



Rada
Unii Europejskiej

Bruksela, 13 października 2022 r.
(OR. en)

13548/22

INST 372
POLGEN 134
COMPET 792
CODEC 1517

PISMO PRZEWODNIE

Od: Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPRez)

Data otrzymania: 13 października 2022 r.

Do: Sekretariat Generalny Rady

Nr dok. Kom.: COM(2022) 518 final

Dotyczy: KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW
Egzekwowanie prawa Unii na rzecz Europy, która spełnia swoje zadania

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2022) 518 final.

Załącznik: COM(2022) 518 final



Bruksela, dnia 13.10.2022 r.
COM(2022) 518 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

Egzekwowanie prawa Unii na rzecz Europy, która spełnia swoje zadania

Egzekwowanie prawa Unii na rzecz Europy, która spełnia swoje zadania

I. WPROWADZENIE

Unia Europejska jest wspólnotą prawa opartą na wartościach wspólnych dla państw członkowskich. U jej podstaw leżą stosowanie i egzekwowanie prawa Unii oraz poszanowanie praworządności. Prawo jest największym atutem UE, dzięki któremu ludzie, przedsiębiorstwa i nasze środowisko czerpią korzyści z przynależności do UE. Zasada pierwszeństwa prawa Unii opiera się na równości wobec Traktatów. Zapewnia ona równe prawa dla wszystkich osób w całej UE, co oznacza, że wszystkie przepisy prawa Unii powinny mieć to samo znaczenie i należy je stosować w taki sam sposób we wszystkich państwach członkowskich. Prawo stanowi podstawę, dzięki której UE może najlepiej wykorzystywać rynek wewnętrzny, dążyć do transformacji w kierunku bardziej ekologicznej i cyfrowej Europy oraz chronić i promować nasze wartości, skuteczną współpracę sądową i bezpieczeństwo naszej Unii. Z tego względu system oparty na przepisach ma zasadnicze znaczenie dla wizji UE, w Europie i na całym świecie, i stanowi warunek wstępny sprawiedliwości, demokracji i poszanowania praw podstawowych. Komisja zdecydowana jest podejmować większe wysiłki na rzecz promowania i przestrzegania praw człowieka, podstawowych wolności i praworządności. Najważniejsze kierunki prac, takie jak roczne sprawozdania na temat praworządności¹, europejski plan działania na rzecz demokracji² i odnowiona strategia wdrażania Karty praw podstawowych UE³ („Karta”), przyczyniają się łącznie do znacznej intensyfikacji działań służących wzmocnieniu prawnych i demokratycznych fundamentów UE.

Egzekwowanie prawa Unii ma zasadnicze znaczenie dla realizacji tego celu. Jest to jedno z podstawowych zadań Komisji, której w Traktatach UE podpisanych przez państwa członkowskie powierzono rolę „strażniczki traktatów”⁴ i prawa Unii w szerszym zakresie. Za sprawą tej nadrzędnej roli Komisja ponosi główną odpowiedzialność za egzekwowanie prawa. Główny sposób, w jaki pełni ona tę rolę, polega na współpracy z państwami członkowskimi, a także monitorowaniu wdrażania i stosowania przez nie prawa Unii. W niniejszym komunikacie bardziej szczegółowo opisano sposób, w jaki Komisja wypełnia to zadanie podczas opracowywania przepisów UE, ich transpozycji do prawa krajowego, wdrażania i stosowania w praktyce. Tak jak Komisja skupia się na ochronie praworządności, zapobiegając pojawianiu się problemów, najlepszym sposobem na egzekwowanie prawa Unii jest zapobieganie jego naruszeniu. Codzienna współpraca między Komisją i państwami członkowskimi ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia wczesnej zgodności z przepisami. Ostatecznie jednak postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa

¹ Komunikat Komisji „Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r. Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej”, COM(2022) 500 final.

² Komunikat Komisji w sprawie europejskiego planu działania na rzecz demokracji, COM(2020) 790 final.

³ Komunikat Komisji, „Strategia na rzecz wzmocnienia stosowania Karty praw podstawowych w UE”, COM(2020) 711 final.

⁴ Art. 17 Traktatu o Unii Europejskiej.

członkowskiego, w tym możliwość zaskarżenia państwa członkowskiego do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej („Trybunał Sprawiedliwości”), są często konieczne, aby rozwiązać problem naruszenia prawa Unii.

Dzięki skutecznemu egzekwowaniu przepisów ludzie i przedsiębiorstwa w UE możliwie najwcześniej korzystają ze wspólnie uzgodnionych przepisów i mogą liczyć na to, że jeżeli mieszkają lub pracują gdziekolwiek na terenie UE, ich prawa podstawowe będą przestrzegane. Z tego względu Komisja wspiera państwa członkowskie na wczesnym etapie procesu włączania przepisów UE do ich porządku prawnego, aby zapewnić poprawne wdrażanie i stosowanie prawa Unii od samego początku. To wyjaśnia również, dlaczego dane liczbowe dotyczące samych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego niekoniecznie stanowią dobrą miarę działań Komisji w zakresie egzekwowania przepisów, gdyż Komisja stara się zapobiegać występowaniu naruszeń, a jeżeli jednak wystąpią – doprowadzić do jak najszybszego ich zakończenia.

Oprócz Komisji i rządów krajowych inne podmioty również odgrywają kluczową rolę w skutecznym stosowaniu prawa Unii. Niektóre z nich pełnią rolę formalną, np. sądy krajowe, krajowe organy ds. konkurencji i organy regulacyjne lub organy nadzoru, takie jak organy nadzoru ds. konsumentów lub niezależne organy nadzoru ds. ochrony danych. Społeczeństwo obywatelskie i osoby fizyczne również pomagają w zwróceniu uwagi na możliwe naruszenia i potrzebę zajęcia się tymi naruszeniami.

W niniejszym komunikacie opisano, w jaki sposób Komisja pogłębia i rozwija swoje prace nad egzekwowaniem przepisów w celu zapewnienia, aby wszystkie państwa członkowskie w równym stopniu przestrzegały prawa Unii, oraz w celu maksymalizacji konkretnych korzyści, jakie przynoszą prace służące wdrażaniu i egzekwowaniu tych przepisów w codziennym życiu ludzi w UE⁵.

II. CZERPANIE KORZYŚCI Z PRAWA UNII

Ludzie i przedsiębiorstwa liczą na to, że wspólnie uzgodnione przepisy UE będą szybko i poprawnie wdrażane lub transponowane do prawa krajowego, państwa członkowskie będą w pełni je stosowały. Egzekwowanie przepisów UE ma zasadnicze znaczenie dla realizacji unijnej polityki i wiąże się nierozdzielnie z kształtowaniem polityki. Podczas stanowienia przepisów UE odbywa się skrupulatny proces oceny obowiązujących przepisów krajowych i unijnych, konsultacji publicznych i oceny wpływu na środowisko, społeczeństwo i gospodarkę⁶. Przyjęcie tych przepisów jest efektem włączającego i przejrzystego procesu legislacyjnego, w którym biorą udział Parlament Europejski i Rada, aby politycy i decydenci mogli zabrać głos co do sposobu wdrażania omawianych przepisów w praktyce. Jeżeli

⁵ Niniejszy komunikat opiera się na wcześniejszych komunikatach, w których zdefiniowano ramy operacyjne i przepisy dotyczące działania Komisji w zakresie skarg i naruszeń, i nie zastępuje ich. Zob. w szczególności komunikat Komisji „Prawo Unii: lepsze wyniki dzięki lepszemu stosowaniu” (C(2016)8600), (zwany dalej „komunikatem z 2016 r.”).

⁶ Zgodnie z wytycznymi w zakresie lepszego stanowienia prawa z 3.11.2021 r. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_pl

przyjęte akty prawne mają wywrzeć zamierzony wpływ, muszą być stosowane we wszystkich państwach członkowskich w całości, w sposób prawidłowy i jednakowy, z zachowaniem wyznaczonych terminów.

