

Czwartek, 6 października 2016 r.

P8\_TA(2016)0385

**Kontrola stosowania prawa Unii – Sprawozdanie roczne za rok 2014****Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 6 października 2016 r. w sprawie kontroli stosowania prawa Unii: sprawozdanie roczne za rok 2014 (2015/2326(INI))**

(2018/C 215/12)

*Parlament Europejski,*

- uwzględniając 32. sprawozdanie roczne z kontroli stosowania prawa UE (2014) (COM(2015)0329),
  - uwzględniając sprawozdanie Komisji zatytułowane „Ocena 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 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 Porozumienie ramowe w sprawie stosunków między Parlamentem Europejskim i Komisją Europejską,
  - uwzględniając porozumienie międzyinstytucjonalne między Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej i Komisją Europejską w sprawie lepszego stanowienia prawa,
  - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 10 września 2015 r. w sprawie 30. i 31. sprawozdania rocznego z kontroli stosowania prawa UE (2012-2013) <sup>(1)</sup>,
  - uwzględniając art. 52 oraz art. 132 ust. 2 Regulaminu,
  - uwzględniając sprawozdanie Komisji Prawnej oraz opinie Komisji Gospodarczej i Monetarnej, jak również Komisji Zatrudnienia i Spraw Socjalnych oraz Komisji Petycji (A8-0262/2016),
- A. mając na uwadze, że w art. 17 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) określono zasadniczą rolę Komisji jako „strażniczki traktatów”;
- B. mając na uwadze, że zgodnie z art. 6 ust. 1 TUE Karta praw podstawowych Unii Europejskiej ma taką samą moc prawną jak traktaty i obowiązuje instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii oraz państwa członkowskie przy stosowaniu przez nie prawa Unii (art. 51 ust. 1 karty);
- C. mając na uwadze, że zgodnie z art. 258 ust. 1 i 2 TFUE Komisja przedstawia państwu członkowskiemu uzasadnioną opinię, jeżeli uzna, że uchybiło ono jednemu ze zobowiązań na mocy traktatów, i może wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości, jeżeli to państwo członkowskie nie zastosuje się do uzasadnionej opinii w terminie określonym przez Komisję;
- D. mając na uwadze, że Porozumienie ramowe w sprawie stosunków między Parlamentem Europejskim i Komisją Europejską przewiduje wymianę informacji dotyczących wszystkich postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczętych na podstawie wezwań do usunięcia uchybienia, ale nie dotyczy nieformalnej procedury EU Pilot, która poprzedza wszczęcie postępowania w sprawie uchybienia;

---

<sup>(1)</sup> Teksty przyjęte, P8\_TA(2015)0322.

