

Wtorek, 4 lutego 2014 r.

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

REZOLUCJE

PARLAMENT EUROPEJSKI

P7_TA(2014)0051

29. Sprawozdanie roczne z kontroli stosowania prawa UE (za 2011 r.)

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 4 lutego 2014 r. w sprawie 29. sprawozdania rocznego z kontroli stosowania prawa UE (za 2011 r.) (2013/2119(INI))

(2017/C 093/01)

Parlament Europejski,

- uwzględniając 29. sprawozdanie roczne z kontroli stosowania prawa UE (za 2011 r.) (COM(2012)0714),
- uwzględniając sprawozdanie Komisji zatytułowane „Sprawozdanie z oceny projektu EU Pilot” (COM(2010)0070),
- uwzględniając sprawozdanie Komisji zatytułowane „Drugie sprawozdanie z oceny projektu EU Pilot” (COM(2011)0930),
- uwzględniając komunikat Komisji z dnia 5 września 2007 r. zatytułowany „Skuteczna Europa – stosowanie prawa wspólnotowego” (COM(2007)0502),
- uwzględniając komunikat Komisji z dnia 20 marca 2002 r. w sprawie stosunków ze skarżącym w przedmiocie naruszeń prawa wspólnotowego (COM(2002)0141),
- uwzględniając komunikat Komisji z dnia 2 kwietnia 2012 r. zatytułowany „Aktualizacja zasad postępowania w stosunkach ze skarżącymi w przedmiocie stosowania prawa unijnego” (COM(2012)0154),
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 14 września 2011 r. w sprawie 27. sprawozdania rocznego z kontroli stosowania prawa Unii Europejskiej (za rok 2009) ⁽¹⁾,
- uwzględniając opinię prawną Wydziału Prawnego Parlamentu Europejskiego z dnia 26 listopada 2013 r. zatytułowaną „Dostęp do informacji o procedurach poprzedzających wszczęcie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w kontekście projektu EU Pilot i sprawozdania rocznego z kontroli stosowania prawa UE”,
- uwzględniając dokumenty robocze służb Komisji dołączone do 29. sprawozdania rocznego z kontroli stosowania prawa UE (SWD(2012)0399 i SWD(2012)0400),
- uwzględniając art. 48 Regulaminu,
- uwzględniając sprawozdanie Komisji Prawnej, a także opinie Komisji Spraw Konstytucyjnych oraz Komisji Petycji (A7-0055/2014),

⁽¹⁾ Dz.U. C 051 E z 22.2.2013, s. 66.

Wtorek, 4 lutego 2014 r.