Umożliwienie ludziom pracy i prowadzenia działalności wszędzie w UE

Przepisy UE dotyczące **uznawania kwalifikacji zawodowych** ułatwiają wysoko wykwalifikowanym specjalistom świadczenie usług w całej UE, a jednocześnie gwarantują lepszą ochronę konsumentów. Państwa członkowskie wdrożyły jednak te przepisy w niejednolity sposób, przez co procedury obowiązujące pracowników i osoby samozatrudnione są w niektórych państwach członkowskich bardziej uciążliwe niż w innych. W konsekwencji postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskie zmieniły swoje ustawodawstwo, zapewniając, aby obywatele i przedsiębiorstwa czerpały korzyści z tych przepisów. Ponadto w wyniku współpracy w ramach Grupy Zadaniowej ds. Egzekwowania Przepisów dotyczących Jednolitego Rynku państwa członkowskie usunęły 217 pozycji z wykazu zawodów, w odniesieniu do których niezbędne jest przeprowadzenie wstępnego sprawdzenia kwalifikacji, co ułatwia pracownikom świadczenie usług w tych państwach członkowskich.

Lepsza koordynacja krajowych **systemów zabezpieczenia społecznego** w państwach członkowskich również pomaga ludziom w skutecznym korzystaniu z prawa do swobodnego przemieszczania się. Aby chronić swobodne przemieszczanie się pracowników i koordynację systemów zabezpieczenia społecznego, Komisja wszczęła postępowania przeciwko dwóm państwom członkowskim za przyznawanie niższych kwot świadczeń rodzinnych pracującym tam obywatelom UE, jeżeli ich dzieci mieszkają w państwie członkowskim, w którym uznaje się, że koszty życia są niższe. W jednym z tych przypadków stanowisko Komisji znalazło już potwierdzenie w wyroku Trybunału Sprawiedliwości, który orzekł, że dostosowywanie świadczeń rodzinnych w zależności od państwa miejsca zamieszkania dzieci beneficjenta jest nielegalne.

Mechanizm współpracy **SOLVIT** służący rozwiązywaniu problemów transgranicznych umożliwia wcześniejsze identyfikowanie możliwych naruszeń prawa Unii oraz natychmiastowe dochodzenie roszczeń przez poszkodowane przedsiębiorstwa lub osoby fizyczne. Mechanizm ten oferuje rozwiązania praktycznych problemów i ograniczeń, jakie napotykają osoby pracujące, mieszkające lub prowadzące działalność gospodarczą w innych państwach członkowskich⁷. Organy krajowe, które tworzą sieć SOLVIT, pracują wspólnie nad stosowaniem przepisów UE i często korzystają z pomocy i wiedzy fachowej Komisji⁸. Krajowe centra SOLVIT nie tylko znajdują rozwiązania dotyczące licznych sytuacji indywidualnych osób, lecz również pomagają rozpoznać i rozwiązywać problemy strukturalne w stosowaniu prawa Unii⁹.

⁷ Zalecenie Komisji z dnia 17 września 2013 r. w sprawie zasad regulujących SOLVIT, C(2013) 5869 final.

⁸ Dokument roboczy służb Komisji, „SOLVIT’s Helping Hand in the Single Market: celebrating 20 years” [Pomocna dłoń SOLVIT na jednolitym rynku: 20 lat działalności], SWD(2022) 325 final.

⁹ https://ec.europa.eu/solvit/index_pl.htm

Brak zgodności z przepisami ma swoją cenę. Może on oznaczać opóźnienie ochrony praw podstawowych lub jej węższy zakres, podważanie takich praw jak równe traktowanie i swobodne przemieszczanie się. Może utrwać obciążenia spoczywające na obywatelach i przedsiębiorstwach. Może oznaczać, że szkody w środowisku będą trwałe. Może oznaczać słabszą lub opóźniającą się ochronę konsumentów lub pracowników, lub ochronę osób ubiegających się o azyl. Ma to szczególny wpływ na osoby pracujące za granicą, podróżujące za granicę lub przekraczające granice w innych celach¹⁰, zmuszone dostosowywać się do odmiennych przepisów w zależności od sposobu stosowania prawa Unii. Błędne stosowanie przepisów UE zakłóca również konkurencję na jednolitym rynku, zmniejszając równe szanse dla przedsiębiorstw w całej UE.

Gdy państwa członkowskie naruszają przepisy UE, wprowadzając lub tolerując przeszkody na jednolitym rynku, aby stworzyć korzystną sytuację dla przedsiębiorstw, potencjalne korzyści są często krótkotrwałe, natomiast długotrwały wpływ, jaki wywiera to na przedsiębiorstwa, może być znacznie bardziej szkodliwy, przez co wszystkim przedsiębiorstwom będzie znacznie trudniej korzystać z możliwości, jakie oferuje im jednolity rynek¹¹.

Koszty nieprawidłowego lub niepełnego stosowania przepisów

Bariery, jakie istnieją na **jednolitym rynku**, w wielu przypadkach wynikają z nieprawidłowego lub niepełnego stosowania Traktatów i przepisów UE¹². Problem ten dotyczy w szczególności MŚP i przedsiębiorstw typu start-up, gdyż w pierwszej kolejności odczuwają one obciążenia administracyjne i złożoność przepisów, szczególnie przy przekraczaniu granic w celu prowadzenia działalności gospodarczej na jednolitym rynku. Błędne stosowanie przepisów utrudnia również osiągnięcie korzyści skali, jakie oferuje jednolity rynek, co działa na niekorzyść konsumentów. Niespójne przepisy działają w szczególności na szkodę regionów transgranicznych¹³.

Zdecydowane egzekwowanie **reguł konkurencji** ma zasadnicze znaczenie dla przedsiębiorstw i konsumentów, aby mogli oni czerpać korzyści z jednolitego rynku. Nieprawidłowe stosowanie tych reguł ogranicza równe szanse dla przedsiębiorstw, co może przełożyć się na wyższe ceny i mniejszy wybór dla konsumentów.

Wdrażanie unijnej polityki i prawa **ochrony środowiska** nie tylko ma zasadnicze znaczenie dla zdrowego środowiska, lecz tworzy także nowe możliwości w zakresie wzrostu gospodarczego, zatrudnienia i konkurencyjności. Pełne wdrożenie unijnych przepisów dotyczących ochrony środowiska może również pomóc gospodarce UE zaoszczędzić około

¹⁰ Na przykład w celach nauki, opieki zdrowotnej, zajęć kulturalnych lub innych form spędzania wolnego czasu itp.

¹¹ Komunikat Komisji „Długofalowy plan działania na rzecz lepszego wdrażania i egzekwowania przepisów dotyczących jednolitego rynku”, COM(2020) 94 final.

¹² Komunikat Komisji w sprawie określenia i usuwania barier na jednolitym rynku, COM(2020) 93 final.

¹³ Sprawozdanie Komisji „Regiony przygraniczne UE: »żywe laboratoria« dla integracji europejskiej”, COM(2021) 393 final oraz komunikat Komisji „Zwiększanie wzrostu gospodarczego i spójności w regionach przygranicznych UE”, COM(2017) 534 final.

55 mld EUR rocznie na kosztach ochrony zdrowia i bezpośrednich kosztach ponoszonych przez środowisko¹⁴.

Korzyści wynikające z szybkiego wdrożenia nowych unijnych przepisów podatkowych

Nowe **przepisy dotyczące podatku od wartości dodanej (VAT) w handlu elektronicznym** weszły w życie w 2021 r. jako część prac służących zapewnieniu bardziej wyrównanych warunków działania i uproszczeniu VAT-u. Sprzedawcy internetowi mogą się teraz rejestrować na portalu elektronicznym (w punkcie kompleksowej obsługi) i wypełniać tam wszystkie swoje zobowiązania związane z podatkiem VAT dotyczące sprzedaży w całej UE. Komisja zapewniła wsparcie i wytyczne dotyczące nowych przepisów zarówno państwom członkowskim, jak i zainteresowanym stronom, których przepisy te dotyczą. Pomogło to w sprawnym wdrażaniu nowych przepisów dotyczących podatku VAT w handlu elektronicznym oraz w zgromadzeniu za pośrednictwem nowego portalu 8,8 mld EUR przychodów z tytułu podatku VAT, w tym 700 mln EUR nowych przychodów z tytułu podatku VAT¹⁵, oraz w rejestracji 100 000 sprzedawców internetowych za pośrednictwem platformy elektronicznej.

