

SK

SK

SK



EURÓPSKA KOMISIA

Brusel, 15.12.2009

KOM(2009) 675 v konečnom znení

SPRÁVA KOMISIE

**26. VÝROČNÁ SPRÁVA O KONTROLE UPLATŇOVANIA PRÁVA
SPOLOČENSTVA (2008)**

{SEK(2009) 1683}

{SEK(2009) 1684}

{SEK(2009) 1685}

SPRÁVA KOMISIE

26. VÝROČNÁ SPRÁVA O KONTROLE UPLATŇOVANIA PRÁVA SPOLOČENSTVA (2008)

1. ÚVOD

V oznámení Komisie z roku 2007 Európa výsledkov – uplatňovanie práva Spoločenstva¹ sa uvádzalo, že Komisia zameria svoju výročnú správu na strategické otázky, hodnotenie súčasného stavu práva, priority a plánovanie budúcej práce. Správa za minulý rok² bola venovaná širokému spektru otázok a výziev, ktoré sa spracovali do odvetvových a prioritných opatrení formou preventívnych krokov, činností zameraných na riadenie *acquis*, riešení problémov občanov, konania vo veci porušenia právnych predpisov a nových právnych predpisov vznikajúcich v rámci regulačného cyklu.

V správe za tento rok sa bude dodržiavať štruktúra s rozsiahlejším výberom a dôkladnejším komentárom k niektorým odvetviám na základe podrobnejšieho obrazu poskytnutého v sprievodnom dokumente k tejto správe pod názvom Situácia v rôznych odvetviach. Správa sa prevažne zaoberá opatreniami prijatými v zmysle Zmluvy o ES. Opatrenia prijaté v zmysle Lisabonskej zmluvy budú predmetom nasledujúcich správ. V roku 2010 sa plánuje vydať oznámenie o uplatňovaní článku 260 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, ktoré sa bude týkať právomoci Komisie požiadať Súdny dvor o uloženie finančných sankcií členskému štátu.

2. VŠEOBECNÉ INFORMÁCIE

2.1. Úvod

Podľa Zmluvy o ES majú členské štáty primárnu zodpovednosť za uplatňovanie práva Spoločenstva. Komisia má právomoc a zodpovednosť zabezpečovať dodržiavanie práva Spoločenstva. Koncom roku 2008 boli pravidlá zmluvy doplnené o približne 8 200 nariadení a takmer 1 900 smerníc platných vo všetkých 27 členských štátoch.

2.2. Sťažnosti a konania vo veci porušenia právnych predpisov

Konanie vo veci porušenia právnych predpisov plní významnú úlohu pri zabezpečovaní správneho uplatňovania práva. Najnovšie čísla ukazujú, že približne 68 % sťažností sa uzavrie pred prvým formálnym krokom v rámci konania vo veci porušenia právnych predpisov, približne 84 % konaní vo veci porušenia právnych predpisov na základe sťažnosti sa uzavrie pred štádiom odôvodneného stanoviska a približne 94 % pred rozhodnutím Európskeho súdneho dvora.

¹ KOM(2007) 502

² KOM(2008) 777

Pri porovnaní zaevidovaných porušení právnych predpisov v rokoch 1999 – 2003 s rokmi 1999 – 2007 priemerný čas, ktorý je potrebný na spracovanie porušení, od otvorenia prípadu až do zaslania návrhu na začatie konania podľa článku 226 Zmluvy o ES Súdneho dvoru, sa skrátil z približne 27 mesiacov na 24 mesiacov. Priemerný čas potrebný na spracovanie prípadov neoznámenia vnútroštátnych právnych predpisov, ktorými sa transponujú smernice, zostal na úrovni približne 14 mesiacov. V roku 2008 nebol Súdnemu dvoru po druhýkrát predložený žiadny návrh na začatie konania podľa článku 228 zmluvy v porovnaní so 7 prípadmi v roku 2007.

Ku koncu roka 2008 Komisia spracúvala viac než 3 400 sťažností a prípadov porušenia právnych predpisov. Celkový počet sa v porovnaní s rokom 2007 zvýšil o niečo menej ako 1 percento, pričom počet konaní o neoznámení opatrení na transpozíciu smerníc sa znížil o 15 %. Sťažnosti predstavovali 54 % z celkového počtu alebo 64 % zo všetkých prípadov týkajúcich sa iných záležitostí ako oneskorenej transpozície smerníc, čo je v porovnaní s rokom 2007 9-percentné zvýšenie. Počet skúmaných prípadov začatých z vlastnej iniciatívy sa ku koncu roka 2008 znížil v porovnaní s rokom 2007 o 3 %.

