

CS

EN

EN



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 15.12.2009
KOM(2009) 675 v konečném znění

ZPRÁVA KOMISE

26. VÝROČNÍ ZPRÁVA O KONTROLE UPLATŇOVÁNÍ PRÁVA SPOLEČENSTVÍ (2008)

(SEK(2009) 1683)
(SEK(2009) 1684)
(SEK(2009) 1685)

ZPRÁVA KOMISE

26. VÝROČNÍ ZPRÁVA O KONTROLE UPLATŇOVÁNÍ PRÁVA SPOLEČENSTVÍ (2008)

1. ÚVOD

Ve sdělení Komise z roku 2007 s názvem „Evropa přinášející výsledky – uplatňování práva Společenství“¹ se uvádí, že se Komise ve svých výročních zprávách zaměří na strategické otázky, hodnocení stávajícího stavu právních předpisů, priority a tvorbu programů budoucích činností. Loňská zpráva² se soustředila na široké spektrum stávajících otázek a výzev rozdělených podle odvětví a na prioritní opatření v podobě preventivních opatření, opatření týkající se správy *acquis*, řešení problémů v zájmu občanů, vedení řízení v oblasti porušení právních předpisů a nových právních předpisů vznikajících v průběhu regulačního cyklu.

Letošní zpráva bude mít spíše výběrovou strukturu a bude obsahovat podrobnější připomínky k některým odvětvím na základě podrobnějšího popisu, jež podává průvodní dokument k této zprávě s názvem „Stav v jednotlivých odvětvích“. Tato zpráva se v podstatě vztahuje na opatření učiněná dle Smlouvy o ES. Opatření učiněná dle Lisabonské smlouvy budou předmětem příštích zpráv. V roce 2010 bude vypracováno sdělení o uplatňování článku 260 Smlouvy o fungování Evropské unie, týkající se pravomoci Komise požádat Soudní dvůr o uložení finančních sankcí členskému státu.

2. OBECNÉ INFORMACE

2.1. Úvod

Podle Smlouvy o ES nesou primární odpovědnost za uplatňování práva Společenství členské státy. Komise má pravomoc a odpovědnost zajišťovat dodržování práva Společenství. Na konci roku 2008 byla pravidla obsažená v Smlouvě doplněna o přibližně 8 200 nařízení a téměř 1 900 směrnic platných ve 27 členských státech.

2.2. Stížnosti a řízení pro porušení právních předpisů

Zásadní úlohou řízení pro porušení právních předpisů je zabezpečit správné uplatňování práva. Z nejnovějších údajů je patrné, že přibližně 68 % stížností je uzavřeno ještě před prvním formálním krokem řízení pro porušení právních předpisů, přibližně 84 % řízení pro porušení právních předpisů založených na stížnosti je uzavřeno před vydáním odůvodněného stanoviska a přibližně 94 % před tím, než Evropský soudní dvůr vynese rozsudek.

Porovnáme-li období registrace porušení právních předpisů v letech 1999–2003 a 1999–2007, je zřejmé, že došlo ke zkrácení průměrné doby potřebné k vyřízení případu porušení právních předpisů počítané od zahájení řízení do odeslání návrhu Soudnímu dvoru podle článku 226 Smlouvy o ES z 27 na 24 měsíců. Průměrná doba potřebná k vyřízení věcí týkajících se

¹ KOM(2007) 502.

² KOM(2008) 777.

neoznámení vnitrostátních opatření provádějících směrnice činí nadále přibližně 14 měsíců. V roce 2008 nedošlo k žádnému případu druhého předložení věci Soudnímu dvoru podle článku 228 Smlouvy, přičemž v roce 2007 došlo k 7 případům.