Pełne i spójne stosowanie przez państwa członkowskie przepisów UE jest istotne dla zachowania pewności prawa i zaufania, jakim ludzie i przedsiębiorstwa darzą krajowe instytucje i całą UE. Dotyczy to w szczególności naszych wspólnych wartości, praw podstawowych, praworządności, czterech podstawowych wolności UE oraz funkcjonowania jednolitego rynku. W dążeniu do Unii równości niezbędne jest przestrzeganie zasad równości i niedyskryminacji w całej UE oraz zapewnienie, aby obywatele mogli korzystać z takiego samego stopnia ochrony swoich praw niezależnie od miejsca w UE, w którym mieszkają.

Ochrona obywatelstwa Unii

Programy obywatelstwa dla inwestorów obowiązujące w niektórych państwach członkowskich wzbudziły w ostatnich latach głębokie obawy. Systematyczne przyznawanie obywatelstwa, a tym samym obywatelstwa Unii, w zamian za wcześniej ustaloną płatność oraz bez rzeczywistego związku z państwem członkowskim stanowi naruszenie koncepcji obywatelstwa Unii, jak również zasady lojalnej współpracy. Stwarza ono również duże ryzyko w zakresie bezpieczeństwa, prania pieniędzy, uchylania się od opodatkowania i korupcji. Podtrzymując stanowisko, że obywatelstwo Unii nie jest na sprzedaż oraz że należy niezwłocznie uchylić wszelkie istniejące programy obywatelstwa dla inwestorów,

¹⁴ Dokładniejsze wyjaśnienie tych danych liczbowych można znaleźć w badaniu „[Update of the costs of not implementing EU environmental law](#)” [Aktualizacja kosztów niewdrażania unijnego prawa ochrony środowiska], COWI i Eunomia, 2019.

¹⁵ Dane za pierwszych sześć miesięcy funkcjonowania ([New EU VAT rules for e-commerce: Updated revenue figures point to a successful implementation \(europa.eu\)](#)[Nowe unijne przepisy w zakresie podatku VAT w handlu elektronicznym: zaktualizowane dane liczbowe dotyczące przychodów świadczą o skutecznym wdrożeniu]).

Komisja wszczęła przełomowe postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko dwóm państwom członkowskim i skierowała ostatecznie jedną z tych spraw do Trybunału Sprawiedliwości. Ponadto Komisja pozostaje w kontakcie z drugim państwem członkowskim, które w międzyczasie zniosło swój program obywatelstwa dla inwestorów.

Utrzymanie równości i niedyskryminacji

Poszanowanie godności osoby ludzkiej i równości to podstawowe wartości UE zapisane w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej. Wartości te nie są jedynie normami etycznymi, lecz stanowią one prawa podstawowe zapisane w Karcie¹⁶ i ogólne zasady prawa Unii. Komisja podjęła kroki służące ochronie praw osób LGBTIQ i ostatecznie zaskarżyła jedno państwo członkowskie do Trybunału Sprawiedliwości w związku z krajowym ustawodawstwem dyskryminującym osoby ze względu na orientację seksualną lub tożsamość płciową.

W odniesieniu do równości płci, a konkretniej w związku z zabezpieczeniem społecznym, Komisja podjęła kroki przeciwko jednemu państwu członkowskiemu w związku z jego prawem emerytalnym, które pośrednio dyskryminuje kobiety przy obliczaniu okresu składkowego wymaganego do uzyskania prawa do emerytury.

Obrona wolności mediów

Gwarancja wolności mediów i wolności słowa stanowi podstawę otwartego, demokratycznego i zrównoważonego społeczeństwa cyfrowego. Dostawcy usług medialnych muszą mieć dostęp do rynku na niedyskryminacyjnych, proporcjonalnych i obiektywnie uzasadnionych warunkach, tak aby mogli pracować w sposób swobodny i niezależny w każdym miejscu w Unii Europejskiej. Komisja zaskarżyła jedno państwo członkowskie do Trybunału Sprawiedliwości za naruszenie przepisów telekomunikacyjnych na rynku wewnętrznym i łamanie wolności słowa zapisanej w Karcie.

Wspieranie legalnej migracji i równego traktowania obywateli państw trzecich

Przyciąganie talentów z państw trzecich zarówno wzbogaca nasze społeczeństwo, jak i jest korzystne dla naszych gospodarek. W przepisach UE przewidziano wspólne warunki wjazdu i pobytu dla niektórych kategorii obywateli z państw niebędących członkami UE oraz traktowanie na równi z obywatelami Unii w kilku obszarach. Komisja podjęła kroki przeciwko kilku państwom członkowskim ze względu na wprowadzenie przez nie nieuzasadnionych przeszkód dla obywateli państw trzecich w dostępie do zatrudnienia i prowadzenia działalności na własny rachunek. Komisja wszczęła również postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z uwagi na nadmierne obciążenia przy rozpatrywaniu wniosków w sprawie unijnych zezwoleń¹⁷. W rezultacie kilka państw członkowskich zmieniło swoje przepisy krajowe tak, aby były zgodne z prawem Unii, dzięki czemu mieszkanie i praca w Europie stały się dla

¹⁶ Prawo do niedyskryminacji jest zapisane w Karcie i zakazuje ono wszelkiej dyskryminacji z jakichkolwiek względów.

¹⁷ https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/legal-migration-and-integration/work/single-permit-work_pl

wykwalifikowanych obywateli państw trzecich łatwiejsze i atrakcyjniejsze.

Zwalczanie nawoływania do nienawiści z pobudek rasistowskich i ksenofobicznych oraz przestępstw z nienawiści

Nawoływanie do nienawiści i przestępstwa z nienawiści są nie tylko szkodliwe dla osób, których dotyczą, i społeczeństwa w ogólnym ujęciu, lecz również uderzają w fundamentalne wartości UE. Kluczem do osiągnięcia skutecznego egzekwowania przepisów w tym zakresie jest położenie nacisku na wdrażanie decyzji ramowej z 2008 r. w sprawie zwalczania nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści¹⁸. Komisja jest zdecydowana zapewnić skuteczną kryminalizację nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści, a przyjęta przez nią strategia przyniosła znaczne postępy we wdrażaniu wśród państw członkowskich. W tym względzie w razie potrzeby Komisja zamierza wszczynać postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, co potwierdziła w unijnym planie działania przeciwko rasizmowi¹⁹. W następstwie szeregu spraw dotyczących uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczętych w latach 2020–2021 kilka państw członkowskich rozpoczęło procedury, aby zmienić swoje ustawodawstwo, lub przyjęło już nowe zmiany legislacyjne. Na przykład zmiany przyjęte w jednym z państw członkowskich przyczyniły się do surowszej kryminalizacji i ścigania karnego przestępstw polegających na nawoływaniu do nienawiści i przestępstw z nienawiści oraz poprawy ochrony mniejszości przed tymi przestępstwami.

Łączenie sił przeciwko terroryzmowi

Akty terrorystyczne stanowią jedno z najpoważniejszych pogwałceń podstawowych wolności, na których opiera się Unia. Ataki terrorystyczne w państwach członkowskich UE dobitnie przypomniały, że policja i prokuratura potrzebują skuteczniejszych narzędzi zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i ich zwalczania. Dyrektywa w sprawie zwalczania terroryzmu z 2017 r.²⁰ stanowi podstawę działań wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych państw członkowskich w reakcji na terroryzm i jest kluczową częścią ram unii bezpieczeństwa UE. Komisja wszczęła postępowanie przeciwko kilku państwom członkowskim w celu zapewnienia, aby istniały warunki prawne umożliwiające organom krajowym współpracę i wymianę informacji na temat zagrożeń terrorystycznych.

III. WDRAŻANIE I STOSOWANIE PRAWA UNII: WSPÓLNE STARANIA

Komisja sprawuje nadzór nad poszanowaniem prawa Unii przez państwa członkowskie i wykorzystuje różnorodne narzędzia, aby promować i egzekwować jego prawidłowe stosowanie, w tym postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa

¹⁸ Decyzja ramowa 2008/913/WSiSW z dnia 28 listopada 2008 r. w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawno-karnych.

¹⁹ Komunikat Komisji, „Unia równości: Unijny plan działania przeciwko rasizmowi na lata 2020–2025”, COM(2020) 565 final.