- A. mając na uwadze, że Traktat z Lizbony wprowadził szereg nowych podstaw prawnych, by ułatwić wdrożenie, zastosowanie i egzekwowanie prawa UE;
- B. mając na uwadze, że w art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej prawo do dobrej administracji definiuje się jako prawo każdej osoby do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje;
- C. mając na uwadze, że zgodnie z art. 298 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii, wykonując swoje zadania, korzystają ze wsparcia otwartej, efektywnej i niezależnej administracji europejskiej;
- D. mając na uwadze, że według Wydziału Prawnego Parlamentu Europejskiego platforma EU Pilot – platforma online stosowana przez państwa członkowskie i Komisję w celu wyjaśnienia merytorycznego i prawnego kontekstu problemów pojawiających się w ramach stosowania prawa UE nie ma żadnego statusu prawnego, oraz mając na uwadze, że zgodnie z porozumieniem ramowym w sprawie stosunków między Parlamentem Europejskim a Komisją Europejską Komisja musi udostępnić Parlamentowi zwięzłe informacje o wszystkich postępowaniach w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego od momentu wezwania do ich usunięcia, w tym o poszczególnych przypadkach, i może jedynie odmówić dostępu do danych osobowych dostępnych na platformie EU Pilot;
1. przypomina, że art. 17 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) określa fundamentalną rolę Komisji, która stoi na straży traktatów; zauważa w tym kontekście, że kompetencje Komisji do nadzorowania stosowania prawa UE oraz, między innymi, wszczynania postępowań wobec państw członkowskich, które nie wywiązały się ze swoich zobowiązań wynikających z Traktatów⁽¹⁾, i jej obowiązki w tym zakresie, to fundament porządku prawnego Unii i jako takie są one spójne z ideą Unii opartej na praworządności;
 2. zauważa, że zgodnie ze swoim sprawozdaniem rocznym⁽²⁾, Komisja w ostatnich latach zmniejszyła liczbę nowych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego (w 2009 r. wszczęła 2 900 takich postępowań, w 2010 r. – 2 100, a w 2011 r. – 1 775); ponadto zauważa, że w sprawozdaniu rocznym dostrzeżono także zwiększenie liczby opóźnień w transpozycji w ciągu ostatnich kilku lat (w 2011 r. było ich 1 185, w 2010 r. – 855, a w 2009 r. – 531) oraz że cztery obszary polityki, w odniesieniu do których najczęściej wszczynano postępowania, to środowisko (17 %), rynek wewnętrzny (15 %), transport (15 %) i podatki (12 %);
 3. zwraca uwagę na malejący odsetek spraw dotyczących uchybienia (60,40 %), których rozpatrywanie zakończyło się w 2011 r., zanim przekazano je Trybunałowi Sprawiedliwości, w porównaniu z 88 % spraw w 2010 r.; uważa, że istotne jest kontynuowanie dokładnego monitorowania działań państw członkowskich, mając na uwadze, że niektóre kierowane do Parlamentu petycje i skargi kierowane do Komisji dotyczą problemów, które pozostają nierozwiązane nawet po tym, jak dana sprawa została zamknięta;
 4. wskazuje, że łącznie 399 spraw o uchybienie zostało zamkniętych, gdyż państwa członkowskie wykazały zgodność z prawem UE, dokładając istotnych starań w celu zaradzenia uchybieniu bez postępowania sądowego; wskazuje również, że w 2011 r. Trybunał wydał 62 wyroki na mocy art. 258 TFUE, z czego 53 wyroki były korzystne dla Komisji (85 %);
 5. wyraża swoje zaniepokojenie stale rosnącą ilością przypadków uchybień zobowiązaniom państw członkowskich w postaci spóźnionej transpozycji, biorąc pod uwagę fakt, że liczba 763 rozpoczętych w 2011 r. postępowań w sprawach takich uchybień oznacza wzrost ich ilości o 60 % względem danych z poprzedniego roku;
 6. zauważa, że pod koniec 2011 roku Komisja zgłosiła Trybunałowi Sprawiedliwości pierwszy przypadek uchybienia zobowiązaniom w postaci spóźnionej transpozycji z wnioskiem o nałożenie sankcji finansowych na mocy art. 260 ust. 3 TFUE;
 7. niemniej jednak uważa, że te statystyki nie są dokładnym odzwierciedleniem niedociągnięć w przestrzeganiu prawa UE, lecz „dotyczą jedynie najpoważniejszych naruszeń lub skarg osób indywidualnych lub podmiotów o największej sile przebicia; zauważa, że obecnie Komisja nie dysponuje ani polityką, ani zasobami do systematycznego identyfikowania i egzekwowania wszystkich przypadków niewdrożenia prawa UE”⁽³⁾;
 8. zwraca uwagę na to, że porozumienia między instytucjami UE w sprawie deklaracji ustalających relacje między komponentami dyrektywy a odpowiadającymi im częściami krajowych instrumentów transpozycji („tabele korelacji”) weszły w życie z dniem 1 listopada 2011 r., w związku z czym ocena ich wprowadzenia nie była możliwa w tym rocznym sprawozdaniu;

⁽¹⁾ Artykuły 258 i 260 TFUE określają uprawnienia Komisji do wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. W szczególności artykuł 258 stanowi, że Komisja „wydaje uzasadnioną opinię”, jeśli uzna, że państwo członkowskie uchybiło jednemu ze zobowiązań, które na nim ciąży na mocy traktatów.

⁽²⁾ Sprawozdanie Komisji, „29. sprawozdanie roczne z kontroli stosowania prawa UE (za 2011 r.)” (COM(2012)0714), s. 2–3.