Na konci roku 2008 se Komise zabývala více než 3 400 stížnostmi a spisy týkajícími se porušení právních předpisů. Jejich celkový počet klesl od roku 2007 o něco méně než o jedno procento a došlo k 15% poklesu počtu řízení pro neoznámení opatření provádějících směrnice. Stížnosti představovaly 54 % z celkového počtu případů neboli 64 % všech případů týkajících se jiných záležitostí než zpoždění v provádění směrnic, přičemž od roku 2007 došlo k 9% nárůstu. Počet řízení z vlastního podnětu, která byla na konci roku 2008 předmětem šetření, klesl ve srovnání s rokem 2007 o 3 %.

V roce 2008 došlo ke zpoždění v průměru u 55 % všech požadovaných prováděcích opatření, přičemž počet směrnic, jež měly být provedeny v roce 2008, výrazně poklesl, a v roce 2007 činil tento podíl 64 %.

2.3. Petice

Počet petic určených Evropskému parlamentu, které se týkají správného uplatňování práva Společenství, závisí na tom, zda se občané, podniky a občanská společnost rozhodnou, že své obavy dají najevo tímto způsobem. Přestože se většina petic netýká řízení pro porušení právních předpisů ani k nim nevede, přinášejí tyto petice Evropskému parlamentu a Komisi užitečné informace o problémech občanů.

V oblasti životního prostředí je soustavně předkládáno mnoho petic zejména v odvětví nakládání s odpadem. V oblasti dopravy se velké množství petic týká odvětví bezpečnosti silničního provozu. V odvětví vnitřního trhu se téměř polovina podaných petic týkala uznání diplomů. V oblasti daní a cel je nejčastějším předmětem petic zdanění vozidel.

Také oblasti spravedlnosti, svobody a bezpečnosti se týkalo mnoho obdržených petic, a to zejména nesprávného uplatňování práva Společenství v oblasti správy hranic (Schengenský hraniční kodex), volného pohybu osob a základních práv.

3. STÁVAJÍCÍ PROBLÉMY PŘI PROVÁDĚNÍ, ŘÍZENÍ A VYNUCOVÁNÍ, KTERÉ SE TÝKAJÍ REGULAČNÍCH CYKLŮ

3.1. Úvod

Právo Společenství se postupem času vyvíjí podle zkušeností s jeho uplatňováním, výkladových rozsudků, rozvíjející se technologie, rostoucího očekávání ohledně účinnosti a vyvíjejících se politických cílů. Proces legislativní změny je veden v etapách, jež zahrnují přezkum a konzultace, jejichž výsledkem je legislativní návrh, dále přijetí, provedení, uplatňování, řízení a vynucování a další přezkum a konzultace. Každé odvětví se vyznačuje odlišnou kombinací složek, jejichž výsledkem jsou legislativní cykly, které trvají přibližně od dvou do dvaceti let.

V následujících oddílech jsou vymezeny některé klíčové aspekty provádění, řízení a vynucování práva Společenství a je popsán jejich přínos k legislativním cyklům a některé

klíčové příklady převzaté z odvětví, která jsou podrobněji popsána v průvodním dokumentu s názvem „Regulační cyklus – příkladová odvětví“³.

3.2. Zpoždění při provádění směrnic ve vnitrostátním právu a při podávání zpráv – intenzivnější plánování provádění v právu Společenství a více preventivních opatření

Zpoždění při provádění směrnic ve vnitrostátním právu představují pro včasné uplatňování práva nadále značnou překážku s dalekosáhlými důsledky. V roce 2008 došlo ke zpožděním v 55 % případů, mnohdy se provádění prodloužilo o dva roky či více. Přibližně čtyřletý legislativní cyklus přijímání a provádění právních předpisů Společenství se tudíž pravidelně prodlužuje, mnohdy o celé roky. Tyto prodlevy snižuje schopnost EU účinně jednat v zájmu občanů a hospodářských subjektů. Oslabují také soudržnost právního systému, snižují právní jistotu, transparentnost a spravedlivost podmínek hospodářské soutěže. Zpožďují se i navazující práce, které mají zajistit správné uplatňování práva. Situace se během posledního roku zlepšila, ale 15% zlepšení v EU-25 souvisí se 40% poklesem počtu předpisů, jež bylo třeba provést. Podle srovnávací tabulky vnitřního trhu č. 19 existovalo v květnu 2009 celkem 22 směrnic, u nichž lhůta pro provedení uplynula před více než dvěma lety a jejichž provádění dosud nedokončil jeden až pět států.