**Czwartek, 6 października 2016 r.**

- E. mając na uwadze, że Komisja powołuje się na art. 4 ust. 3 TUE i na zasadę lojalnej współpracy między Unią a państwami członkowskimi, aby uzasadnić stosowanie przez siebie tajemnicy służbowej względem państw członkowskich w trakcie spraw w ramach EU Pilot;
- F. mając na uwadze, że sprawy w ramach EU Pilot powinny sprzyjać bliższej i spójnej współpracy między Komisją a państwami członkowskimi, aby można było eliminować naruszanie prawa UE w miarę możliwości już na wczesnym etapie i nie musieć stosować postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego;
- G. mając na uwadze, że w 2014 r. Komisja otrzymała 3 715 skarg dotyczących domniemanych naruszeń prawa UE, przy czym państwa członkowskie, których dotyczyła większość skarg, to Hiszpania (553), Włochy (475) i Niemcy (276);
- H. mając na uwadze, że w 2014 r. Komisja wszczęła 893 nowe postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, przy czym państwa członkowskie, których dotyczy najwyższa liczba otwartych spraw, to Grecja (89), Włochy (89) i Hiszpania (86);
- I. 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 jej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, a zgodnie z art. 298 TFUE instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii wykonując swoje zadania, korzystają ze wsparcia otwartej, efektywnej i niezależnej administracji europejskiej;
1. przypomina, że zgodnie z art. 17 TUE Komisja odpowiada za nadzorowanie stosowania prawa Unii, w tym postanowień Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (art. 6 ust. 1 TUE), które obowiązują instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii oraz państwa członkowskie przy stosowaniu przez nie prawa Unii;
  2. uznaje, że główna odpowiedzialność za właściwe wdrażanie i stosowanie prawa UE spoczywa na państwach członkowskich, lecz zauważa, że nie zwalnia to instytucji unijnych z obowiązku przestrzegania prawa pierwotnego UE przy opracowywaniu prawa wtórnego UE;
  3. podkreśla kluczową rolę Komisji w nadzorowaniu stosowania prawa UE i przedkładaniu corocznego sprawozdania Parlamentowi i Radzie; wzywa Komisję do odgrywania w dalszym ciągu aktywnej roli w rozwijaniu różnych narzędzi służących poprawie wdrażania i egzekwowania prawa UE i zgodności z nim w państwach członkowskich, a ponadto do uwzględnienia w swoim następnym rocznym sprawozdaniu oprócz danych dotyczących wdrażania dyrektyw UE również danych dotyczących wdrażania rozporządzeń UE;
  4. uznaje, że główna odpowiedzialność za właściwe wdrażanie i stosowanie prawa UE spoczywa na państwach członkowskich, a także podkreśla, że stosując prawo UE, muszą one również w pełni przestrzegać podstawowych wartości i praw zapisanych w traktatach i Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej; przypomina, że nadzorowanie i ocena wdrażania prawa UE należy do Komisji; w związku z tym ponownie apeluje do państw członkowskich o systematyczne korzystanie z tabel korelacji, ale zauważa, że nie zwalnia to instytucji unijnych z obowiązku przestrzegania prawa pierwotnego UE przy opracowywaniu prawa wtórnego UE; traktuje to jako przypomnienie, że powinien korzystać z przysługującego mu prawa do sporządzania sprawozdań poświęconych kwestii wdrażania w odniesieniu do przepisów sektorowych;
  5. uznaje, że w związku z tym Parlament również ma do odegrania istotną rolę w ramach sprawowania politycznego nadzoru nad działaniami wykonawczymi Komisji, kontrolowania corocznych sprawozdań dotyczących monitorowania wdrażania prawa UE, a także w ramach przyjmowania odpowiednich rezolucji parlamentarnych; zauważa, że w dalszym ciągu może przyczynić się do terminowej i dokładnej transpozycji przepisów UE przez dzielenie się wiedzą fachową w procesie podejmowania decyzji ustawodawczych za pośrednictwem wcześniej nawiązanych kontaktów z parlamentami narodowymi;
  6. zauważa, że terminowa i prawidłowa transpozycja przepisów prawa UE do ustawodawstwa krajowego oraz wyraźne krajowe ramy legislacyjne powinny być dla państw członkowskich priorytetem w celu uniknięcia przypadków naruszenia prawa UE, a jednocześnie z zamiarem przysporzenia obywatelom i przedsiębiorstwom zamierzonych korzyści, możliwych dzięki skutecznemu i efektywnemu stosowaniu prawa UE;
  7. podkreśla istotną rolę, jaką odgrywają partnerzy społeczni, organizacje społeczeństwa obywatelskiego i inne zainteresowane strony w tworzeniu ustawodawstwa oraz w monitorowaniu i zgłaszaniu uchybień w transpozycji i stosowaniu prawa UE przez państwa członkowskie; odnotowuje fakt uznania przez Komisję roli zainteresowanych stron przez uruchomienie w 2014 r. nowych narzędzi ułatwiających ten proces; zachęca zainteresowane strony do zachowania czujności w tym zakresie w przyszłości;

Czwartek, 6 października 2016 r.

