

CS

CS

CS



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 3.3.2010
KOM(2010) 70 v konečném znění

ZPRÁVA KOMISE

ZPRÁVA O HODNOCENÍ PROJEKTU „EU PILOT“

{SEK(2010) 182}

ZPRÁVA KOMISE

ZPRÁVA O HODNOCENÍ PROJEKTU „EU PILOT“

1. ÚVOD

Podle Smluv nesou primární odpovědnost za uplatňování práva Evropské unie členské státy. V oblasti pravomoci a odpovědnosti Komise jakožto strážkyně Smluv je zaručit, že je právo uplatňováno správně. Vzhledem k rozsahu *acquis* EU a velikosti EU vznášejí občané, subjekty občanské společnosti a podniky řadu otázek a vyjadřují různé obavy. Aby bylo možné právu správně porozumět a řádně je uplatňovat, je třeba na tyto otázky odpovědět a rozptýlit obavy a co nejdříve a nejučinněji vyřešit veškeré potíže související s uplatňováním práva EU.

Na této práci, která zaručuje správné pochopení a uplatňování práva, se vždy společně podílely útvary Komise a orgány členských států a snažily se vymezit problematické otázky, vyjasnit právní a skutkový stav, nalézt řešení a zodpovědět dotazy. K tomuto účelu byla v průběhu času používána řada různých způsobů komunikace. Neexistovala však žádná zastřešující struktura, systematický závazek ani prostředky k měření účinnosti a pokroku, pokud jde o způsob, jímž je tato práce vykonávána.

Ve sdělení s názvem „Evropa přinášející výsledky – uplatňování práva Společenství“¹ Komise navrhla, aby byl zahájen projekt, v jehož rámci by byl vyzkoušen pevnější závazek, hlubší spolupráce a silnější partnerství mezi Komisí a členskými státy při této práci. Navržen byl nový společný závazek Komise a orgánů členských států, aby se vyzkoušela možnost užší a soustavnější spolupráce, která by umožnila rychleji a lépe řešit problémy a odpovídat na otázky. Záměrem bylo využívat tento způsob práce ve všech možných případech k časně nápravě porušení práva EU, aniž by bylo třeba zahajovat řízení o nesplnění povinnosti. Projekt by tedy nesloužil k řešení záležitostí, v nichž bylo řízení o nesplnění povinnosti podle článku 258 Smlouvy o fungování Evropské unie (dříve článku 226 Smlouvy o ES) již zahájeno (vydáním výzvy), a nesloužil by ani k vyvozování opatření z rozsudků Soudního dvora, které existenci nesplnění povinnosti konstatují.

Pro účely komunikace mezi útvary Komise a orgány členských států byla vytvořena důvěrná databáze on-line. Za účelem provozu systému byla zřízena síť kontaktů, která zaručuje, že jsou soubory vložené do systému doručeny do správného místa určení, a která monitoruje pokrok a prosazuje účinné a konstruktivní využívání systému. Tyto prostředky pomohou vyjasnit a potvrdit všechny aspekty právního a skutkového stavu na úrovni EU a na úrovni členských států, vyvodit patřičné závěry, informovat občany a podniky, vyřešit problémy, a v konečném důsledku tak zajistit soulad s právem EU.

Tento projekt s názvem „EU Pilot“ probíhá od poloviny dubna 2008 a dobrovolně se jej účastní patnáct zemí: Rakousko, Česká republika, Dánsko, Německo, Finsko, Maďarsko, Irsko, Itálie, Litva, Nizozemsko, Portugalsko, Slovinsko, Švédsko, Španělsko a Spojené království.

¹ KOM(2007) 502, Oddíl 2.2 „Zlepšení pracovních postupů“, s. 8

Komise navrhla, aby se po prvním roce fungování vyhodnotila výkonnost projektu. Tento dokument obsahuje zprávu o hodnocení fungování systému do začátku února 2010.

2. INFORMACE O FUNGOVÁNÍ PROJEKTU „EU PILOT“

Do začátku února 2010 bylo v rámci projektu „EU Pilot“ předloženo 723 spisů. Z nich prošlo celým procesem projektu „EU Pilot“ celkem 424. Tento počet představuje pro první hodnocení fungování projektu „EU Pilot“ dostatečný základ.