Z celkového počtu požadovaných transpozíčných opatrení bolo v roku 2008 oneskorených v priemere 55 % v porovnaní so 64 % za rok 2007 s ohľadom na výrazne nižší počet smerníc, ktoré sa mali v roku 2008 transponovať.

2.3. Petície

Počet petícií Európskemu parlamentu s otázkami, ktoré sa týkajú správneho uplatňovania práva Spoločenstva, závisí od rozhodnutí občanov, podnikov a občianskej spoločnosti prejavíť týmto spôsobom svoje obavy. Aj keď sa väčšina petícií netýka konania vo veci porušenia právnych predpisov alebo k nemu nevedie, poskytujú Parlamentu a Komisii užitočné informácie o obavách občanov.

Vysoký počet petícií sa stále týka oblasti životného prostredia, najmä odvetvia odpadového hospodárstva. V oblasti dopravy sa veľmi vysoký počet petícií týkal odvetvia bezpečnosti cestnej premávky. V odvetví vnútorného trhu sa takmer polovica predložených petícií týkala uznávania diplomov. V oblasti zdaňovania a cla je najčastejším predmetom petícií zdaňovanie áut.

Značný počet petícií bol doručený aj v odvetví spravodlivosti, slobody a bezpečnosti, najmä k nesprávnemu uplatňovaniu práva Spoločenstva v oblasti riadenia hraníc (kódex schengenských hraníc), voľnému pohybu osôb a základným právam.

3. AKTUÁLNE OTÁZKY VYKONÁVANIA, RIADENIA A PRESADZOVANIA PRISPIEVAJÚCE K REGULAČNÝM CYKLOM

3.1. Úvod

Vývoj práva Spoločenstva sa časom prispôbuje skúsenostiam s jeho uplatňovaním, výkladovým rozsudkom, napredujúcej technike, vyšším očakávaniam efektivity a meniacim sa politickým cieľom. Proces legislatívnych zmien postupne prechádza štádiami, medzi ktoré patrí preskúmanie a konzultácia vedúce k vypracovaniu legislatívneho návrhu, prijatie, vykonávanie, uplatňovanie, riadenie a presadzovanie a ďalšie preskúmanie a konzultácia.

Každé odvetvie predstavuje inú kombináciu prvkov vedúcich k legislatívnym cyklom, ktoré trvajú približne od dvoch do dvadsiatich rokov.

V nasledujúcich riadkoch uvádzame niektoré kľúčové aspekty vykonávania, riadenia a presadzovania práva Spoločenstva, ako aj ich príspevok k legislatívnym cyklom, vrátane niektorých kľúčových príkladov z odvetví podrobnejšie opísaných v sprievodnom dokumente Regulačný rámec – príklady odvetví³.

3.2. Oneskorená transpozícia a predkladanie správ – lepšie plánovanie vykonávania a preventívne opatrenia

Oneskorená transpozícia smerníc predstavuje naďalej širokú a ďalekosiahlu prekážku pre včasné uplatňovanie práva. V roku 2008 sa oneskorilo 55 % požadovaných transpozícií, pričom v mnohých prípadoch sa predĺžili o dva roky a viac. Približne štvorročný legislatívny cyklus na prijatie a vykonanie sa tým pravidelne predlžuje niekedy až o roky. Toto oneskorenie znižuje schopnosť EÚ účinne reagovať na záujmy občanov a hospodárskych subjektov. Podkopáva súdržnosť právneho systému, znižuje právnu istotu, transparentnosť a spravodlivé podmienky hospodárskej súťaže. Oneskoruje sa nadväzujúca práca na zabezpečovaní správneho uplatňovania práva. Situácia sa v minulom roku ďalej zlepšovala, ale popri 15 % zlepšení v štátoch EÚ 25 došlo aj k 40 % zníženiu počtu požadovaných transpozícií. V hodnotiacej tabuľke vnútorného trhu č. 19 sa uvádza, že v máji 2009 bolo 22 smerníc viac ako 2 roky po termíne transpozície, pričom transpozíciu jednotlivých smerníc ešte nedokončilo 1-5 členských štátov.