8. uznaje wpływ skutecznego stosowania prawa UE na poprawę wiarygodności instytucji UE; docenia fakt, iż w sprawozdaniu rocznym Komisji przywiązano wagę do petycji składanych przez obywateli, przedsiębiorstwa i organizacje społeczeństwa obywatelskiego, ponieważ jest to prawo podstawowe zapisane w traktacie lizbońskim, ważny element obywatelstwa europejskiego oraz istotna dodatkowa możliwość kontroli stosowania przepisów UE i określenia możliwych luk prawnych dzięki bezpośredniemu wyrażaniu przez obywateli ich opinii i dzieleniu się przez nich swoimi doświadczeniami w uzupełnieniu przysługującego im prawa do wyborów i referendum, które pozostają głównym sposobem demokratycznego wyrażania woli;

9. uważa, że nierealne terminy wdrażania aktów prawnych mogą prowadzić do niezdolności państw członkowskich do zastosowania się do nich, co stanowi domyślną zgodę na opóźnione stosowanie; wzywa instytucje europejskie do uzgodnienia stosowniejszych terminów wdrażania rozporządzeń i dyrektyw, tak aby uwzględnić niezbędne okresy kontroli i konsultacji; uważa, że Komisja powinna przedstawiać sprawozdania, przeglądy i rewizje aktów ustawodawczych w terminach ustalonych przez współprawodawców oraz przewidzianych w odpowiednich aktach prawnych;

10. wyraża zadowolenie, że nowe porozumienie instytucjonalne w sprawie lepszego stanowienia prawa zawiera przepisy, których celem jest poprawa wdrażania i stosowania prawa UE oraz zachęcanie do bardziej ustrukturyzowanej współpracy w tej dziedzinie; popiera zawarty w porozumieniu apel o sprawniejsze identyfikowanie środków krajowych, które nie są ściśle powiązane z prawodawstwem Unii (zjawisko nadmiernie rygorystycznego wdrażania); podkreśla znaczenie poprawy procesu transpozycji i potrzebę powiadamiania przez państwa członkowskie o środkach krajowych stanowiących uzupełnienie dyrektyw europejskich, jak i wyjaśniania tych środków; podkreśla, że stosując prawodawstwo UE, państwa członkowskie powinny unikać dodatkowego zbędnego obciążania go, gdyż prowadzi to do błędnego wyobrażenia o działalności prawodawczej UE i pogłębia nieuzasadniony sceptycyzm obywateli wobec UE; zauważa jednak, że nie ma to żadnego wpływu na prawo państw członkowskich do przyjmowania na szczeblu krajowym wyższych standardów społecznych i środowiskowych niż standardy uzgodnione na szczeblu UE;

11. podkreśla, że Parlament powinien odgrywać bardziej zdecydowaną rolę w analizowaniu przestrzegania prawa Unii przez kraje przystępujące i kraje, z którymi Unia Europejska podpisała układy o stowarzyszeniu; w związku z powyższym proponuje udzielenie tym krajom odpowiedniego wsparcia w ramach stałej współpracy z ich parlamentami narodowymi w zakresie przestrzegania i stosowania prawodawstwa UE;

12. sugeruje, by w odpowiedzi na roczne sprawozdania z postępów przygotowywane przez Komisję Parlament sporządzał nie same tylko rezolucje, ale sprawozdania dotyczące wszystkich państw kandydujących, aby umożliwić wszystkim zainteresowanym komisjom parlamentarnym wydanie opinii; jest zdania, że Komisja w dalszym ciągu powinna przygotowywać sprawozdania z postępów dotyczące wszystkich krajów objętych europejską polityką sąsiedztwa, które podpisały układy o stowarzyszeniu, aby Parlament mógł systematycznie dokonywać wiarygodnej oceny postępów, jakie państwa te poczyniły we wdrażaniu dorobku prawnego Unii Europejskiej wchodzącego w zakres programu akcesji;