²⁰ Dyrektywa (UE) 2017/541 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie zwalczania terroryzmu.

członkowskiego. Skuteczne stosowanie i egzekwowanie obowiązujących przepisów wymaga jednak, aby inne podmioty również w nich uczestniczyły. Egzekwowanie przepisów wymaga w pierwszej kolejności ścisłej współpracy z państwami członkowskimi, a także z wyspecjalizowanymi organami, takimi jak organy ochrony konsumentów lub organy ochrony danych, organy ochrony konkurencji i organy regulacyjne, organizacje pozarządowe, przedsiębiorstwa i ogół społeczeństwa. Aby system mógł działać skutecznie, musi polegać na pełnym zaangażowaniu organów krajowych odpowiedzialnych za prawidłowe stosowanie i egzekwowanie prawa, oraz na udziale ogółu społeczeństwa, społeczeństwa obywatelskiego, przedsiębiorstw i innych podmiotów, aby móc zidentyfikować potencjalne naruszenia.

Gdy **sądy krajowe** stosują prawo Unii, są sądami UE i mają do odegrania szczególnie istotną rolę w systemie egzekwowania prawa. W przypadku naruszenia praw obywateli Unii lub unijnych przedsiębiorstw w państwach członkowskich należy zapewnić im dostęp do szybkiego i skutecznego krajowego środka prawnego zgodnie z zasadą skutecznej ochrony prawnej²¹. Z tego względu muszą one być niezależne, bezstronne i ustanowione na mocy prawa.

Jednocześnie sądy w państwach członkowskich mają prawo do kierowania pytań do Trybunału Sprawiedliwości, a w niektórych przypadkach nawet taki obowiązek, jeżeli nie mają pewności co do wykładni lub sposobu stosowania prawa Unii. Dialog ten, odbywający się za pośrednictwem odesłań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości, ma zasadnicze znaczenie dla jednolitego stosowania prawa Unii w oparciu o zasadę pierwszeństwa prawa Unii oraz dla przestrzegania praw obywateli²². Komisja systematycznie korzysta ze swojego prawa do przedstawiania uwag we wszystkich postępowaniach dotyczących pytań prejudycjalnych toczących się przed Trybunałem Sprawiedliwości²³. Jeżeli Trybunał stwierdzi naruszenie prawa Unii, sąd odsyłający ma obowiązek zaradzenia temu naruszeniu w konkretnej toczącej się przed nim sprawie.

Ponadto Komisja nie tylko monitoruje, czy dane państwo członkowskie zastosowało się do orzeczenia, lecz zapewnia również, aby wszystkie pozostałe państwa członkowskie tak samo zastosowały normę ustaloną przez Trybunał Sprawiedliwości. Wzrost z czasem liczby orzeczeń w trybie prejudycjalnym²⁴ oraz interwencje Komisji w tych sprawach w znacznym stopniu przyczyniły się zatem do lepszego egzekwowania prawa Unii w państwach członkowskich. Ponadto Komisja wszczęła postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z naruszaniem zasad autonomii,

²¹ Art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej oraz art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

²² Przypadki krajowych przepisów lub praktyk, które utrudniają wszczynanie postępowania prejudycjalnego, na przykład ze względu na fakt, że sędzia może ponieść odpowiedzialność dyscyplinarną za przedłożenie odesłania prejudycjalnego lub za stosowanie prawa Unii zgodnie z wykładnią Trybunału Sprawiedliwości, lub przypadki, w których sądom krajowym uniemożliwia się uznawanie pierwszeństwa prawa Unii, wpływają w sposób systemowy na egzekwowanie prawa Unii.

²³ W sprawach dotyczących konkurencji i pomocy państwa Komisja regularnie udziela wsparcia i interweniuje w postępowaniach przed sądami krajowymi.

²⁴ W przeciągu ostatnich 10 lat liczba orzeczeń w trybie prejudycjalnym znacznie wzrosła – w 2021 r. Trybunał wydał 567 takich orzeczeń w porównaniu z 385 wydanymi w 2010 r.

pierwszeństwa, skuteczności i jednolitego stosowania prawa Unii, a także poszanowania autorytetu Trybunału Sprawiedliwości.

Komisja realizuje europejską strategię szkolenia kadr wymiaru sprawiedliwości²⁵ w celu zapewnienia, aby **pracownicy wymiaru sprawiedliwości** tacy jak sędziowie, prokuratorzy, adwokaci i przedstawiciele innych zawodów zaangażowanych w administrację wymiaru sprawiedliwości, znali prawo Unii i unijne instrumenty współpracy sądowej oraz posiadali właściwe umiejętności, aby przestrzegać praworządności i stosować prawo Unii w swoich krajach w sposób prawidłowy i spójny.

Postępy we wdrażaniu przepisów podatkowych UE poprzez interwencje w postaci orzeczeń w trybie prejudycjalnym

W obszarze opodatkowania orzeczenia w trybie prejudycjalnym to dla Komisji istotne narzędzie zapewniania prawidłowego stosowania prawa Unii.

W przypadku **podatków bezpośrednich** orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą konkretnych transgranicznych przeszkód w swobodzie przemieszczania się wynikających z krajowych systemów podatkowych. Na przykład Trybunał Sprawiedliwości orzekł w trybie prejudycjalnym, że obywatele wpłacający datki na organizacje charytatywne w innym państwie członkowskim powinni korzystać z takich samych ulg podatkowych, jak gdyby wpłacali pieniądze na porównywalną organizację charytatywną we własnym państwie członkowskim²⁶.

W przypadku **podatku pośredniego** orzeczenia w trybie prejudycjalnym, po których nastąpił dialog między Komisją a państwami członkowskimi, sprawiły, że państwa członkowskie zmieniły swoje ustawodawstwo. Stało się tak w przypadku jednego państwa członkowskiego w sprawie dotyczącej użytkowania pojazdów z zagranicznymi tablicami rejestracyjnymi²⁷ oraz w przypadku **innego państwa członkowskiego** w sprawie dotyczącej restrykcyjnych warunków odnoszących się do podatku VAT²⁸.

Parlamenty narodowe mają również istotną rolę do odegrania polegającą na współpracy z rządami krajowymi nad przyjmowaniem przepisów służących transpozycji dyrektyw UE i wdrażaniu niektórych rozporządzeń poprzez przepisy krajowe. Komisja przyjęła restrykcyjny kurs w kwestii braku transpozycji dyrektyw, wykorzystując pełen potencjał instrumentu ustanowionego w art. 260 ust. 3 TFUE i wprowadzonego Traktatem z Lizbony: Komisja automatycznie wszczyna sprawy i systematycznie zwraca się do Trybunału o nałożenie kar finansowych, jeżeli państwa członkowskie nie dokonają terminowej transpozycji dyrektyw. Podejście to przyniosło istotne rezultaty, a liczba spraw dotyczących

²⁵ Komunikat Komisji „Zapewnienie sprawiedliwości w UE – europejska strategia szkolenia kadr wymiaru sprawiedliwości na lata 2021–2024”, COM(2020) 713 final.

²⁶ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-318/07, Persche.

²⁷ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-274/20, GN i WX przeciwko Prefettura di Massa Carrara – Ufficio Territoriale del Governo di Massa Carrara;

²⁸ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-335/19, E. Sp. z o.o. Sp. k. przeciwko Ministrowi Finansów.

niedopełnienia obowiązku zgłoszenia, które Komisja musiała przekazać do Trybunału Sprawiedliwości, spadła o ponad połowę od wejścia w życie Traktatu z Lizbony. Liczba spraw dotyczących uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczętych z tego tytułu, że państwa członkowskie nie zgłosiły Komisji swoich krajowych środków transpozycji w terminie określonym w unijnych dyrektywach, wciąż jest jednak wysoka. Krajowi ustawodawcy odgrywają istotną rolę w zapewnianiu zarówno terminowej, jak i pełnej transpozycji: powiadamiając Komisję o krajowych środkach transpozycji, państwa członkowskie muszą wyraźnie i przejrzysto wyjaśnić, w jaki sposób transponowały każdy z przepisów dyrektywy²⁹.