Spolu s oneskorenou transpozíciou sa vyskytuje otázka iných omeškaných druhov oznamovania, ktoré sa vyžadujú v smerniciach. Napríklad v oblasti Zmena klímy – obchodovanie s emisiami sa muselo začať konanie vo veci porušenia právnych predpisov proti mnohým členským štátom pre neskoré oznámenie národného alokačného plánu na roky 2008 – 2012. Za výsledok sa považovala ďalšia práca na vykonávaní *acquis* a na jeho zmene a doplnení. Toto oneskorené predkladanie správ výrazne prispelo k oneskoreniu ďalších krokov potrebných na splnenie cieľov do roku 2020.

Čiastočne v snahe vyhnúť sa oneskorenej transpozícii a čiastočne s cieľom zabezpečiť správne vykonávanie v posledných rokoch prevládala orientácia na preventívne opatrenia vo forme stretnutí expertov a dvojstranného dialógu Komisie s členskými štátmi o otázkach transpozície a vykonávania, čím sa zvýšila možnosť vyriešiť potenciálne problémy prv, ako sa stanú pevnou súčasťou práva. Komisia a členské štáty si dali veľmi obsiahly dodatočný záväzok vykonávať a uplatňovať práva, aby mohlo lepšie plniť svoje ciele. Významným príkladom je súčasný pracovný program vykonávania smernice o službách. Podrobný a rozsiahly plán transpozície poskytol v roku 2008 východisko na viac ako 30 dvojstranných stretnutí s členskými štátmi a 13 stretnutí expertných skupín o vykonávaní a zavedení informačného systému o vnútornom trhu (IMI), ktorý má umožniť priamu výmenu informácií medzi príslušnými orgánmi členských štátov. V medziinštitucionálnej diskusii by sa mali určiť vhodné spôsoby, ako zlepšiť dosiahnuté výsledky.

³ SEK(2009) 1683

Na podporu vykonávania a uplatňovania nových právnych predpisov sa často pripravujú aj usmernenia, ako to bolo najmä v prípade nariadenia o chemických látkach REACH. Na internete sa uverejňujú zoznamy odpovedí na často kladené otázky, napríklad o smerniciach týkajúcich sa nebezpečných prípravkov, výbušnín a hnojív.

Otázkam vykonávania a presadzovania by mala Komisia venovať veľkú pozornosť pri príprave nových právnych predpisov a Parlament a Rada pri ich prijímaní, aby sa zabezpečilo včasné a správne uplatňovanie práva. K lepším výsledkom môže prispieť aj preskúmanie vykonávania právnych predpisov Spoločenstva Európskym parlamentom a kontakty s parlamentmi jednotlivých členských štátov. Metódy vhodné na dosiahnutie lepších výsledkov by mali byť zvolené v medziinštitucionálnej diskusii.

3.3. Rámec, jeho vykonávanie a riadenie

Prijatie nových právnych predpisov EÚ je často skôr začiatkom než koncom procesu. Rámcové právne predpisy si vyžadujú vykonávacie opatrenia. Vedecký a technický rozvoj vedie k zavedeniu nových pracovných metód. Včasné informácie o nových regulačných opatreniach prijatých na úrovni členského štátu môžu pomôcť vyhnúť sa novým prekážkam voľného pohybu. Komisia a členské štáty môžu najlepšie zabezpečiť dobré riadenie uplatňovania právnych predpisov pravidelným skúmaním otázok vykonávania a uplatňovania.

Napríklad prvé smernice o hladinách pesticídov vo výrobkoch na ochranu rastlín prijaté v 70., 80. a 90. rokoch 20. storočia postupne rozšírili rozsah pôsobnosti predpisov EÚ o rezíduách pre rôzne plodiny. Tento proces znamenal rozsiahlu dodatočnú prácu v oblasti vykonávania, v rámci ktorej sa od polovice roku 1993 do polovice roku 1997 prijalo šesť vykonávacích smerníc Rady a ďalších 60 smerníc Komisie sa prijalo v nasledujúcich desiatich rokoch pred prijatím nariadenia (ES) č. 396/2005⁴, ktorým sa skonsolidovalo a zjednodušilo *acquis*.