13. przychylnie odnosi się do 32. sprawozdania rocznego z kontroli stosowania prawa UE i zauważa, że środowisko, transport, rynek wewnętrzny i usługi były obszarami polityki, w odniesieniu do których najwięcej postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego rozpoczętych lub kontynuowanych w 2013 r. toczyło się nadal w 2014 r.; zauważa ponadto, że środowisko, zdrowie, ochrona konsumentów, mobilność i transport to w 2014 r. ponownie dziedziny polityki, w których wszczęto najwięcej nowych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego; zachęca Komisję, by w celu zagwarantowania większej przejrzystości międzyinstytucjonalnej umożliwiła Parlamentowi lepszy dostęp do aktów spraw dotyczących naruszenia prawa wspólnotowego;

14. zauważa, że według sprawozdania rocznego „liczba formalnych postępowań w sprawie uchybienia zmniejszyła się w ciągu ostatnich pięciu lat” oraz że zdaniem Komisji odzwierciedla to skuteczność zorganizowanego dialogu z państwami członkowskimi w ramach projektu EU Pilot; uważa jednak, że przyczyn tego spadku w ostatnich latach, jak i przewidywanego spadku w najbliższych latach należy upatrywać przede wszystkim w stale malejącej liczbie nowych wniosków ustawodawczych Komisji; zwraca uwagę, że Komisja nie przeprowadza żadnych spraw w ramach EU Pilot w przypadku opóźnień we wdrażaniu dyrektyw;

15. przypomina, że taka ocena ex post nie zwalnia Komisji z obowiązku skutecznego i terminowego monitorowania, jak stosowane i wdrażane jest prawo UE, a także zauważa, że Parlament mógłby pomagać w przeglądzie wdrażania prawodawstwa, wykorzystując swoje uprawnienia kontrolne w stosunku do Komisji;

**Czwartek, 6 października 2016 r.**

16. zauważa, że wzrost liczby nowych spraw w ramach EU Pilot w badanym okresie oraz spadek liczby toczących się postępowań w sprawie uchybienia pokazują, o czym mowa w sprawozdaniu rocznym, że system EU Pilot sprawdził się i wywarł pozytywny wpływ dzięki działaniom na rzecz egzekwowania prawa UE; podkreśla jednak, że egzekwowanie prawa UE nie jest ani wystarczająco przejrzyste, ani nie podlega żadnej rzeczywistej kontroli przez skarżących czy zainteresowane strony, a także wyraża ubolewanie, że pomimo wielokrotnych apeli Parlament nadal ma niewystarczający dostęp do informacji o procedurze EU Pilot i nierozstrzygniętych sprawach; w związku z powyższym Parlament zwraca się do Komisji o zagwarantowanie większej przejrzystości informacji dotyczących procedury EU Pilot i nierozstrzygniętych spraw;

17. jest zdania, że kary finansowe za nieprzestrzeganie prawa UE powinny być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające, a także uwzględniać powtarzające się niedociągnięcia w tej samej dziedzinie, oraz że należy przestrzegać praw przysługujących państwom członkowskim;

18. zwraca uwagę, że w Unii Europejskiej, która zasadza się na praworządności oraz pewności i przewidywalności prawa, obywatele muszą, zgodnie z przysługującym im prawem, zostać powiadomieni w jasny, przystępny, przejrzysty i terminowy sposób (za pośrednictwem internetu lub innego medium) o tym, czy i które przepisy krajowe zostały przyjęte w ramach transpozycji przepisów unijnych i które władze krajowe są odpowiedzialne za zagwarantowanie ich prawidłowego wdrożenia;

19. wzywa Komisję do powiązania wszystkich istniejących portali, punktów dostępu i informacyjnych stron internetowych w ramach jednej bramy sieciowej, która zapewni obywatelom łatwy dostęp do formularzy skarg online oraz przyjaznych dla użytkowników informacji dotyczących postępowań w sprawie naruszenia przepisów; ponadto wzywa Komisję do uwzględnienia w swoim następnym sprawozdaniu monitorującym bardziej szczegółowych informacji dotyczących korzystania z tych portali;