Inne istotne podmioty, które mają do odegrania ważną rolę w egzekwowaniu prawa Unii, obejmują: sektorowe organy regulacyjne, kontrolne i wykonawcze, krajowe i regionalne organy nadzoru, prokuratorów, krajowych rzeczników praw obywatelskich i organy ds. równości. Komisja koncentruje swoje działania w zakresie egzekwowania przepisów na zapewnianiu, aby organy krajowe były odpowiednio wyposażone i zdolne do wypełniania swoich obowiązków, analizując konflikty interesów, niezależność³⁰ i zatrudnienie w takich organach. Komisja wspiera również państwa członkowskie w ich staraniach o wdrożenie przepisów, zapewniając wsparcie techniczne i finansowe oraz wiedzę fachową stanowiącą podstawę reform strukturalnych³¹, jak również specjalistyczne programy szkoleniowe³². Przekazała na przykład krajowym organom nadzoru ds. ochrony danych dotacje, aby wesprzeć ich prace w egzekwowaniu ogólnego rozporządzenia o ochronie danych³³. Komisja wszczęła również przeciwko państwom członkowskim postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom w celu zapewnienia, aby organy te były niezależne i dysponowały niezbędnymi uprawnieniami umożliwiającymi im karanie za naruszenia tego rozporządzenia.

Pomocne są również specjalne inicjatywy UE, np. transgraniczne mechanizmy dochodzenia roszczeń, takie jak SOLVIT, europejskie postępowanie w sprawie drobnych roszczeń lub europejskie internetowe rozstrzyganie sporów. W sektorze finansowym trzy europejskie organy nadzoru³⁴ są uprawnione do prowadzenia kontroli właściwych organów krajowych w celu oceny zgodności przepisów krajowych przyjmowanych w ramach wdrażania prawa

²⁹ W swoim wyroku w sprawie C-543/17, Komisja przeciwko Belgii, Trybunał Sprawiedliwości wyjaśnił, że państwa członkowskie mają obowiązek dostarczyć Komisji wystarczająco jasne i precyzyjne informacje co do przepisów krajowych transponujących dyrektywę.

³⁰ Sytuacja ta dotyczy na przykład niezależności krajowych organów regulacyjnych w sektorze energetycznym, co stanowi podstawową zasadę trzeciego pakietu energetycznego i ma również zasadnicze znaczenie dla zapewnienia skutecznej ochrony konsumentów, jak potwierdził Trybunał Sprawiedliwości (sprawa C-718/18 Komisja przeciwko Niemcom).

³¹ Na przykład poprzez Instrument Wsparcia Technicznego i partnerstwo TAIEX-EIR peer 2 peer.

³² Na przykład Komisja opracowała pakiet szkoleń z zakresu unijnego prawa ochrony środowiska (https://ec.europa.eu/environment/legal/law/training_package.htm).

³³ Rozporządzenie (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych).

³⁴ Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EUNB), Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA) oraz Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA).

Unii. Organy te są również właściwe do prowadzenia dochodzeń i podejmowania działania w przypadku, gdy właściwe organy krajowe nie wypełnią swoich zobowiązań wynikających z prawa Unii. Dzięki temu możliwe jest zapewnienie spójnego i skutecznego stosowania prawa Unii w sektorze finansowym.

Rola Europejskich Centrów Konsumenckich³⁵ w egzekwowaniu prawa ochrony konsumentów

Europejskie Centra Konsumenckie odgrywają zasadniczą rolę w wykrywaniu potencjalnych powszechnych naruszeń prawa ochrony konsumentów i podejmowaniu działań przeciwko takim naruszeniom. Są to m.in. działania służące zapewnieniu, aby systemy rezerwacji miejsc noclegowych online były wolne od technik manipulacji, takich jak: ukrywanie w rankingu informacji o sponsorowaniu, nieuzasadnione wywieranie presji czasowej na użytkowników lub przedstawianie rabatów w sposób wprowadzający w błąd.

W 2020 r., w następstwie **dialogu z Komisją i organami krajowymi**, czołowe platformy rezerwacji miejsc noclegowych zmieniły sposób, w jaki przedstawiają konsumentom oferty, zniżki i ceny, tak aby użytkownicy mogli dokonywać świadomego porównania zgodnie z wymogami unijnego prawa ochrony konsumentów. Zaliczało się do tego unikanie przedstawiania oferty jako ograniczonej w czasie, jeżeli ta sama cena pozostałaby dostępna później, oraz wyjaśnienie sposobu szeregowania wyników. Podobny dialog doprowadził do tego, że w 2022 r. duża internetowa platforma handlowa dostosowała swoje praktyki w zakresie anulowania do unijnych przepisów konsumenckich. Dzięki temu konsumenci będą mogli łatwiej niż w przeszłości zrezygnować z abonamentu na usługi premium, do czego potrzeba będzie tylko dwóch kliknięć oraz widocznego i wyraźnego przycisku „Anuluj”.

Szkolenie MŚP w zakresie prawa ochrony konsumentów

Projekt „Consumer Law Ready”³⁶ to ogólnounijny program szkoleniowy w zakresie prawa ochrony konsumentów przeznaczony dla małych i średnich przedsiębiorstw. Główny instruktor wyznaczony w każdym państwie członkowskim prowadzi szkolenie pośredników, którzy następnie szkolą MŚP. Pomoże to zminimalizować naruszenia i zwiększyć świadomość w zakresie funkcjonowania unijnego prawa ochrony konsumentów.

IV. INTELIGENTNE EGZEKLOWANIE – ZAPOBIEGANIE NARUSZENIOM PRAWA UNII OD SAMEGO POCZĄTKU

³⁵ Sieć Europejskich Centrów Konsumenckich (ECC Net) łączy organy krajowe odpowiedzialne za egzekwowanie unijnych przepisów dotyczących ochrony konsumentów (https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/resolve-your-consumer-complaint/european-consumer-centres-network-ecc-net_pl). Współpraca w tym zakresie obejmuje przepisy dotyczące konsumentów w różnych obszarach, takich jak nieuczciwe praktyki handlowe, handel elektroniczny, blokowanie geograficzne, wakacje zorganizowane, sprzedaż przez internet i prawa pasażerów.

³⁶ <http://www.consumerlawready.eu/>

Aby przewidywać naruszenia i ich unikać, Komisja bierze pod uwagę kwestie związane z wdrażaniem i egzekwowaniem prawa już przy opracowywaniu wniosków dotyczących przepisów UE. Strategie wdrażania³⁷ opracowane przez Komisję we współpracy z administracjami krajowymi pomagają określić główne wyzwania w zakresie transpozycji i stosowania przepisów UE, przed którymi stoją państwa członkowskie, oraz wskazują narzędzia, którymi Komisja posługuje się, by wspomagać przestrzeganie przepisów.

Pomaganie państwom członkowskim w przygotowaniu się do wdrożenia

Rozporządzenie w sprawie oceny technologii medycznych³⁸ ma na celu poprawę dostępu pacjentów w UE do innowacyjnych technologii w dziedzinie zdrowia, między innymi związanych z lekami i wyrobami medycznymi. Komisja opublikowała plan kroczący³⁹ służący wsparciu organów krajowych, podmiotów opracowujących technologię medyczną i zainteresowanych stron we wdrożeniu tego aktu prawnego, gdy zacznie on obowiązywać w 2025 r.

Aby uniknąć rozbieżnych interpretacji nowo przyjętych przepisów UE oraz wspierać wspólne rozumienie obowiązujących przepisów, Komisja zapewnia państwom członkowskim, przedsiębiorstwom, zainteresowanym stronom i ogółowi społeczeństwa praktyczne wytyczne⁴⁰ dotyczące rozumienia i stosowania konkretnych aspektów prawa Unii.

Wytyczne te mogą na przykład mieć postać wytycznych dotyczących wykładni i stosowania prawa Unii lub „często zadawanych pytań” opublikowanych w internecie. Wydano je we wszystkich najważniejszych obszarach polityki. W szczególności Komisja wykorzystuje wytyczne, aby towarzyszyć państwom członkowskim w procesie transpozycji dyrektyw i stosowania rozporządzeń, rozpoczynającym się zazwyczaj bezpośrednio po przyjęciu aktu, a także aby konsolidować orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości⁴¹.