Podobne postupné vykonávanie smernice 91/414/EHS⁵ o hodnotení a používaní prípravkov na ochranu rastlín a obchodovaní s nimi sa organizovalo prostredníctvom programov prijatých v rokoch 1992, 2000, 2002 a 2004, ktoré v roku 2006 viedli Komisiu k predloženiu návrhu nariadenia, ktorým sa malo skonsolidovať a ďalej rozvinúť *acquis*⁶.

Okrem práce výborov existujú aj iné spôsoby, pri ktorých sa uplatňovanie práva Spoločenstva riadi v spolupráci Komisie a členských štátov. Patria k nim ustanovenia, ktoré vyžadujú predbežné oznámenie návrhov nariadení a postupov nadväzujúcich na zistené problémy. Len v oblasti technických noriem pre tovar a služby informačnej spoločnosti⁷ sa v roku 2008 spracovalo viac ako 630 oznámení, ako aj takmer 200 intervencií Komisie a viac ako 180 intervencií členských štátov.

⁴ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 396/2005 z 23. februára 2005 o maximálnych hladinách rezíduí pesticídov v alebo na potravinách a krmivách rastlinného a živočíšneho pôvodu a o zmene a doplnení smernice Rady 91/414/EHS (Ú. v. EÚ L 70, 16.3.2005, s. 1).

⁵ Smernica Rady 91/414/EHS z 15. júla 1991 o uvádzaní prípravkov na ochranu rastlín na trh (Ú. v. ES L 230, 19.8.1991, s. 1).

⁶ Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o uvádzaní prípravkov na ochranu rastlín na trh SEK(2006) 930 a SEK(2006) 931.

⁷ Smernica 98/34/ES, ktorou sa stanovuje postup pri poskytovaní informácií v oblasti technických noriem a predpisov, ako aj pravidiel vzťahujúcich sa na služby informačnej spoločnosti.

3.4. Inšpekcie a kontroly – opatrenia Komisie a členských štátov

Inšpekcie Komisie a členských štátov a predkladanie správ môžu takisto zohrať kľúčovú úlohu pri určovaní, v akom rozsahu sa dosahujú ciele v teréne, a zisťovaní rôznych problémov, ktoré je vhodné riešiť prostredníctvom riadiacich procesov, konania vo veci porušenia právnych predpisov alebo zmenou a doplnením právnych predpisov.

Napríklad v prípade bezpečnostnej ochrany letectva sa v prvých rokoch 21. storočia právnymi predpismi ES upravovalo rozvíjanie programov bezpečnostnej ochrany civilného letectva členských štátov na základe spoločných základných noriem, ako aj vnútroštátnych auditov, ktoré vykonávali členské štáty, a inšpekcií, ktoré vykonávala Komisia. Rozsiahly program vykonávania inšpekcií prispel k približne 16-percentnému zlepšeniu súladu s tým, že je potrebné ďalej harmonizovať, objasňovať a zjednodušovať. Parlament a Rada preto v roku 2008 prijali zmeny a doplnenia právnych predpisov, čím sa ďalej zlepšila príprava pravidiel a stanovovanie základných zásad týkajúcich sa rozsiahlej škály bezpečnostných programov a vnútornej kontroly kvality pre prevádzkovateľov letísk, leteckých dopravcov a iné subjekty vykonávajúce bezpečnostné opatrenia. Podobne v súvislosti s modernizáciou svojej metodiky inšpekcií Komisia rozšírila partnerské hodnotenie pri programe inšpekcií.

V prípade bezpečnosti potravín je ďalším príkladom práca Potravinového a veterinárneho úradu, ktorý v roku 2008 naplánoval 256 auditov a inšpekcií s cieľom zabezpečiť účinné systémy kontroly a posúdiť súlad s normami EÚ v rámci EÚ a v tretích krajinách v súvislosti s ich vývozom do EÚ.

3.5. Konzultácie so zainteresovanými stranami, zbieranie informácií a predkladanie správ o vývoji právnych predpisov

Na zbieranie informácií o dosahu právnych predpisov v teréne a na overovanie, či sa nimi dosahujú stanovené ciele, sa používajú rôzne postupy.