Kromě zpoždění při provádění existuje tento problém také u jiných druhů oznámení požadovaných směrnicemi. Například v oblasti „změny klimatu – obchodování s emisemi“ bylo kvůli zpožděním při oznamování národních alokačních plánů pro období 2008–2012 nutné zahájit řízení pro porušení právních předpisů proti mnoha členským státům. V důsledku toho se zpozdlily další práce na rozvoji a změnách stávajícího *acquis*. Zpoždění při podávání zpráv byla do značné míry příčinou zpoždění dalších kroků nutných k dosažení cílů pro rok 2020.

S cílem zabránit zpožděním při provádění a zajistit řádné provádění v právu Společenství byla v posledních letech stále více uplatňována preventivní opatření ve formě setkání odborníků a dvoustranného dialogu mezi Komisí a členskými státy o otázkách provádění ve vnitrostátním právu a provádění v právu Společenství, která zlepšila možnosti vyřešit případné problémy dříve, než jsou zakotveny v právu. Komise a členské státy formulovaly velmi důležitý dodatečný závazek provádět a uplatňovat právo, aby zajistily, že jsou lépe naplněny jeho cíle. Hlavním příkladem je současný pracovní program týkající se provádění směrnice o službách. Podrobný a rozsáhlý prováděcí plán byl v roce 2008 základem pro více než 30 setkání se členskými státy a 13 setkání skupiny odborníků, jejichž předmětem bylo zavedení a využívání systému pro výměnu informací o vnitřním trhu (IMI) s cílem umožnit přímou výměnu informací mezi příslušnými orgány členských států.

Rovněž jsou často sestavovány pokyny, které mají usnadnit provádění a uplatňování nových právních předpisů, jak tomu do značné míry bylo u nařízení REACH. Na internet jsou umísťovány seznamy odpovědí na často kladené otázky, např. na dotazy ke směrnicím týkajícím se nebezpečných přípravků, výbušnin a hnojiv.

Aby bylo zajištěno včasné a správné uplatňování práva, měla by otázkám provádění a vynucování věnovat důkladnou pozornost Komise při přípravě nových právních předpisů a při jejich přijímání pak Parlament a Rada. K lepším výsledkům může rovněž přispět přezkum provádění právních předpisů Společenství uskutečňovaný Evropským parlamentem a dále

³ SEK(2009) 1683.

styky s parlamenty jednotlivých států. Interinstitucionální diskuse by měla stanovit, jaké metody je vhodné použít, aby bylo dosaženo lepších výsledků.

3.3. Rámec, jeho provádění a řízení

Přijetí nového právního předpisu ES bývá často spíše začátkem procesu než jeho koncem. Rámcové právní předpisy vyžadují přijetí prováděcích opatření. V důsledku vědeckotechnického rozvoje jsou zaváděny nové pracovní metody. Předběžné informace o nových regulačních opatřeních, jež by bylo možné učinit na úrovni členských států, mohou pomoci zamezit vzniku nových překážek bránících volnému pohybu. Komise a členské státy mohou nejlépe zajistit řádné řízení uplatňování právních předpisů tím, že budou pravidelně přezkoumávat otázky jejich provádění a uplatňování.

Například původní směrnice o úrovních pesticidů v přípravcích na ochranu rostlin, které byly přijaty v 70., 80. a 90. letech dvacátého století, postupně rozšířily působnost pravidel EU pro rezidua na různé plodiny. Součástí tohoto procesu byly rozsáhlé dodatečné prováděcí práce, v jejichž rámci bylo od poloviny roku 1993 do poloviny roku 1997 přijato šest prováděcích směrnic, a dalších 60 směrnic Komise bylo přijato v následujících deseti letech, než bylo přijato nařízení (ES) č. 396/2005⁴, které konsoliduje a zjednodušuje *acquis*.

