup> i Włochom<sup>23</sup>. Zasadniczo na niesolidne państwo członkowskie wyrokiem Trybunału na mocy art. 260 ust. 2 TFUE nakładana jest płatność ryczałtowa lub kara dzienna. Płatność ryczałtowa musi być uiszczona przez dane państwo członkowskie bezzwłocznie, natomiast kary dzienne płaci ono do czasu osiągnięcia pełnej zgodności z pierwszym wyrokiem Trybunału.

---

<sup>21</sup> Przytoczone dane liczbowe zostały obliczone dla spraw, których podstawą były skargi, i dla spraw otwartych z własnej inicjatywy Komisji i nie obejmują danych o uchybieniach zobowiązaniom państwa członkowskiego z powodu opóźnień w transpozycji, które omówiono w pkt 1 powyżej.

<sup>22</sup> Komisja przeciwko Grecji, [C-407/09](#) (płatność ryczałtowa w kwocie 3 000 000 EUR)

<sup>23</sup> Komisja przeciwko Włochom, [C-496/09](#) (płatność ryczałtowa w kwocie 30 000 000 EUR)

### 3. UCHYBIENIA W CYKLU POLITYKI

#### 3.1. Informacje o uchybieniach bodźcem do podjęcia działań

Dane o osiągnięciach państw członkowskich w zakresie stosowania prawa uwzględniane są w cyklu polityki. Często występujące uchybienia wskazują na możliwe problemy z wdrożeniem, które wymagają rozwiązania (np. poprawy obowiązujących zasad, wyjaśnienia wykładni istniejących przepisów prawnych lub ewentualnie opracowania nowych przepisów). Niektóre strategiczne inicjatywy w programie prac Komisji na rok 2011 zostały specjalnie opracowane w odpowiedzi na problemy związane z wdrożeniem.

- Nowy wniosek ustawodawczy dotyczący delegowania pracowników mający na celu poprawę „wdrażania i stosowania w praktyce dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników”<sup>24</sup>;
- We wniosku w sprawie nowych ram prawnych dotyczących zamrożenia i konfiskaty dochodów pochodzących z działalności przestępczej przyznano, że ze względu na nieprecyzyjne istniejące ramy prawne UE, „niektóre przepisy nie zostały transponowane lub prawidłowo wdrożone do prawodawstwa krajowego”<sup>25</sup>;
- W ramach inicjatywy mającej na celu zmianę dyrektyw w sprawie wymogów kapitałowych stwierdzono, że „liczne krajowe możliwości wyboru wariantów i swoboda decyzyjna przewidziane w poprzednich dyrektywach w sprawie wymogów kapitałowych uniemożliwiały spójne wdrożenie wymogów kapitałowych w całej Europie ...”<sup>26</sup>.

#### 3.2. Lepsze przygotowanie się do wdrożenia i jego planowanie

Zrozumienie wyzwań związanych z transpozycją i stosowaniem prawa jest niezbędne na wczesnych etapach opracowywania polityki (na przykład na etapie oceny skutków). Aby móc ocenić, czy dany wniosek jest solidny, Komisja musi na wczesnym etapie mieć wyobrażenie na temat tego, w jaki sposób może on zostać wdrożony w państwach członkowskich.

Przeanalizowanie wyzwań związanych z wdrożeniem na etapie oceny skutków ułatwia dalsze prace w toku procesu wdrażania. Komisja może wspierać właściwe organy krajowe w celu zapewnienia prawidłowej transpozycji i stosowania przepisów UE poprzez określenie głównych zagrożeń dla terminowej i prawidłowej realizacji nowych (lub zmienionych) aktów prawnych i zalecenie w planach wdrażania działań służących zmniejszeniu tych zagrożeń.

---

<sup>24</sup> [Plan działania](#) i [wniosek](#) w sprawie dyrektywy w sprawie egzekwowania dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników

<sup>25</sup> [Plan działania](#) i [wniosek](#) dotyczący dyrektywy w sprawie zamrożenia i konfiskaty dochodów pochodzących z działalności przestępczej

<sup>26</sup> [Plan działania](#) i wnioski ([1](#), [2](#)) w celu zmiany dyrektyw w sprawie wymogów kapitałowych 2006/48/WE i 2006/49/WE

W 2011 r. Komisja przygotowała szereg planów wdrażania dla inicjatyw strategicznych. Dotyczyły one np. wykorzystywania informacji poufnych i manipulacji na rynku (nadużyć na rynku)<sup>27</sup>; alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich<sup>28</sup>; zmian dyrektywy 2006/43/WE w sprawie ustawowych badań rocznych sprawozdań finansowych i skonsolidowanych sprawozdań finansowych<sup>29</sup>, a także wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych<sup>30</sup>.