Pokiaľ ide o „zmenu klímy“, Komisia napríklad v januári 2008 navrhla zlepšený a rozšírený systém obchodovania s emisiami skleníkových plynov. Tento návrh bol výsledkom rozsiahlych konzultácií zainteresovaných strán počas prvého obdobia obchodovania v rokoch 2005 – 2007. Tieto konzultácie potvrdili nedostatok overených údajov o emisiách, ktorými by sa podopreli prvotné národné alokačné plány. To viedlo k nadmernému vydávaniu kvót a k niektorým prípadom neočakávaných ziskov v priemysle, ktorý spotrebiteľom účtoval poplatky za inak bezplatne získané emisné kvóty, k veľkým rozdielom v alokačných metódach a úrovniach medzi jednotlivými členskými štátmi a k príliš zdĺhavému a zložitému procesu schvaľovania národných alokačných plánov zo strany Komisie. V návrhu na zmenu a doplnenie právnych predpisov z roku 2008 sa preto predkladá úplne zharmonizovaný prístup ku každoročnému znižovaniu kvót v celej EÚ, ktorý je zameraný na zníženie emisií v rokoch 2005 až 2020 o 21 %, pričom sa ako hlavná metóda pridelovania kvót postupne zavedie aukcia.

Ďalší príklad sa týka oneskorených platieb na základe obchodných zmlúv, pri ktorých Európsky parlament naznačil prvé obavy v roku 1994. To viedlo v roku 1995 Komisiu k vydaniu odporúčania ako novej nelegislatívnej cesty k zlepšeniu. Po ďalších konzultáciách, ktoré potvrdili nedostatočný pokrok, Komisia navrhla smernicu, ktorá bola prijatá v roku 2000. Správa z roku 2006 potom viedla k vypracovaniu štúdie v roku 2008, ku

konzultácii Európskeho podnikateľského konzultačného panelu a k verejnej konzultácii „Váš hlas v Európe“. Výsledky spolu s prieskumami, ktoré súbežne organizovali zainteresované strany v členských štátoch, potvrdili potrebu ďalšieho posilňovania pravidiel, ktoré Komisia navrhla v roku 2009.

Pokiaľ ide o integrovanú prevenciu a kontrolu znečisťovania životného prostredia, v pôvodnej smernici z roku 1996 bol stanovený vykonávací program na vydávanie povolení priemyselným zariadeniam na základe ich záväzku uplatňovať najlepšie dostupné postupy kontroly emisií znečisťujúcich látok. Komisia zaslala v roku 1999 členským štátom dotazník, aby v roku 2003 predložili správu za vykonávacie obdobie rokov 2000 – 2002. Výsledky viedli Komisiu k vypracovaniu správy, ktorú predložila v roku 2005. Zistilo sa v nej značné oneskorenie transpozície, nedostatočná prehľadnosť právnych predpisov a potreba lepšej koordinácie a rýchlejšieho vykonávania aj konsolidácie ustanovení, čo viedlo k vypracovaniu akčného plánu vykonávania.

V rokoch 2006 a 2007 uskutočnila Komisia so všetkými zainteresovanými stranami na základe správ členských štátov za obdobie rokov 2003 – 2005 ďalšie hodnotenie vykonávania, ako aj niekoľko dodatočných externých analýz. Výsledky poskytli jasné dôkazy o potrebe revízie právnych predpisov. Komisia preto v decembri 2007 prijala návrh na prepracovanie smernice o priemyselných emisiách s cieľom konsolidovať, rozšíriť a objasniť existujúce ustanovenia, sprísniť obmedzenia emisií a zvýšiť kontrolu a presadzovanie. Aktualizoval sa aj akčný plán vykonávania, ktorý prispel k zosúladieniu zbierania údajov, hodnotenia a zjednodušeniu rozhodovacích postupov. Tým sa vytvoril rámec na zabezpečenie úplného vykonávania existujúcich ustanovení do roku 2012, keď sa podľa očakávania dostane do centra pozornosti vykonávanie plánovaných nových právnych predpisov.

3.6. Riadenie právnych predpisov expertnými skupinami

Na zabezpečenie včasného a správneho uplatňovania práva sa prijímajú preventívne opatrenia, ktorými sa predchádza potrebe viesť konania vo veci porušenia právnych predpisov. Každodenné riadenie *acquis* prostredníctvom približne 250 výborov a 1 000 expertných skupín, vykonávanie a práca na technickej aktualizácii pomáhajú udržať súčasnú platnosť a praktickú funkčnosť legislatívneho *acquis*, čím sa umožňuje riešenie problémov, ktoré by inak boli predmetom konania vo veci porušenia právnych predpisov, a riešenie prebiehajúcich konaní vo veci porušenia právnych predpisov.