Wytyczne Komisji mające pomóc w praktycznym stosowaniu prawodawstwa

Wytyczne Komisji dotyczące stosowania art. 17 **dyrektywy w sprawie prawa autorskiego**⁴² przyczyniają się do spójnego stosowania we wszystkich państwach członkowskich nowych przepisów dotyczących platform udostępniania treści. Wytyczne są praktycznym dokumentem służącym wyjaśnieniu użytkownikom i podmiotom praw tego, co można, a czego nie można zamieszczać bez zgody podmiotu praw autorskich, oraz kiedy

³⁷ Wytyczne w zakresie lepszego stanowienia prawa z 3.11.2021 r., https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_pl

³⁸ Rozporządzenie (UE) 2021/2282 z dnia 15 grudnia 2021 r. w sprawie oceny technologii medycznych.

³⁹ https://health.ec.europa.eu/system/files/2022-05/hta_htar_rolling-plan_en.pdf

⁴⁰ Ostatecznej i autorytatywnej wykładni prawa Unii może dokonywać jedynie Trybunał Sprawiedliwości.

⁴¹ Komisja opracowała na przykład szereg ogólnych wytycznych interpretacyjnych dotyczących dyrektyw w sprawie ochrony przyrody, https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance_en.htm

⁴² Dyrektywa (UE) 2019/790 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie prawa autorskiego i praw pokrewnych na jednolitym rynku cyfrowym.

można żądać od platform usunięcia lub przeglądu treści zamieszczonych przez użytkowników.

Po przyjęciu **pakietu na rzecz mobilności**⁴³ Komisja wydała wytyczne w formie pytań i odpowiedzi oraz wytyczne na temat wykładni szeregu zbiorów nowych przepisów dotyczących w szczególności czasu prowadzenia pojazdu⁴⁴, delegowania kierowców⁴⁵, inteligentnych tachografów⁴⁶ oraz obowiązku powrotu pojazdów do bazy eksploatacyjnej⁴⁷. Wytyczne te mają pomóc zainteresowanym stronom w prawidłowym stosowaniu tych przepisów, a państwowi członkowskim – w ich transpozycji i konsekwentnym egzekwowaniu.

Aby promować skuteczne wdrażanie prawa Unii we wszystkich obszarach polityki, Komisja wykorzystuje również wiele innych *narzędzi opartych na spotkaniach*, takich jak: komitety, sieci, grupy ekspertów i warsztaty. Grupy te umożliwiają państwom członkowskim dzielenie się dobrymi praktykami i omawianie problemów napotkanych przy stosowaniu przepisów UE. Komisja może wówczas na wczesnym etapie zidentyfikować trudności związane z wdrażaniem i podjąć prace nad ewentualnymi środkami zaradczymi, w tym wykorzystaniem narzędzi informatycznych w celu wsparcia efektywniejszego i skuteczniejszego wdrażania. Kluczowym forum na rzecz poprawy stosowania i egzekwowania prawa jest Grupa Zadaniowa ds. Egzekwowania Przepisów dotyczących Jednolitego Rynku, którą utworzono w 2020 r. w następstwie konkluzji Rady Europejskiej w sprawie polityki przemysłowej⁴⁸. Głównym elementem prac tej grupy jest analiza barier w egzekwowaniu przepisów dotyczących jednolitego rynku oraz opracowywanie praktycznych rozwiązań.

Zapobieganie barierom na jednolitym rynku, zanim się pojawią

W dyrektywie w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku⁴⁹ zobowiązano państwa członkowskie do **powiadamiania Komisji o projektach krajowych przepisów technicznych** przed ich przyjęciem, aby uniknąć tworzenia barier na jednolitym rynku. Ten

⁴³ https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/road/mobility-package-i_en

⁴⁴ Rozporządzenie (WE) nr 561/2006 z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego.

⁴⁵ Dyrektywa (UE) 2020/1057 z dnia 15 lipca 2020 r. ustanawiająca przepisy szczególne w odniesieniu do dyrektywy 96/71/WE i dyrektywy 2014/67/UE dotyczące delegowania kierowców w sektorze transportu drogowego.

⁴⁶ Rozporządzenie (UE) nr 165/2014 z dnia 4 lutego 2014 r. w sprawie tachografów stosowanych w transporcie drogowym.

⁴⁷ Rozporządzenie (WE) nr 1071/2009 z dnia 21 października 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dotyczące warunków wykonywania zawodu przewoźnika drogowego.

⁴⁸ https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/single-market-enforcement-taskforce_en

⁴⁹ Dyrektywa (UE) 2015/1535 z dnia 9 września 2015 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (ujednoczenie dyrektywy 98/34/WE).

mechanizm powiadamiania przyczynił się do pozytywnej praktyki wymiany informacji, dialogu i współpracy między państwami członkowskimi a Komisją oraz między samymi państwami członkowskimi. W ramach tego mechanizmu wymienia się również dobre praktyki w celu rozwiązania wspólnych problemów dotyczących przepisów technicznych, zwłaszcza w nowo uregulowanych sektorach, takich jak usługi cyfrowe i nowe technologie. Mechanizm ten nie tylko pozwolił uniknąć ustanowienia nowych przepisów naruszających prawo Unii, lecz także był pomocny w stosowaniu zasady wzajemnego uznawania.

W obszarze usług procedura powiadamiania przewidziana w dyrektywie usługowej⁵⁰ ma zapobiegać tworzeniu nieuzasadnionych barier regulacyjnych na jednolitym rynku. Komisja aktywnie zachęca państwa członkowskie do zapewnienia przejrzystości środków, które wprowadzają w zakresie usług, i stale dąży do zwiększenia efektywności tej procedury powiadamiania.

Dyrektywa w sprawie analizy proporcjonalności jest kolejnym narzędziem, które zapobiega powstawaniu nowych barier na jednolitym rynku usług świadczonych w ramach zawodów regulowanych. Wszelkie nowe krajowe regulacje dotyczące zawodów muszą być poddane dogłębnej ocenie, a przed ich przyjęciem konieczne jest wykazanie proporcjonalności.

Współpraca z państwami członkowskimi w celu poprawy egzekwowania prawa

Grupę ekspertów ds. dyrektywy w sprawie dostępności stron internetowych (WADEX)⁵¹ powołano, by wspierała Komisję we wdrożeniu dyrektywy w sprawie **dostępności stron internetowych**⁵² oraz by stanowiła forum wymiany dobrych praktyk i doświadczeń w tej dziedzinie między państwami członkowskimi. W latach 2020–2022 odbywały się comiesięczne seminaria internetowe, które pomogły zapewnić stosowanie przez państwa członkowskie wspólnego podejścia oraz terminowe i efektywne składanie pierwszych sprawozdań państw członkowskich z monitorowania stron internetowych i aplikacji mobilnych. Ze sprawozdań tych wynika, że w tym okresie państwa członkowskie zbadały ponad 10 000 stron internetowych i 300 aplikacji mobilnych. Działanie to przyczyniło się do poprawy dostępności treści internetowych na stronach internetowych i w aplikacjach mobilnych sektora publicznego oraz do zwiększenia świadomości na ich temat.

Wykorzystanie narzędzi informatycznych do ułatwienia przestrzegania i egzekwowania prawa

System wymiany informacji na rynku wewnętrznym (IMI)⁵³ jest internetowym narzędziem informatycznym, które ułatwia administracjom publicznym państw członkowskich współpracę administracyjną w zakresie przepisów dotyczących jednolitego rynku. Może to być pomocne dla społeczeństwa i dla przedsiębiorstw prowadzących

⁵⁰ Dyrektywa 2006/123/WE z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym.

⁵¹ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/web-accessibility-expert-group>

⁵² Dyrektywa (UE) 2016/2102 z dnia 26 października 2016 r. w sprawie dostępności stron internetowych i mobilnych aplikacji organów sektora publicznego.

⁵³ https://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/index_pl.htm

działalność transgraniczną. System ten jest przyjazny dla środowiska, bezpieczny i wielojęzyczny, zmniejsza obciążenie administracyjne i wspiera 19 obszarów polityki.

Można go dostosować do wspomagania konkretnych celów. Na przykład w 2022 r. uruchomiono trzy nowe moduły Komisji, aby ułatwić transgraniczne egzekwowanie nowych przepisów wprowadzonych pakietem na rzecz mobilności, w szczególności dotyczących delegowania kierowców, powrotu kierowcy i powrotu pojazdu. Ponadto utworzono nowy publiczny interfejs połączony z IMI, aby ułatwić przewoźnikom drogowym **składanie zgłoszeń delegowania** właściwym organom państw członkowskich, do których delegują swoich kierowców. Przewoźnicy drogowi w całej Europie mogą teraz składać zgłoszenia delegowania całkowicie przez internet w bardzo prosty sposób, oszczędzając czas i pieniądze. Od momentu uruchomienia tego interfejsu złożono ponad 10 mln zgłoszeń delegowania.