Více než 60 % spisů tvoří stížnosti, přes 20 % dotazy a téměř 20 % spisů vytvořila z vlastní iniciativy Komise. Pokud jde o stížnosti a dotazy, 43 % spisů pochází od občanů a 36 % od podniků a subjektů občanské společnosti. Předmět spisů potvrzuje dosavadní zkušenosti týkající se objemu dotazů a problémů, které vyvstávají v různých odvětvích práva EU: 36 % se týká životního prostředí, 21 % vnitřního trhu, 8 % daní, 7 % zaměstnanosti, pracovního práva a sociálního zabezpečení, 6 % spravedlnosti, svobody a bezpečnosti, 5 % podnikání, 4 % zdraví a ochrany spotřebitele a 4 % zemědělství.

Je zřejmé, že větší členské státy zpravidla přijímají více spisů, neboť mají vyšší počet obyvatel, podniků a subjektů občanské společnosti. Některé členské státy musely dosud zpracovat jen málo spisů. V této fázi je zpětná vazba od členských států převážně kladná. Členské státy zejména zdůraznily, že projekt „EU Pilot“ může být přínosný tím, že zlepší komunikaci s Komisí, a tím urychlí a zlepší reakce na dotazy a stížnosti. Zároveň členské státy poukázaly na nutnost dále zlepšovat konkrétní fungování systému (např. vyjasněním jeho rozsahu a pravidel vyřizování spisů Komisí).

Z celkového hodnocení ze strany Komise je patrné, že otázky vznesené v převážné většině spisů jsou relevantní a je na ně třeba odpovědět. Původní hodnocení úspěšnosti útvarů Komise bylo vysoké, neboť 85 % odpovědí poskytnutých členskými státy bylo přijatelných a umožňovalo, aby byl spis uzavřen. Některé spisy pak postoupily do další fáze – k počátku února 2010 bylo po zpracování v rámci projektu „EU Pilot“ zahájeno nebo připraveno řízení o nesplnění povinnosti ve 40 případech. Pokud jde o vyřizování přijatých spisů, členské státy je odmítají jen ve velmi nízké míře (3 %), důvodem většiny odmítnutí jsou nedostatečné informace poskytnuté stěžovatelem. Na téměř 67 % přijatých spisů odpověděl členský stát do deseti týdnů, v průměru do 73 dnů. Pro práci útvarů Komise v návaznosti na odpovědi poskytnuté členskými státy nebyl stanoven žádný časový rámec, ale přibližně 40 % reakcí bylo dokončeno v nadcházejících deseti týdnech, v průměru do 109 dnů.

Komise vnímá fungování projektu „EU Pilot“ a způsob, jímž je většina spisů vyřizována, příznivě. Projekt „EU Pilot“ začíná příznivě přispívat ke spolupráci Komise a členských států, a tudíž je v přiměřených lhůtách dosahováno výsledků v otázkách uplatňování práva EU. Zároveň by bylo možné dále zlepšit účinnost systému prostřednictvím komunikace a spolupráce při vyřizování jednotlivých spisů a zkrácením průměrné doby nutné ke zpracování spisů.

3. DALŠÍ ANALÝZA A ROZVOJ PROJEKTU „EU PILOT“

Útvary Komise a orgány členských států vyvinuly jasnou koncepci technické platformy a účinně tuto platformu provozují. Aby ji bylo možné snadněji používat, bylo by vhodné ujasnit a zlepšit určité aspekty. Řada vývojových kroků je již naplánována.

Obecně se má za to, že povaha spisů vkládaných do projektu „EU Pilot“ souvisí s oblastí působnosti projektu „EU Pilot“ a je podnětem k otázkám, které si zasluhují pozornost. Zpočátku nebylo některým členským státům jasné, zda se projekt bude vztahovat na spisy podané z vlastní iniciativy útvary Komise, jelikož byl především koncipován tak, aby se zabýval otázkami, které vznesou občané, podniky a subjekty občanské společnosti. Tato problematika však byla předmětem diskusí a dosáhlo se obecné shody ohledně výhod spojených s používáním systému při všech druzích komunikace mezi útvary Komise a orgány členských států. U obzvláště složitých případů by mohly být výměny v rámci projektu „EU Pilot“ doplněny o schůzky odborníků.