Zároveň byla prostřednictvím programů přijatých v letech 1992, 2000, 2002 a 2004 postupně provedena směrnice 91/414/EHS⁵ o hodnocení přípravků na ochranu rostlin, jejich uvádění na trh a používání a v návaznosti na tuto směrnici Komise v roce 2006 předložila návrh nařízení s cílem konsolidovat a dále rozvíjet *acquis*⁶.

Kromě práce ve výborech existují také další způsoby, jak je uplatňování práva Společenství řízeno prostřednictvím spolupráce Komise a členských států. Patří k nim ustanovení, která vyžadují, aby byly návrhy nařízení a postupů navazujících na zjištěné problémy oznamovány předem. Jen v samotné oblasti technických norem pro zboží a služeb informační společnosti⁷ bylo v roce 2008 vyřizováno více než 630 oznámení a vedeno téměř 200 zásahů Komise a přes 180 zásahů členských států.

3.4. Inspekce a kontroly – opatření Komise a členských států

Inspekce a zprávy členských států a Komise mají klíčovou úlohu při měření rozsahu, v němž jsou v praxi plněny cíle, a při zjišťování různých druhů problémů, jimiž je vhodné se zabývat buď v rámci řídicích procesů, řízení pro porušení právních předpisů, či legislativních změn.

Například v oblasti letecké bezpečnosti upravovaly právní předpisy ES v prvních letech tohoto století rozvoj programů členských států v oblasti bezpečnosti civilního letectví podle společných základních norem, jakož i vnitrostátní audity prováděné členskými státy a inspekce prováděné Komisí. Rozsáhlý program inspekcí přispěl k přibližně 16% zlepšení

⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 396/2005 ze dne 23. února 2005 o maximálních limitech reziduí pesticidů v potravinách a krmivech rostlinného a živočišného původu a na jejich povrchu a o změně směrnice Rady 91/414/EHS (Úř. věst. L 70, 16.3.2005, s. 1).

⁵ Směrnice Rady 91/414/EHS ze dne 15. července 1991 o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh (Úř. věst. L 230, 19.8.1991, s. 1).

⁶ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh – SEK(2006) 930 a SEK(2006) 931.

⁷ Směrnice 98/34/ES o postupu při poskytování informací v oblasti norem a technických předpisů a předpisů pro služby informační společnosti.

souladu s předpisy a zároveň vyšlo najevo, že je v této oblasti třeba další harmonizace, objasnění a zjednodušení. Z toho důvodu přijaly Parlament a Rada v roce 2008 pozměňující právní předpisy, které dále zdokonalují tvorbu pravidel a stanoví základní zásady týkající se řady rozsáhlých bezpečnostních programů a vnitřní kontroly kvality, které mají být přijaty provozovateli letišť, leteckými dopravci a dalšími subjekty provádějícími bezpečnostní opatření. Zároveň Komise v souvislosti s modernizací své inspekční metodiky rozšířila srovnávací hodnocení v rámci inspekčního programu.

Dalším příkladem je práce Potravinového a veterinárního úřadu v oblasti bezpečnosti potravin, který v roce 2008 naplánoval 256 auditů a inspekcí, aby zajistil účinnost kontrolních systémů a vyhodnotil soulad s normami EU v rámci EU a ve třetích zemích v souvislosti s dovozy z těchto zemí do EU.

3.5. Konzultace se zúčastněnými stranami, shromažďování informací a podávání zpráv o legislativním vývoji

Ke shromažďování informací o praktickém dopadu právních předpisů a ke kontrole plnění cílů je používáno mnoho různých technik.