⁽³⁾ Studium przygotowane na zlecenie Parlamentu, Departament polityczny C, „Tools for Ensuring Implementation and Application of EU Law and Evaluation of their Effectiveness” (Narzędzia umożliwiające zapewnienie wdrażania i stosowania prawa UE i ocena ich efektywności), Bruksela 2013, s. 11.

Wtorek, 4 lutego 2014 r.

9. oczekuje od Komisji przedstawienia wstępnego przeglądu tych deklaracji do dnia 1 listopada 2014 r. zgodnie z planem zapisanym w sprawozdaniu rocznym;
10. uważa, że w odniesieniu do funkcjonowania postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na mocy art. 258 i 260 TFUE Komisja powinna zapewnić jednakowe traktowanie petycji składanych do Parlamentu i skarg składanych do Komisji;
11. podkreśla, że petycje składane przez obywateli i mieszkańców UE dotyczą naruszeń prawa UE zwłaszcza w dziedzinie praw podstawowych, środowiska, rynku wewnętrznego i praw własności; uważa, że petycje świadczą o tym, iż nadal częste i powszechne są przypadki niepełnej transpozycji lub niewłaściwego stosowania prawa unijnego;
12. wzywa Komisję do ustanowienia zgodności z prawem UE rzeczywistym priorytetem politycznym realizowanym w bliskiej współpracy z Parlamentem, który ma obowiązek a) politycznego rozliczania Komisji i b) jako współprawodawca upewniania się, że otrzymuje wszystkie niezbędne informacje, aby stale usprawniać swoją pracę prawodawczą;
13. zauważa, że w procedurze rozpatrywania skarg niezbędne jest systematyczne korzystanie z narzędzi wspierających zgodność z przepisami oraz wykonywanie uprawnień kontrolnych Parlamentu;
14. zauważa, że postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego jest dwuetapowe: pierwszym etapem jest etap administracyjny (dochodzenie), a drugim – postępowanie sądowe przed Trybunałem Sprawiedliwości; zauważa, że Komisja dostrzega, że „obywatele, przedsiębiorstwa i organizacje zainteresowanych stron mają swój znaczny udział [...], zgłaszając nieprawidłowości odnośnie do transpozycji czy stosowania prawa UE przez organy państw członkowskich”; zauważa ponadto, że „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 UE Pilot” ⁽¹⁾;
15. w tym kontekście zauważa, że platformę UE Pilot definiuje się jako platformę „rozmów dwustronnych między Komisją a danym państwem członkowskim” ⁽²⁾, która „nie ma statusu prawnego, a jest jedynie narzędziem pracy w ramach administracyjnej autonomii Komisji” ⁽³⁾ w ramach procedury poprzedzającej wszczęcie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego;
16. ubolewa nad brakiem statusu prawnego platformy UE Pilot i zauważa, że „legitymację można zagwarantować tylko poprzez zapewnienie przejrzystości, uczestnictwo skarżących i Parlamentu Europejskiego w projekcie UE Pilot”, zaś legalność można zapewnić poprzez przyjęcie legalnie wiążącego aktu zawierającego przepisy dotyczące całego postępowania w sprawie uchybienia i postępowania poprzedzającego jego wszczęcie, jak wskazano w niedawnej analizie Parlamentu ⁽⁴⁾; uważa, że w takim prawnie wiążącym akcie należy wyjaśnić kwestię praw i obowiązków indywidualnych skarżących i Komisji, jak również należy dążyć do umożliwienia uczestnictwa skarżących w platformie UE Pilot na tyle, na ile to możliwe, przynajmniej umożliwiając im uzyskiwanie informacji o kolejnych etapach procedury;
17. w tym kontekście ubolewa nad brakiem jakichkolwiek działań następczych w odniesieniu do jego wcześniejszych rezolucji, w szczególności apelu Parlamentu o stworzenie wiążących przepisów w formie rozporządzenia na mocy art. 298 TFUE określających różne aspekty postępowania w sprawie uchybienia i postępowania na etapie poprzedzającym wszczęcie tej procedury, w tym powiadomienia, obowiązujące terminy, prawo bycia wysłuchanym, obowiązek podania przyczyn, a także prawo dostępu każdej osoby do dokumentacji dotyczącej jej osoby, celem wzmocnienia praw obywateli i zagwarantowania przejrzystości;
18. jest zdania, że należy poprawić przejrzystość względem skarżących przy wprowadzaniu platformy EU Pilot; domaga się udostępnienia bazy danych, w której gromadzone są wszystkie skargi, tak by umożliwić Parlamentowi realizowanie zadań w dziedzinie kontroli Komisji jako strażniczki traktatów;
19. podkreśla znaczenie dobrych praktyk administracyjnych i wzywa do opracowania „kodeksu postępowania” w formie rozporządzenia, którego podstawą prawną byłby art. 298 TFUE, opisującego różne aspekty procedury postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego;