Poza komitetami i grupami ekspertów Komisja organizuje również **dwustronne spotkania z państwami członkowskimi na potrzeby przeglądu zgodności w danym obszarze polityki**. Spotkania te umożliwiają Komisji i danemu państwu członkowskiemu przegląd wszystkich wszczętych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i procedur EU Pilot w tej konkretnej dziedzinie. Okazały się one przydatne w określaniu i rozwiązywaniu problemów przekrojowych, oszczędzaniu czasu dzięki rozpatrywaniu kilku spraw podczas jednego spotkania i rozwijaniu wzajemnego zrozumienia między organami krajowymi a służbami Komisji.

Powiązanie polityki i wsparcia UE

Wsparcie finansowe ze strony UE również okazało się skutecznym narzędziem zachęcającym państwa członkowskie do przeprowadzenia reform oraz, w stosownych przypadkach, do szybszego osiągnięcia celów określonych w prawie Unii. Wsparcie to obejmuje europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne, takie jak Europejski Fundusz Morski, Rybacki i Akwakultury lub fundusze polityki spójności, finansowanie za pośrednictwem programów „Cła” i Fiscalis oraz dotacje i pożyczki w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF)⁵⁴.

RRF ma na celu złagodzenie gospodarczych i społecznych skutków pandemii koronawirusa oraz zapewnienie, by europejskie gospodarki i społeczeństwa były bardziej zrównoważone, odporne i lepiej przygotowane na wyzwania i możliwości związane z transformacją ekologiczną i cyfrową. Instrument ten jest tymczasowym narzędziem służącym odbudowie. Umożliwia on Komisji pozyskiwanie środków finansowych, aby pomóc państwom członkowskim w realizacji reform i inwestycji, które przewidziały one we własnych planach krajowych zgodnie z priorytetami UE oraz które stanowią odpowiedź na wyzwania określone w zaleceniach dla poszczególnych krajów w ramach europejskiego semestru w zakresie

⁵⁴ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_pl
Ustanowiony rozporządzeniem (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiającym Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

koordynacji polityki gospodarczej i społecznej. Chociaż RRF nie jest narzędziem egzekwowania prawa, państwa członkowskie muszą zrealizować te priorytety, przełożone na kamienie milowe i wartości docelowe, aby otrzymać wypłaty środków.

RRF pomaga UE osiągnąć cel neutralności klimatycznej

Aby przyspieszyć transformację ekologiczną, w szczególności w świetle celów pakietu „Gotowi na 55”, wiele państw członkowskich koncentruje się w swoich krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności na sektorach transportu i budownictwa. Instrument ten będzie wykorzystywany m.in. do wspierania inwestycji w termomodernizację budynków, do ekologizacji floty pojazdów oraz do wspierania przesunięcia międzygałęziowego w kierunku transportu kolejowego. Przykładowo w jednym z państw członkowskich w ramach planu sfinansowana zostanie dotacja przyznawana właścicielom domów jako pomoc w pokryciu kosztów wymiany ogrzewania i wentylacji lub audytów energetycznych domów jednorodzinnych lub mieszkań w budynkach wielorodzinnych. Inwestycje te posłużą sfinansowaniu termomodernizacji 400 000 gospodarstw domowych w tym państwie członkowskim.

Wykorzystanie **warunków współfinansowania** związanych na przykład z wypłatą środków z funduszy regionalnych na potrzeby rozwoju infrastruktury w ramach polityki spójności UE również okazało się silną zachętą dla państw członkowskich do przyspieszenia działań i poprawy zgodności z odnośnym prawem Unii.

Stosowanie warunków finansowania w celu zapewnienia zgodności z przepisami w sektorach gospodarki wodnej i gospodarki odpadami

Inwestycje niezbędne do osiągnięcia pełnej zgodności z przepisami UE w takich sektorach, jak gospodarka wodna lub gospodarka odpadami, są znaczne: łączne wydatki niezbędne do zapewnienia zgodności z przepisami do 2030 r. w zakresie zaopatrzenia w wodę i infrastruktury sanitarnej wynoszą 255 mld EUR we wszystkich 27 państwach członkowskich⁵⁵. Podobnie dodatkowe inwestycje konieczne do osiągnięcia celów końcowych dotyczących gospodarki o obiegu zamkniętym i gospodarowania odpadami szacuje się na 13–28 mld EUR rocznie do 2030 r.⁵⁶ Jest to niezbędne, aby zmodernizować system gospodarowania odpadami poprzez usprawnienie zbierania, sortowania i ponownego przetwarzania odpadów, przetwarzania bioodpadów oraz cyfryzacji rejestrów.

Niektóre państwa członkowskie polegają na przykład na funduszach spójności UE, jeżeli chodzi o finansowanie niezbędnych inwestycji. Dostęp do współfinansowania unijnego

⁵⁵ OECD, „Financing Water Supply, Sanitation and Flood Protection: Challenges in the EU Member States and Policy Options” [„Finansowanie zaopatrzenia w wodę, systemów wodno-kanalizacyjnych i ochrony przeciwpowodziowej: wyzwania w państwach członkowskich UE i warianty strategiczne”], OECD Studies on Water, OECD Publishing, Paryż, <https://doi.org/10.1787/6893cdac-en>.

⁵⁶ Komunikat Komisji „Przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska 2022 – Odwrócenie tendencji dzięki przestrzeganiu prawa ochrony środowiska”, COM(2022) 438 final.

zależy jednak od spełnienia szczegółowych wymogów⁵⁷. Państwa członkowskie otrzymują współfinansowanie tylko wtedy, gdy spełniają szereg warunków określonych w prawie Unii (takich jak przygotowanie planów gospodarki odpadami lub zaplanowanie wymaganych inwestycji w sektorze gospodarki wodnej). Służy to zapewnieniu, aby współfinansowanie unijne było wykorzystywane w sposób efektywny oraz umożliwiło utworzenie kluczowej infrastruktury środowiskowej i spełnienie norm określonych w przepisach UE dotyczących odpadów i wody.

Poszanowanie praworządności ma kluczowe znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii oraz dla skutecznego wykorzystania finansowania unijnego. Od 1 stycznia 2021 r. obowiązuje rozporządzenie w sprawie warunkowości⁵⁸, które służy ochronie budżetu UE przed skutkami naruszeń praworządności w państwach członkowskich. 2 marca 2022 r. Komisja opublikowała wytyczne dotyczące stosowania ogólnego systemu warunkowości. Pierwszy wniosek dotyczący decyzji wykonawczej Rady przyjęto 18 września 2022 r.⁵⁹

Oprócz wsparcia finansowego Komisja zapewnia również państwom członkowskim dostosowaną do potrzeb wiedzę techniczną w ramach Instrumentu Wsparcia Technicznego w celu opracowania i wdrożenia reform. Instrument Wsparcia Technicznego wspiera organy krajowe w zwiększaniu ich zdolności do projektowania, opracowywania i wdrażania reform zwiększających odporność w szeregu dziedzin (współpraca administracyjna, praworządność, reforma systemów wymiaru sprawiedliwości, wzmocnienie nadzoru finansowego oraz skuteczniejsze zwalczanie nadużyć finansowych, korupcji i prania pieniędzy).

Promowanie dobrej administracji publicznej za pośrednictwem PACE (wymiany w ramach współpracy administracji publicznej)

Administracja publiczna jest bezpośrednim łącznikiem między UE i obywatelami, ponieważ przekłada prawo i programy Unii na konkretne działania. Jakość administracji publicznej jest czynnikiem decydującym o konkurencyjności państw członkowskich, a tym samym całej UE⁶⁰. W ramach Instrumentu Wsparcia Technicznego Komisja prowadzi pilotażową inicjatywę wymiany w ramach współpracy administracji publicznej (PACE), która polega na czasowym oddelegowaniu urzędników do innego państwa członkowskiego. Program ten umożliwi uczestnikom zdobycie wiedzy i umiejętności, stworzenie więzi i ostatecznie przyczynienie się do powstania prawdziwej europejskiej przestrzeni

⁵⁷ Zwanych warunkami wstępnymi (na okres programowania 2014–2020) lub warunkami podstawowymi (na okres programowania 2021–2027).