Například v souvislosti se „změnou klimatu“ navrhla Komise v lednu 2008 zdokonalený a rozšířený systém EU pro obchodování s emisemi skleníkových plynů. Návrh byl výsledkem rozsáhlých konzultací zúčastněných stran v prvním období obchodování v letech 2005–2007. Konzultace potvrdily, že není dostatek ověřených údajů o emisích, které by podpořily původní národní alokační plány. Důsledky byly následující: došlo k nadměrnému vydávání povolenek a k několika případům, kdy bylo neočekávaně dosaženo zisku, když byly od spotřebitelů vybírány poplatky za emisní přiděly, které odvětví získalo zdarma; vznikly značné odlišnosti v metodách a úrovních přidělování v jednotlivých členských státech; proces schvalování národních alokačních plánů Komisí začal být příliš dlouhý a složitý. Návrh pozměňujícího právního předpisu z roku 2008 tudíž vymezil plně harmonizovaný přístup, v jehož rámci je v celé EU každoročně snižována mezní hodnota povolenek, aby bylo v letech 2005–2020 dosaženo 21% snížení emisí a aby se hlavním způsobem přidělování povolenek postupně staly dražby.

Dalším příkladem jsou zpožděné platby prováděné na základě obchodních smluv. Počáteční obavu v této souvislosti vyjádřil v roce 1994 Evropský parlament, což přimělo Komisi vydat v roce 1995 doporučení, které představovalo možný nelegislativní způsob, jak dosáhnout zlepšení. Na základě dalších konzultací, které potvrdily nedostatek výraznějšího pokroku, Komise navrhla směrnici a ta byla přijata v roce 2000. V návaznosti na zprávu z roku 2006 byla v roce 2008 provedena studie, byly uspořádány konzultace s Evropským podnikatelským konzultačním panelem a veřejné konzultace s názvem „Váš hlas v Evropě“. Jejich výsledky společně s průzkumy, které byly ve členských státech zároveň uspořádány zúčastněnými stranami, potvrdily, že je třeba pravidla více posílit, což Komise navrhla v roce 2009.

Pokud jde o integrovanou prevenci a omezování znečištění, původní směrnice z roku 1996 stanoví desetiletý prováděcí program pro vydávání povolení průmyslovým zařízením na základě jejich závazku, že budou pro kontrolu emisí znečišťujících látek využívat nejlepší dostupné techniky. V roce 1999 Komise rozeslala členským státům dotazník, sloužící k podání zprávy o prováděcím období 2000–2002 v roce 2003. Na základě výsledků sestavila Komise v roce 2005 zprávu. Poukázala v ní na značné zpoždění při provádění, nedostatečnou jasnost právních předpisů a na nutnost zesílit koordinaci, zrychlit provádění a konsolidovat jednotlivá ustanovení; to vedlo k vytvoření akčního plánu pro provádění.

V letech 2006 a 2007 Komise se všemi zúčastněnými stranami provedla na základě zpráv členských států za období 2003–2005 a řady dalších externích analýz další přezkum provádění. Jeho výsledky jasně ukázaly, že je třeba provést revizi právních předpisů. Z toho důvodu Komise v prosinci 2007 přijala návrh přepracované směrnice o průmyslových emisích s cílem konsolidovat, rozšířit a objasnit ustanovení, zpřísnit emisní limity a zlepšit monitorování a vynucování. Rovněž byl modernizován akční plán pro provádění s cílem hlouběji harmonizovat shromažďování a vyhodnocování údajů a zjednodušit rozhodovací postupy. Tím byl stanoven rámec tak, aby byla stávající ustanovení plně provedena do roku 2012, kdy se má pozornost zaměřit na provádění plánovaných nových právních předpisů.

3.6. Správa právních předpisů skupinami odborníků

Preventivní opatření jsou přijímána s cílem zajistit včasné a správné uplatňování práva, a tím předejít nutnosti zahájit řízení pro porušení právních předpisů. Každodenní správa *acquis* prostřednictvím přibližně 250 výborů a 1 000 skupin odborníků a práce týkající se provádění a technické aktualizace pomáhají udržet současnou úroveň platnosti a praktické funkčnosti legislativního *acquis*, usnadňují řešení problémů, které by jinak musely být předmětem řízení pro porušení právních předpisů, a také dokončování probíhajících řízení pro porušení právních předpisů.