Potvrdilo se, že důslednější využívání projektu „EU Pilot“ útvary Komise je přínosné. Do projektu „EU Pilot“ by se proto měly vkládat všechny spisy, aby mohl být objasněn skutkový či právní stav; tím nejsou dotčeny jiné mechanismy stanovené právními předpisy EU. Pokud si však naléhavost případu nebo jiný prvořadý zájem vyžaduje okamžité zahájení řízení o nesplnění povinnosti, připouští se výjimka. Tento postup mnohdy zajistí, že otázky budou zodpovězeny a problémy vyřešeny rychleji než při řízení o nesplnění povinnosti. Důslednější využívání projektu tak umožňuje lepší výměnu informací a sledování spisů. Zatímco v současné době útvary Komise posílají před zahájením jakýchkoli formálních kroků úřední dopisy, do budoucna se budou v projektu „EU Pilot“ používat formuláře, které se budou vyplňovat a zasílat prostřednictvím systému a budou sloužit jako jediný prostředek pro sdělování těchto informací. Tento postup nahradí úřední dopisy, jež jsou zasílány v rámci běžné praxe útvarů Komise, a zajistí soustavnější a rozšířenější využívání projektu „EU Pilot“. Systém také umožní alespoň krátce konzultovat orgány členských států a hledat tak konstruktivní řešení rychleji, než by bylo možné v rámci řízení o nesplnění povinnosti. Práce v systému EU Pilot nevylučuje možnost využívat dle uvážení dalších kontaktů k zajištění toho, aby se spisy vloženými do systému někdo dále zabýval. Projekt zaručuje, že členské státy budou přinejmenším soustavně informovány o pravděpodobnosti zahájení řízení o nesplnění povinnosti, aniž by se tak zpozdilo jeho zahájení. Tento postup by se uplatňoval vždy (s výjimkou naléhavých případů vyžadujících okamžité formální kroky), čímž by se v praxi upevnil společný závazek hledat v rámci podpory správného uplatňování práva EU nejrychlejší možné rozřešení všech záležitostí v jakékoli fázi procesu. To přinese výhody pro občany a zaručí větší důslednost a účinnost v organizaci práce jak na úrovni orgánů členských států, tak na úrovni útvarů Komise.

Útvary Komise se rovněž snaží zaručit, aby se otázky vznesené v rámci projektu „EU Pilot“ vždy předkládaly na základě co nejjasnějšího vysvětlení problematiky, čímž jsou otázky vznesené občany podpořeny zájmem a autoritou Komise. Díky tomu mohou orgány členských států snadněji zaručit, že jejich odpovědi rovněž obsahují jasná vysvětlení a řešení zaměřená na klíčové otázky. Orgány členských států se zavázaly, že zaručí, aby se odpovědi náležitě soustředily na vznesené otázky.

Vyvstává otázka, jaké jazyky se mají používat při komunikaci směřující do členského státu a z něj a také při komunikaci s občany, podniky či příslušnými zájmovými skupinami občanské společnosti. Uznává se, že v určitém okamžiku v procesu může být nutné texty přeložit. Komise se zavázala, že zaručí, aby systém fungoval co nejúčinněji, přičemž zohlední příslušná pravidla a postupy a proměnlivé způsoby využití jazyků v různých správních kontextech. Komise zajistí překlad pro vlastní účely a v nutných případech proto, aby podpořila práci členských států.

Projekt „EU Pilot“ předpokládá, že budou ve vhodných případech odpovědi orgánu členského státu sdělovány přímo konečnému adresátovi, aby bylo dosaženo zjednodušení a zkrátila se doba nutná ke zpracování spisů, která závisí na konkrétním kontextu a vznesených otázkách. Kromě toho se některé členské státy domnívají, že je obecně vhodnější, aby Komise odpovídala na korespondenci, která je tak jako tak určena především Komisi. Tím je rovněž zaručeno, že korespondent obdrží všechny složky odpovědi, v níž budou zároveň uvedeny složky poskytnuté útvary Komise a orgány členského státu. Proto lze odpověď korespondentovi zaslat prostřednictvím útvarů Komise, pokud se členský stát nedomnívá, že je vhodnější odpovědět přímo korespondentovi. V každém případě korespondent vždy obdrží hodnocení odpovědi orgánu členského státu provedené útvary Komise.

Při tomto prvním hodnocení fungování projektu „EU Pilot“ byl proveden první pokus o rozdělení spisů do kategorií podle obsahu. Účelem je pokusit se vymezit různé druhy spisů, které je třeba zpracovat různými způsoby, a zjistit, zda lze navrhnout standardní metodu, jejíž pomocí by bylo možné vyhodnotit, jaká doba je přiměřená pro zpracování různých typů otázek. Tato problematika bude hlouběji prozkoumána v rámci probíhající práce na projektu. V rámci tohoto orientačního rozdělení se přibližně 60 % spisů týká možných praktických potíží, s nimiž se občané či podniky setkávají v souvislosti s uplatňováním práva EU, 25 % se týká možného porušení práva EU, 15 % se vztahuje k otázkám spojeným s výkonem práv podle práva EU a 2 % se týkají jednoduchých žádostí o informace či vysvětlení.