3.7. Riešenie problémov v záujme občanov, podnikov a občianskej spoločnosti

Mnohé otázky výkladu a praktického uplatňovania práva sa môžu vyriešiť rýchlo a účinne v celej EÚ prostredníctvom expertov Komisie a členských štátov, ktorí pracujú vo výboroch a v expertných skupinách. Na zabezpečenie rýchlych a priamych prostriedkov na riešenie individuálnych problémov občanov, podnikov a občianskej spoločnosti s právom Spoločenstva, ktoré sa na ne vzťahuje, sú určené neformálne horizontálne nástroje ako SOLVIT a EÚ Pilot.

Iné špecifické odvetvové nástroje, ktoré zabezpečujú, aby platby v rámci finančnej podpory záviseli od potvrdeného dodržiavania pravidiel (ako napríklad vyrovnanie účtov v poľnohospodárstve), sa osvedčili ako nástroje účinného presadzovania uplatniteľné v určitých oblastiach *acquis*. Existujú aj mechanizmy zavedené v odvetvových právnych

predpisoch ES, ktoré sú pre hospodárske subjekty prostriedkom, ktorý môžu využiť proti vnútroštátnym orgánom. Patria medzi ne ustanovenia o odvolaní prevádzkovateľov telekomunikácií proti rozhodnutiam vnútroštátnych regulačných orgánov v odvetví elektronických komunikácií. Existujú aj ustanovenia o opravných prostriedkoch vo verejnom obstarávaní čiastočne motivované sústavne veľkým množstvom sťažností, ktoré dostáva Komisia, a následné konanie vo veci porušenia právnych predpisov týkajúce sa dodržiavania pravidiel Spoločenstva v jednotlivých výberových konaniach. Takéto opravné prostriedky sú pre príslušné podniky priamejším a rýchlejšim prostriedkom na odvolanie než konanie vo veci porušenia právnych predpisov, ktoré vedie Komisia a ktoré sa svojou povahou nezameriava na záujmy strán výberového konania.

Niektoré právne predpisy Spoločenstva obsahujú aj záruky procesného prostriedku medzi občanmi a hospodárskymi subjektmi. Napríklad nárast a diverzifikácia služieb elektronických komunikácií a zvyšujúci sa počet poskytovateľov služieb viedli na základe smernice univerzálnej služby k zavedeniu mechanizmu riešenia sporov medzi spotrebiteľmi a poskytovateľmi služieb, ktorý je flexibilnejšou, lacnejšou a menej formálnou alternatívou súdneho konania. Ďalším príkladom je posilnenie reklamačných postupov v prípade oneskorených odletov alebo zrušenia letov v leteckej doprave. Aj v environmentálnom práve ES sú už mechanizmy na preskúmanie prípadov odmietnutia poskytnúť požadované environmentálne informácie alebo verejných konzultácií súvisiacich s posúdením vplyvu na životné prostredie a rozhodnutí o povoleniach na integrovanú prevenciu a kontrolu znečisťovania životného prostredia.

Výkonnosť týchto systémov sa pravidelne kontroluje a predkladajú sa o nej správy, pričom prvá hodnotiaca správa o projekte EÚ Pilot je v štádiu prípravy.

3.8. Úloha konania vo veci porušenia právnych predpisov

Komisia môže začať konanie vo veci porušenia právnych predpisov na základe rôznych druhov sťažností. Veľké množstvo konaní sa týka oneskoreného oznamovania opatrení, ktorými sa transponujú smernice, zo strany členských štátov. Tieto konania zvyčajne netrvajú dlhšie ako niekoľko mesiacov, môžu však viesť k autoritatívnemu súdnemu rozhodnutiu a uplatneniu finančných sankcií v prípade, že by sa transpozícia ďalej oneskorovala. Veľká väčšina prípadov sa uzavrie pred rozhodnutím súdu prvého stupňa. Riadenie týchto konaní si vyžaduje veľa práce.

Konanie vo veci porušenia právnych predpisov sa využíva aj v prípade nedostatočného súladu zákonov alebo nariadení členského štátu a nesprávnej administratívnej praxe. Komisia odhaľuje potenciálne porušenia právnych predpisov Spoločenstva rôznymi spôsobmi, ktoré súvisia s rôznymi funkciami Komisie. K týmto funkciám patrí jej vlastná práca na posudzovaní súladu opatrení členských štátov, ktorými sa transponujú smernice, práca vo výboroch a práca expertných skupín na vykonávaní a uplatňovaní práva Spoločenstva, spracovanie korešpondencie a sťažností občanov, podnikov a občianskej spoločnosti a práca s členskými štátmi na vypracúvaní správ o uplatňovaní práva Spoločenstva.