3.7. Řešení problémů v zájmu občanů, podniků a subjektů občanské společnosti

Mnoho otázek týkajících se výkladu a praktického uplatňování práva lze vyřešit rychle a účinně tak, aby řešení měla dopad na celou EU, a to prostřednictvím práce odborníků Komise a členských států ve výborech a odborných skupinách. Jednoduché horizontální nástroje, např. SOLVIT a EU Pilot, jsou rovněž koncipovány tak, aby sloužily jako rychlé a přímé prostředky k řešení individuálnějších problémů s právem Společenství, s nimiž se při jeho uplatňování setkávají občané, podniky a subjekty občanské společnosti.

Ukazuje se, že účinnými prostředky k vynucování práva v určitých oblastech *acquis* jsou i další nástroje, specifické pro jednotlivá odvětví, např. účetní závěrky v zemědělství, které zajišťují, že vyplacení finanční podpory závisí na potvrzeném dodržování pravidel. V odvětvových právních předpisech ES jsou rovněž obsaženy mechanismy, které obchodním hospodářským subjektům slouží jako prostředky k odvoláním proti rozhodnutí vnitrostátních orgánů. Patří k nim ustanovení, na jejichž základě se telekomunikační operátoři mohou odvolat proti rozhodnutím vnitrostátních regulačních orgánů v odvětví elektronických komunikací. Rovněž jde o ustanovení o opravných prostředcích v oblasti veřejných zakázek, která jsou zčásti motivována soustavně vysokým počtem stížností zasílaných Komisi a následných řízení pro porušení právních předpisů v souvislosti s dodržování pravidel Společenství při jednotlivých nabídkových řízeních. Takovéto opravné prostředky představují pro dotčené podniky přímější a včasnější možnost odvolání než řízení pro porušení právních předpisů zahájená Komisí, která se již z povahy nesoustředí na vlastní zájmy účastníků nabídkového řízení.

Některé právní předpisy Společenství rovněž obsahují záruky procesního prostředku mezi občany a obchodními hospodářskými subjekty. Například v důsledku růstu a diverzifikace služeb elektronických komunikací a rostoucího počtu poskytovatelů služeb byl v rámci směrnice o univerzální službě zaveden mechanismus pro urovnávání sporů mezi spotřebiteli a poskytovateli služeb, který představuje pružnější, levnější a méně formální alternativu soudního řízení. Dalším příkladem je posílení reklamačních postupů v odvětví letecké dopravy v případě zpožděných odletů či zrušení letů. Právo ES v oblasti životního prostředí

již stanoví mechanismy pro přezkum odmítnutí poskytnout požadované informace o životním prostředí nebo pro veřejné konzultace v souvislosti s posouzením dopadů na životní prostředí a rozhodnutími o povoleních vydaných v rámci integrované prevence a omezování znečištění.

Výkonnost těchto systémů je monitorována a jsou o ní pravidelně podávány zprávy, připravuje se první zpráva o hodnocení projektu „EU Pilot“.

3.8. Úloha řízení pro porušení právních předpisů

Komise může zahájit řízení pro porušení právních předpisů na základě různých typů stížností. Mnoho řízení se týká zpoždění při oznamování opatření členského státu, jimiž se provádějí směrnice. Tato řízení obvykle netrvají déle než několik měsíců, ale pokud se provádění stále zpožďuje, mohou vést k oficiálním rozsudkům a k uplatňování finančních sankcí. Velká většina případů je uzavřena dříve, než Soudní dvůr vynese první rozsudek. Správa těchto řízení je velice náročná.