⁽¹⁾ Sprawozdanie Komisji (COM(2012)0714), s. 7.

⁽²⁾ Patrz fragment zacytowany we wcześniejszym ustępie.

⁽³⁾ Opinia prawna Wydziału Prawnego Parlamentu Europejskiego pt. „Dostęp do informacji o procedurach poprzedzających wszczęcie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w kontekście projektu EU Pilot i rocznego sprawozdania z kontroli stosowania prawa UE” z dnia 26 listopada 2013 r.

⁽⁴⁾ „Tools for Ensuring Implementation and Application of EU Law and Evaluation of their Effectiveness” (Narzędzia umożliwiające zapewnienie wdrażania i stosowania prawa UE i ocena ich efektywności), s. 13.

Wtorek, 4 lutego 2014 r.

20. dlatego ponownie wzywa Komisję do zaproponowania wiążących przepisów w formie rozporządzenia na mocy nowej podstawy prawnej, którą jest art. 298 TFUE, aby zagwarantować pełne poszanowanie prawa obywateli do dobrej administracji zgodnie z art. 41 karty praw podstawowych;
21. przypomina, że w zmienionym porozumieniu ramowym w sprawie stosunków z Parlamentem Komisja zobowiązuje się do tego, co następuje: „Komisja udostępnia Parlamentowi zwięzłe informacje o wszystkich postępowaniach w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego od momentu wezwania do ich usunięcia, w tym, na wniosek Parlamentu, (...) w sprawach objętych postępowaniem w sprawie uchybienia”, i oczekuje praktycznego stosowania tej klauzuli w dobrej wierze;
22. dlatego przypomina, że Parlament jest uprawniony do otrzymywania „szczegółowych informacji o konkretnych aktach lub przepisach, których transpozycja powoduje trudności, a także o liczbie skarg dotyczących konkretnych aktów lub przepisów”⁽¹⁾ oraz że podczas gdy „Komisja może odmówić Parlamentowi Europejskiemu dostępu do danych osobowych znajdujących się w bazie danych projektu UE Pilot”, Parlament „jest uprawniony do zwracania się o informacje w postaci anonimowej, aby w pełni zapoznać się ze wszystkimi istotnymi aspektami wdrażania i stosowania prawa UE”⁽²⁾;
23. z zadowoleniem przyjmuje fakt, że wszystkie państwa członkowskie uczestniczą w systemie EU Pilot; ma nadzieję, że w ten sposób dodatkowo ograniczy się liczbę postępowań w sprawie uchybienia; domaga się większego informowania obywateli o systemie EU Pilot;
24. uważa kwestię projektu UE Pilot i w szerszym sensie naruszeń prawa UE oraz dostępu Parlamentu do istotnych informacji dotyczących postępowania w sprawie uchybienia i procedury poprzedzającej wszczęcie takiego postępowania za kluczowy element w odniesieniu do przyszłego porozumienia międzyinstytucjonalnego;
25. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Radzie, Komisji, Trybunałowi Sprawiedliwości, Europejskiemu Rzecznikowi Praw Obywatelskich i parlamentom państw członkowskich.

⁽¹⁾ „Dostęp do informacji o procedurach poprzedzających wszczęcie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w kontekście projektu EU Pilot i rocznego sprawozdania z kontroli stosowania prawa UE”, s. 4.

⁽²⁾ Patrz wyżej. Komisja publikuje już wiele informacji w swoim sprawozdaniu rocznym z kontroli stosowania prawa UE.