Komisia musí zabezpečovať súdržnosť, efektívnosť a spravodlivé zaobchádzanie s členskými štátmi pri riadení možných konaní vo veci porušenia právnych predpisov, o ktorých sa dozvie. Komisia musí zvážiť, či je odôvodnené prijať konkrétne opatrenia týkajúce sa jednotlivých potenciálnych porušení právnych predpisov, o ktorých sa dozvie, alebo viesť súbežné alebo

kolektívne konania týkajúce sa širokej škály rôznych faktických a právnych okolností, ktoré môžu posilniť jej postavenie. Musí zväžiť najvhodnejšiu formu krokov, ktoré treba podniknúť v každom konkrétnom momente, vzhľadom na závažnosť a rôznorodosť vznikajúcich problémov a z toho vyplývajúce načasovanie začatia konania vo veci porušenia právnych predpisov.

Skúsenosti ukazujú, že často je efektívnejšie a spravodlivejšie pokúsiť sa vyriešiť opakujúce sa alebo rozšírené problémy systematickejšim prístupom. Súčasťou oznámenia Komisie z roku 2008 o vykonávaní environmentálneho práva Európskeho spoločenstva⁸ bolo vysvetlenie prípadov systematických porušení v oblasti ochrany životného prostredia, ktoré Komisia riešila alebo stále rieši. Týkali sa napríklad porušenia noriem pre vodu určenú na kúpanie a pitnú vodu či nesplnenia povinnosti zachytávať a čistiť komunálne odpadové vody, tolerovania činností týkajúcich sa nezákonnej likvidácie odpadu a nedodržiavania pravidiel lovu alebo podmienok udeľovania výnimiek v oblasti ochrany prírody.

Opakujúce sa alebo rozšírené problémy môžu takisto naznačovať nedostatočnú jasnosť právnych predpisov, ktorú môže byť vhodnejšie riešiť skôr zmenou a doplnením právnych predpisov ako vykonávacím opatrením. Zmena a doplnenie právnych predpisov môže priniesť dodatočnú výhodu právneho vývoja. Aj keď výklad právnych predpisov Európskym súdnym dvorom v konkrétnom prípade môže mať ďalekosiahle dôsledky pre ostatné členské štáty, nadväzujúce kroky Komisie prostredníctvom konania vo veci porušenia právnych predpisov v mnohých členských štátoch môžu predstavovať zdĺhavé a zložité súdne konanie, vedúce k rozličným a menej transparentným výsledkom ako prijatie pozmeňujúcich a doplňujúcich právnych predpisov, ktoré môžu priniesť určité dodatočné záruky súvisiace s objasnením a prístupnosťou.

I keď sa ustanovenia zmluvy zvyčajne účinne priamo presadzujú konaním vo veci porušenia právnych predpisov, podobne aj koordinované kroky Komisie a členských štátov môžu byť efektívnym, konzistentným a na spolupráci založeným spôsobom riešenia širokej škály vznikajúcich otázok. Napríklad rôznorodosť odvetvia služieb a rôznosť otázok, ktoré vznikajú v niekedy veľmi odlišných súvislostiach, môže spôsobiť, že harmonizovaný prístup nebude vhodný, keď si priame presadzovanie pravidiel zmluvy vyžaduje individuálny prístup podľa jednotlivých prípadov. To je dôvod, prečo zákonodarca Spoločenstva prijal v roku 2006 smernicu o službách s cieľom kodifikovať a špecifikovať kritériá ustanovené v Zmluve o ES, ktoré sa vzťahujú na právo usadiť sa a na cezhraničné poskytovanie služieb, a ustanoviť rozsiahle hodnotenie povoľovacích systémov členských štátov a právnych požiadaviek na prístup k činnostiam v oblasti služieb alebo na ich vykonávanie. Podobné úvahy boli v roku 2008 motívom na prijatie súboru opatrení týkajúcich sa tovaru, ktorý obsahuje nariadenie o procesných aspektoch uplatňovania zásady vzájomného uznávania pri voľnom pohybe tovaru. Tieto opatrenia sa môžu, samozrejme, doplniť sústavným priamym presadzovaním ustanovení zmluvy prostredníctvom konania vo veci porušenia právnych predpisov.