Řízení pro porušení právních předpisů se rovněž používají v případech nesouladu zákonů či nařízení členských států a při špatné správní praxi. Komise odhaluje možná porušení práva Společenství řadou různých způsobů, které souvisejí s různými funkcemi Komise. Tyto funkce zahrnují vlastní práci Komise při přezkumu souladu opatření členských států, jimiž se provádějí směrnice, práci ve výborech a ve skupinách odborníků, které se zabývají prováděním a uplatňováním práva Společenství, vyřizování korespondence a stížností občanů, podniků a občanské společnosti a práci se členskými státy při sestavování zpráv o uplatňování práva Společenství.

Komise musí v řízeních pro možná porušení právních předpisů, na něž je upozorněna, zajistit důslednost, účinnost a spravedlivé zacházení se členskými státy. Komise musí vyhodnotit, zda je oprávněnější přijmout v souvislosti s individuálním možným porušením právních předpisů, na něž byla upozorněna, konkrétní opatření, nebo zahájit souběžné či kolektivní řízení týkající se řady různých skutkových či právních okolností, která mohou posílit její postavení. Musí vyhodnotit, jakou nejvhodnější formu opatření má v konkrétním okamžiku přijmout s ohledem na objem a různorodost vzniklých problémů a na důsledky pro načasování řízení pro porušení právních předpisů.

Ze zkušeností je zřejmé, že je často účinnější a spravedlivější pokusit se vyřešit opakující se či značně rozšířené problémy prostřednictvím systematictějšího přístupu. Příklady systematických porušování předpisů, jimiž se Komise zabývala nebo zabývá v oblasti ochrany životního prostředí, objasňuje sdělení Komise z roku 2008 o provádění právních předpisů Evropského společenství v oblasti životního prostředí⁸. Patří k nim porušování norem pro vodu ke koupání a pitnou vodu a nedodržování povinnosti zachycovat a upravovat městské odpadní vody, tolerování nelegálního nakládání s odpadem, a pokud jde o ochranu přírody, nedodržování pravidel lovu nebo podmínek pro výjimky.

Opakující se či značně rozšířené problémy mohou naznačovat, že legislativní předlohy jsou formulovány nejasně, což se může rovněž lépe vyřešit legislativní změnou než vynucováním. Dalším přínosem legislativní změny může být právní rozvoj. I v případech, kdy má výklad práva Soudním dvorem v určité věci pro členské státy dalekosáhlé důsledky, mohou navazující opatření Komise prostřednictvím řízení pro porušení právních předpisů v řadě členských států představovat zdlouhavější a složitější právní proces, jehož výsledky jsou

⁸ KOM(2008) 773.

různorodější a méně transparentní než výsledky přijetí pozměňujícího právního předpisu, který může daný právní předpis do určité míry vyjasnit a zpřístupnit.

Obdobně, ačkoli jsou ustanovení Smlouvy zpravidla účinně přímo vynucována prostřednictvím řízení pro porušení právních předpisů, mohou koordinovaná opatření Komise a členských států rovněž představovat účinný, důsledný a na spolupráci založený způsob, jak vyřešit širokou škálu otázek. Například kvůli rozmanitosti odvětví služeb a souvisejících otázek v mnohdy značně odlišných kontextech tu může být harmonizovaný přístup nevhodný, jelikož pro přímé vynucování pravidel obsažených ve Smlouvě je třeba uplatnit individuální přístup k jednotlivým případům. Z toho důvodu přijal zákonodárny orgán Společenství v roce 2006 směrnici o službách s cílem kodifikovat a upřesnit kritéria stanovená ve Smlouvě o ES, která se vztahují na právo usazování a na přeshraniční poskytování služeb, a zahájit rozsáhlý přezkum systémů udělování povolení a právních požadavků na přístup ke službám a na jejich vykonávání. Obdobné úvahy byly v roce 2008 podnětem k přijetí „balíčku pro zboží“, který zahrnuje regulaci procesních aspektů uplatňování zásady vzájemného uznávání pro účely volného pohybu zboží. Tato opatření mohou být samozřejmě doprovázena soustavným přímým vynucováním ustanovení Smlouvy prostřednictvím řízení pro porušení právních předpisů.