20. przypomina o obustronnym obowiązku lojalnej współpracy między Komisją a Parlamentem; dlatego wzywa do przeglądu porozumienia ramowego w sprawie stosunków między Parlamentem Europejskim a Komisją Europejską, aby umożliwić przekazywanie informacji o sprawach w ramach EU Pilot w postaci (poufnego) dokumentu komisji Parlamentu Europejskiego odpowiedzialnej za interpretowanie i wdrażanie prawa Unii;

21. przypomina, że w rezolucji z dnia 15 stycznia 2013 r.<sup>(1)</sup> Parlament wezwał do przyjęcia rozporządzenia UE w sprawie europejskiego prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego na mocy art. 298 TFUE, lecz choć rezolucję przyjęto przeważającą większością głosów (572 głosów za, 16 przeciw i 12 wstrzymujących się), Komisja nie przedstawiła swojego wniosku w następstwie postulatu Parlamentu; zwraca się do Komisji o ponowne rozpatrzenie rezolucji Parlamentu w celu przedstawienia wniosku ustawodawczego w sprawie europejskiego prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego;

22. ubolewa w szczególności nad brakiem jakichkolwiek działań następczych w odniesieniu do swojego apelu o wiążące przepisy w formie rozporządzenia określającego różne aspekty postępowania w sprawie uchybienia i postępowania na etapie poprzedzającym wszczęcie tej procedury, w tym powiadomienia, obowiązujące terminy, prawo do bycia wysłuchanym, obowiązek podania przyczyn, a także prawo dostępu każdej osoby do dokumentacji jej dotyczącej, celem wzmocnienia praw obywateli i zagwarantowania przejrzystości;

23. przypomina w tym kontekście, że Komisja Prawna ustanowiła nową grupę roboczą ds. prawa administracyjnego, która podjęła decyzję o sporządzeniu konkretnego projektu rozporządzenia o postępowaniu organów administracji Unii, by posłużył on Komisji jako „źródło inspiracji”, nie z zamiarem kwestionowania prawa Komisji do inicjatywy, lecz aby pokazać, że tego rodzaju rozporządzenie byłoby zarówno przydatne, jak i możliwe do wprowadzenia w życie;

24. uważa, że celem wspomnianego projektu rozporządzenia nie jest zastąpienie obowiązującego prawodawstwa UE, lecz uzupełnienie istniejących braków lub wyjaśnienie problemów związanych z wykładnią oraz poprawienie zrozumiałości, jasności i spójności interpretacji obowiązujących przepisów, co byłoby korzystne dla obywateli i przedsiębiorstw oraz administracji i jej urzędników;

25. wzywa zatem po raz kolejny Komisję do przedstawienia wniosku ustawodawczego w sprawie europejskiego prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego, z uwzględnieniem kroków podjętych dotychczas przez Parlament Europejski w tej dziedzinie;

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 440 z 30.12.2015, s. 17.

Czwartek, 6 października 2016 r.

26. przypomina, że instytucje UE, nawet jeśli działają jako członkowie grup międzynarodowych kredytodawców („trojki”), zobowiązane są przestrzegać traktatów i Karty praw podstawowych Unii Europejskiej;
  27. wzywa Komisję do uczynienia zgodności z prawem UE rzeczywistym priorytetem politycznym realizowanym w bliskiej współpracy z Parlamentem, który ma obowiązek a) politycznego rozliczania Komisji i b) jako współprawodawca – dbania o to, by otrzymywać wszystkie niezbędne informacje w celu stałego usprawniania swojej pracy prawodawczej;
  28. opowiada się za utworzeniem w Parlamencie procedury do celów monitorowania stosowania prawa UE w państwach członkowskich, w ramach której możliwe byłoby analizowanie kwestii niezgodności w sposób uwzględniający sytuację poszczególnych krajów oraz fakt, że właściwe komisje stałe w Parlamencie monitorują stosowanie prawa UE w dziedzinach wchodzących w zakres swoich kompetencji;
  29. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Radzie, Komisji, Komitetowi Regionów, Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu oraz parlamentom narodowym.
-