Konanie vo veci porušenia právnych predpisov by sa v žiadnom prípade nemalo stať automatickou funkciou, pretože sa nemôže vždy riadiť v presnom časovom pláne stanovenom výlučne súvislosťami jednotlivých prípadov. Musí sa riadiť skôr v širších súvislostiach po

⁸ KOM(2008) 773

zvážení možností pristúpiť k rýchlejšiemu a účinnejšiemu spôsobu riešenia otázky, celkovej právnej istoty v príslušnom odvetví, súbežných otázok v iných členských štátoch o riadnom a spravodlivom procese a najefektívnejšieho prostriedku na dosiahnutie celkových cieľov práva Spoločenstva.

3.9. Zjednodušovanie právnych predpisov – cieľ lepšej právnej úpravy

Program Komisie s názvom Lepšia právna úprava – zjednodušenie takisto prispel k zmene a doplneniu právnych predpisov s cieľom znížiť náklady výrobcov, zvýšiť transparentnosť a prístup na trh a objasniť právo. Napríklad pokiaľ ide o stavebné výrobky, mandát na lepšiu právnu úpravu viedol k začatiu širokých konzultácií o uplatňovaní smernice prijatej koncom 80. rokov 20. storočia. Tieto konzultácie zasa viedli k rozsiahlej reforme, ktorá sa zameriavala na lepšie pochopenie a prístup, na zníženie nákladov na dosiahnutie súladu a na väčšiu zrozumiteľnosť a účinnosť, najmä pre malých výrobcov. Reforma sa zameriavala na poskytovanie informácií o prevádzkových vlastnostiach výrobkov, objasnenie záruk vyplývajúcich z označenia CE, vypracovanie prísnejších kritérií pre nezávislé orgány overujúce prevádzkové vlastnosti a na zavedenie flexibilnejších požiadaviek na testovanie výrobkov.

Hoci program lepšej právnej úpravy môže podnietiť objasňovanie a zjednodušovanie, takisto môže obmedziť tvorbu právnych predpisov, čo je dobrý dôvod na rozsiahle konzultácie a prieskum trhu ešte pred opodstatneným pristúpením k legislatívnej iniciatíve – ako sme už uviedli v súvislosti s vývojom práva ES, pokiaľ ide o oneskorené platby pri obchodných transakciách.

3.10. Úloha právnych predpisov pri zabezpečovaní transparentnosti a prístupu k právu

Na úrovni EÚ aj členských štátov existujú na podporu transparentnosti, pochopenia aj vymáhateľnosti práva vnútorne jednotné súbory právnych ustanovení. Dôvod na zmenu a doplnenie právnych predpisov s cieľom zvýšiť transparentnosť a zlepšiť prístup k právu môže byť aj tam, kde zrozumiteľné právne predpisy dopĺňa judikatúra, rovnako ako tam, kde si rad zmien a doplnení právnych predpisov ES vyžaduje kodifikáciu. Týmto sa vysvetľuje súčinnosť medzi judikatúrou Súdneho dvora a vývinom právnych predpisov ES, pričom na dosiahnutie želaného výsledku je často potrebná určitá kombinácia oboch.

4. ZÁVERY

Komisia v tejto správe hodnotí niektoré aspekty súčasného stavu v uplatňovaní práva Spoločenstva a:

- navrhuje medziinštitucionálny dialóg o príčinách a možných spôsoboch zníženia oneskorenej transpozície,
- zdôrazňuje význam toho, aby sa pri vývoji nových právnych predpisov venovala pozornosť plánovaniu vykonávania a mechanizmom presadzovania,

- upozorňuje na rôznorodosť nástrojov na riadenie a presadzovanie, ktoré sú k dispozícii na zabezpečenie správneho uplatňovania práva, a zaväzuje sa uskutočňovať transparentnú politiku používania týchto nástrojov s cieľom dosiahnuť čo najväčšie pochopenie, zrozumiteľnosť a účinnosť práva;
- potvrdzuje pracovné priority Komisie uvedené v sprievodnom dokumente k tejto správe pod názvom Situácia v rôznych odvetviach⁹ vrátane riadenia konania vo veci porušenia právnych predpisov s cieľom maximalizovať prínos pre občanov a podniky.

⁹

SEK(2009) 1684