Lhůta deseti týdnů stanovená pro odpovědi v rámci projektu „EU Pilot“ je považována za obecný odkaz pro účely zpracování odpovědí orgány členských států. To je dáno tím, že se povaha vznesené otázky a akce nutné k jejímu vyřešení může značně lišit, jak potvrzuje velmi proměnlivá doba nutná ke zpracování různých spisů, které byly v rámci systému vyřízeny. Na mnoho otázek by mělo být možno odpovědět mnohem rychleji než do deseti týdnů, jiné mohou vyžadovat delší dobu. Útvary Komise někdy vyžadují odpověď dříve než do deseti týdnů, a to z důvodů, které vysvětlí v žádosti. Celková výkonnost je měřena ve vztahu k desetitýdenní lhůtě. Doba, kterou útvary Komise potřebují, aby vyhodnotily odpovědi a informovaly konečného adresáta o vyvozených závěrech, je jednoznačně důležitou složkou, která ovlivňuje rychlost zpracování spisů, což je obzvláště patrné v případech, kdy se odpovědi členského státu a hodnocení útvarů Komise sdělují konečnému adresátovi prostřednictvím útvarů Komise. Pro posuzování odpovědi členských států na stejném základě, jaký byl popsán výše ve vztahu k členským státům, proto útvary Komise používají indikativní lhůtu deseti týdnů. Dodržování těchto lhůt zajistí, aby první formální krok při vyřizování těchto spisů, tj. zaslání výzvy nebo uzavření spisu, mohl být prováděn již ve lhůtě šesti měsíců, tedy výrazně dříve než do dvanácti měsíců, jež byly pro počáteční zpracování stížností a následné zaslání výzvy či uzavření případu vyhrazeny doposud.

Celkově vzato, orgány členských států a útvary Komise věnovaly spuštění a fungování tohoto projektu značné úsilí a mnoho času, a postaraly se tak o jeho zahajovací provoz. Spolupráce mezi útvary Komise a orgány členských států byla velmi dobrá, a to jak na dvoustranné, tak kolektivní úrovni. Mnoho pozornosti bylo věnováno zpětnému hodnocení pokroku při zpracování jednotlivých případů i celkového fungování systému. Další používání a rozvoj této pracovní metody se těší široké podpoře a do projektu se mají zájem zapojit i některé ostatní členské státy.

4 OBECNÉ ZÁVĚRY

Z dosavadního hodnocení fungování projektu „EU Pilot“, které provádí Komise, je zřejmé, že:

- bylo úspěšně dokončeno zahájení projektu „EU Pilot“ a projekt začíná kladně přispívat ke spolupráci Komise a zúčastněných členských států při formulaci odpovědí na dotazy a řešení problémů občanů, podniků a subjektů občanské společnosti;
- důležitým výsledkem projektu „EU Pilot“ je vytvoření aktivní sítě kontaktních míst v rámci útvarů Komise a vnitrostátních orgánů. Tato síť zlepšuje přehled o správě spisů s dotazy a stížnostmi a posiluje koordinaci a spolupráci Komise a členských států;
- při rozvoji projektu a v rané fázi jeho provozu byl zjevně navázán otevřený a na spolupráci založený vztah mezi útvary Komise a orgány zúčastněných členských států;
- systém začal vykazovat pozitivní výsledky, existuje však zároveň řada aspektů, které lze dále rozvíjet, aby se zdokonalilo fungování systému, zlepšilo vzájemné porozumění útvarů Komise a zúčastněných členských států, zvýšila rychlost zpracování spisů a zlepšily výsledky;
- Komise a zúčastněné členské státy se zavázaly, že se budou nadále snažit zlepšit zpracování spisů prostřednictvím projektu „EU Pilot“ a zdokonalit pracovní metody, které jsou v rámci projektu „EU Pilot“ využívány; a
- projekt „EU Pilot“ by měl být nadále využíván a rozvíjen za co nejrozsáhlejší účasti členských států, aby se rozšířilo a zesílilo jeho uplatňování.

Komise hodlá vyzvat členské státy, které se projektu „EU Pilot“ dosud neúčastní, aby se do něj zapojily, čímž by se rozšířilo jeho uplatnění a dopad a byl by podpořen jeho další rozvoj.

Další hodnocení projektu „EU Pilot“ je plánováno na rok 2011.