Řízení pro porušení právních předpisů by se v žádném případě neměla stát automatickou funkcí, jelikož je nelze vždy vést v rámci přesného časového rámce, který je určen výhradně kontextem jednotlivých spisů. Spíše musí být vedena v širší souvislosti úvah např. o možném využití rychlejšího a účinnějšího způsobu řešení problémů, o celkové právní jistotě v dotčeném odvětví, o souběžně vzniklých otázkách v dalších členských státech, které jsou podnětem k úvahám o řádném a spravedlivém procesu, a o co nejúčinnějších prostředcích k dosažení celkových cílů vymezených v právu Společenství.

3.9. Legislativní zjednodušení – cílem je lepší právní úprava

Výsledkem programu Komise „Zlepšování právní úpravy – zjednodušení“ byla legislativní změna, jejímž cílem bylo snížit náklady výrobců, zvýšit transparentnost a přístup na trh a vyjasnit právní předpisy. Např. u stavebních výrobků byly na základě mandátu na zlepšování právní úpravy zahájeny rozsáhlé konzultace o fungování směrnice přijaté na konci 80. let dvacátého století. Na základě těchto konzultací byla provedena rozsáhlá reforma, koncipovaná tak, aby zlepšila porozumění a přístupnost, snížila náklady na dodržování předpisů a zvýšila jasnost a účinnost, zejména v případě malých výrobců. Reforma se soustředila na poskytování informací o vlastnostech výrobků, objasnění záruk vyplývajících z označení CE, rozvoj přísnějších kritérií pro nezávislé subjekty, které ověřují vlastnosti výrobků, a na zvýšení pružnosti v souvislosti s žádostmi o zkoušení výrobků.

Program pro zlepšování právní úpravy může být podnětem k objasnění a zjednodušení právních předpisů, může ale zároveň omezit využívání právních předpisů a být důvodem k tomu, aby byly před tím, než je věc předložena k legislativní iniciativě, provedeny rozsáhlé konzultace a tržní testy.

3.10. Úloha právních předpisů při zajišťování transparentnosti a přístupu k právu

Transparentnost, porozumění právu a vynutitelnost jsou podporovány společným a soudržným souborem právních ustanovení na úrovni EU a úrovni členských států. I v případech, kdy existují srozumitelné právní předpisy a judikatura, může stále být důvod k legislativní změně, která by zlepšila transparentnost a přístupnost práva, stejně jako je třeba

provést kodifikaci, pokud byla provedena řada změn právních předpisů ES. Tím je vysvětlena interakce mezi judikaturou Soudního dvora a vývojem právních předpisů ES, přičemž k dosažení žádoucího výsledku bývá často nutné judikaturu a právní předpisy zkombinovat.

4. ZÁVĚRY

Komise v této zprávě provádí přezkum určitých aspektů současného stavu uplatňování práva Společenství a:

- navrhuje navázat interinstitucionální dialog o příčinách zpoždění při provádění předpisů ve vnitrostátním právu a možných způsobech, jak je omezit;
- zdůrazňuje, že při vývoji nových právních předpisů je důležité věnovat pozornost plánování jejich provádění v právu Společenství a mechanismům jejich vynucování;
- věnuje se řadě dostupných nástrojů pro řízení a vynucování, které mají zajistit správné uplatňování práva, a zavazuje se, že bude provádět transparentní politiku používání těchto nástrojů tak, aby bylo právo co nejlépe chápáno, aby bylo co nejsrozumitelnější a nejúčinnější;
- potvrzuje prioritní cíle práce Komise, stanovené v průvodním dokumentu k této zprávě zabývajícím se „Stavem v jednotlivých odvětvích“⁹, k nimž patří i správa řízení pro porušení právních předpisů za účelem zajištění co největšího přínosu pro občany a podniky.

⁹

SEK(2009) 1684.