Inne formy wsparcia dla państw członkowskich obejmują dwustronne kontakty między organami krajowymi i Komisją, powoływanie grup ekspertów i publikowanie wytycznych, podręczników, uwag interpretacyjnych i dokumentów roboczych.

### 3.3. Wymiana informacji – w kierunku lepszego banku wiedzy

Aby cele w zakresie „inteligentnych regulacji” mogły być realizowane, obywatele i przedsiębiorstwa muszą rozumieć, w jaki sposób prawodawstwo UE jest stosowane w państwach członkowskich. W 2011 r. udało się rozstrzygnąć długotrwały spór w tej dziedzinie między instytucjami UE. Ta różnica zdań dotyczyła tego, w jaki sposób państwa członkowskie muszą szczegółowo wyjaśnić, jak dokonują transpozycji dyrektyw do swojego porządku prawnego (zob. rozdział "Tabele korelacji” w poprzednich sprawozdaniach rocznych z kontroli stosowania prawa UE).

Rozwiązanie, na jakie zgodziły się instytucje UE, zapisane zostało we wspólnych deklaracjach politycznych i weszło ono w życie z dniem 1 listopada 2011 r.<sup>31</sup>. Zgodnie z tymi ustaleniami Komisja może zażądać od państw członkowskich, dla każdego konkretnego przypadku i podając należyte uzasadnienie, przekazania *dokumentów wyjaśniających*. Jeśli państwa członkowskie uznają to za wskazane, dokumenty te mogą również przyjąć formę tabel korelacji. Dokumenty wyjaśniające muszą pokazywać związki między krajowym przepisami transponującymi i konkretnymi przepisami danej dyrektywy. Preambuła dyrektywy zawiera motyw, w którym wskazuje się na to, że państwa członkowskie zobowiązują się do przekazania Komisji jednego dokumentu wyjaśniającego lub większej ich liczby.

Pierwszy przegląd zapisów tych deklaracji, w celu sprawdzenia, czy spełniają one założone cele, zostanie przeprowadzony do dnia 1 listopada 2013 r.

---

<sup>27</sup> [COM\(2011\) 651 final](#)

<sup>28</sup> [COM\(2011\) 793 final](#)

<sup>29</sup> [COM\(2011\) 778](#)

<sup>30</sup> [COM\(2011\)121/4](#)

<sup>31</sup> Wspólne deklaracje polityczne dotyczące dokumentów wyjaśniających z dnia 28 września 2011 r. ( [Dz.U. C 369 z 17.12.2011 r., s. 14-14](#)) i z dnia 27 października 2011 r. ([Dz.U. C 369 z 17.12.2011 r., s. 15-15](#))

#### 4. WNIOSKI

Prawidłowe stosowanie prawa UE w dalszym ciągu stanowi wyzwanie dla państw członkowskich. Problemy często występują na wczesnych etapach wdrażania, przy czym opóźnienia w transpozycji stają się coraz częstsze. Liczba przypadków uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z powodu opóźnień w transpozycji stale wzrastała w ciągu ostatnich trzech lat, co jest niepokojącą tendencją. Gdy jednak Komisja wszczyna postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, zazwyczaj szybko zgłaszane są środki krajowe.

Mechanizmy rozwiązywania problemów działają sprawnie. W 2011 r. kolejne 7 państw członkowskich przystąpiło do projektu „EU Pilot”, co oznacza, że łącznie uczestniczy w nim aż 25 państw członkowskich. Dyskusje ukierunkowane na rozwiązywanie problemów toczone przy wykorzystaniu projektu „EU Pilot” pozwoliły w 2011 r. na szybkie rozwiązanie prawie dwóch trzecich spraw dotyczących potencjalnych uchybień.

Liczba formalnych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego systematycznie spadała, podobnie jak liczba spraw wniesionych do Trybunału. Po części jest to zasługa sukcesu projektu „EU Pilot”, ale również tego, że państwa członkowskie, wraz ze wszczęciem postępowania, podejmują znaczne wysiłki w celu zapewnienia zgodności ich ustaw i procedur z prawem UE.

Komisja, stojąc na straży traktatów, będzie nadal aktywnie monitorować stosowanie prawa UE. Ponieważ wdrażanie przepisów ma kluczowe znaczenie dla pomyślnego i skutecznego prowadzenia polityki na poziomie UE i jest integralnym elementem programu Komisji dotyczącego inteligentnych regulacji, informacje o uchybieniach zobowiązaniom państwa członkowskiego są również w bardziej systematyczny sposób uwzględniane w cyklu opracowywania polityki, w szczególności zaś w ocenach.