⁵⁸ Rozporządzenie (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii.

⁵⁹ Wniosek dotyczący decyzji wykonawczej Rady w sprawie środków ochrony budżetu Unii przed naruszeniami zasad państwa prawnego na Węgrzech, COM(2022) 485 final.

⁶⁰ Dokument roboczy służb Komisji „Wspieranie administracji publicznych w państwach członkowskich UE w celu realizacji reform i przygotowania się na przyszłość”, SWD(2021) 101.

administracyjnej.

V. Wczesne wykrywanie naruszeń prawa Unii i rozstrzyganie w ich sprawie

Większa przejrzystość i mechanizmy monitorowania służące identyfikowaniu problemów

Większa przejrzystość, publikacja informacji na temat przestrzegania przepisów i mechanizmy regularnego monitorowania również okazały się skuteczne w zachęcaniu państw członkowskich do szybszego zapewnienia zgodności z przepisami lub przynajmniej identyfikacji obszarów, które wymagają dalszej uwagi.

Publikacja sprawozdań na ten temat umożliwia społeczeństwu śledzenie wyników i poziomu zgodności w poszczególnych obszarach polityki w danym państwie członkowskim, zwiększa świadomość wśród przedsiębiorstw i sprzyja debacie publicznej. Tablice wyników i inne podobne oceny pomagają ukierunkować te prace za pomocą takich narzędzi, jak: tabela wyników rynku wewnętrznego⁶¹, sprawozdania dotyczące poszczególnych krajów w ramach europejskiego semestru⁶², przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska⁶³ i towarzysząca mu interaktywna mapa naruszeń prawa w tej dziedzinie⁶⁴ lub publikacja reakcji Komisji na powiadomienia otrzymane od państw członkowskich na mocy dyrektywy w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku. Inne instrumenty, takie jak sprawozdanie na temat praworządności lub unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości⁶⁵, umożliwiają wgląd w rozwój sytuacji w poszczególnych państwach członkowskich, z perspektywy istotnej dla skutecznego egzekwowania prawa Unii. Dobrze funkcjonujący krajowy system wymiaru sprawiedliwości ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia skutecznej ochrony sądowej praw obywateli i przedsiębiorstw, wynikających z prawa Unii. W niektórych konkretnych obszarach polityki Komisja publikuje informacje na temat stanu transpozycji dyrektyw przez państwa członkowskie⁶⁶.

Komisja często składa również sprawozdania na temat wdrażania konkretnych instrumentów lub obszarów prawa Unii. Sprawozdania te mają na celu nie tylko informowanie społeczeństwa o obszarach, w których prawa obywateli są zagrożone, lecz także określenie ogólnych tendencji i problemów, co jest pomocne w podejmowaniu działań wobec państw członkowskich i stanowi inspirację do ewentualnego przeglądu prawa.

⁶¹ <https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/>

⁶² https://ec.europa.eu/info/publications/2022-european-semester-country-reports_en

⁶³ https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-implementation-review_en

⁶⁴ https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-implementation-review_en#environmental-infringements-map-and-dashboard

⁶⁵ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_pl

⁶⁶ https://finance.ec.europa.eu/regulation-and-supervision/enforcement-and-infringements-banking-and-finance-law/monitoring-banking-and-finance-directives_en

Ocena Schengen

Dobrze funkcjonująca strefa Schengen⁶⁷ zależy od prawidłowego i skutecznego wdrażania dorobku Schengen oraz od wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi. Mechanizm oceny i monitorowania Schengen⁶⁸ przewiduje obiektywne i bezstronne oceny, aby można było szybko identyfikować i naprawiać niedociągnięcia w stosowaniu przepisów Schengen. Komisja i państwa członkowskie przeprowadzają wizyty oceniające, po których Rada wydaje państwom członkowskim zalecenia dotyczące działań naprawczych. Mechanizm ten zaktualizowano i udoskonalono⁶⁹, a usprawniona procedura zapewnia szybkie eliminowanie w szczególności poważnych niedociągnięć.

Sprawozdanie na temat praworządności

Roczne sprawozdanie na temat praworządności⁷⁰ jest centralnym elementem europejskiego mechanizmu praworządności⁷¹. W lipcu 2022 r. Komisja przedstawiła trzecie roczne sprawozdanie na temat praworządności zawierające 27 rozdziałów dotyczących poszczególnych państw. Sprawozdanie to jest efektem ścisłego dialogu z organami krajowymi i zainteresowanymi stronami i obejmuje obiektywną i bezstronną analizę czterech kluczowych filarów praworządności we wszystkich państwach członkowskich: systemu wymiaru sprawiedliwości, ram antykorupcyjnych, pluralizmu i wolności mediów oraz innych kwestii instytucjonalnych związanych z mechanizmami kontroli i równowagi. Od 2022 r. sprawozdanie zawiera szczegółowe zalecenia dla poszczególnych państw członkowskich. Zgodnie z zapobiegawczym charakterem sprawozdania celem tych zaleceń jest udzielenie państwom członkowskim pomocy i wsparcia w wysiłkach na rzecz realizacji trwających lub planowanych reform oraz pomocy w ustaleniu, gdzie mogą być potrzebne usprawnienia lub działania uzupełniające ostatnie zmiany lub reformy⁷².

Przeprowadzanie audytów w celu sprawdzenia zgodności

W niektórych obszarach prawa Unii Komisja przeprowadza audyty w celu sprawdzenia, czy państwa członkowskie przestrzegają przepisów UE w praktyce, oraz na potrzeby oceny kontroli krajowych.

⁶⁷ Strefa Schengen jest obszarem bez granic wewnętrznych, w obrębie którego obywatele UE i liczni obywatele państw trzecich legalnie przebywający w UE mogą swobodnie przemieszczać się bez odpraw granicznych. Od 1985 r. strefa ta stopniowo rosła i obejmuje prawie wszystkie państwa członkowskie UE oraz kilka stowarzyszonych państw niebędących członkami UE.

⁶⁸ https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/schengen-evaluation-and-monitoring_en

⁶⁹ Rozporządzenie Rady (UE) 2022/922 z dnia 9 czerwca 2022 r. w sprawie ustanowienia i funkcjonowania mechanizmu oceny i monitorowania w celu weryfikacji stosowania dorobku Schengen.

⁷⁰ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2022-rule-law-report_pl

⁷¹ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_pl

⁷² Komunikat Komisji „Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r. – Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej”, COM(2022) 500 final.

Audyty są podstawowym narzędziem ochrony budżetu UE. Pomagają one w wykrywaniu nienależnych płatności i odzyskiwaniu kwot nienależnie wypłaconych przez państwo członkowskie w wyniku nieprzestrzegania przepisów i zasad należytego zarządzania finansami. Zalecenia wynikające z audytów i plany działania inicjowane przez państwa członkowskie na wniosek Komisji często bezpośrednio prowadzą do lepszego wdrażania przepisów przez organy państw członkowskich.

Ochrona unijnych norm bezpieczeństwa żywności i pasz

Mieszkańcy UE oczekują przestrzegania rygorystycznych norm bezpieczeństwa żywności i pasz oraz zdrowia zwierząt i roślin. Ochronie tych norm służą kontrole, w tym audyty, w państwach członkowskich i państwach trzecich, które eksportują do UE rośliny, zwierzęta i żywność. W latach 2019–2020 Komisja przeprowadziła 170 audytów i podobnych kontroli systemów kontroli rządowych państw członkowskich, w wyniku których wydano 527 zaleceń dla państw członkowskich. W przeważającej liczbie przypadków państwa członkowskie podjęły działania naprawcze lub w zadowalający sposób zobowiązały się do wyeliminowania niedociągnięć. W 2020 r. około 17 mln podmiotów w łańcuchu rolno-spożywczym zostało poddanych kontrolom rządowym prowadzonym przez organy krajowe. Organy te przeprowadziły ponad cztery miliony kontroli tych podmiotów. Pomogło to organom krajowym w lepszym egzekwowaniu rygorystycznych unijnych norm bezpieczeństwa żywności i pasz.

Opracowanie planów działania w celu poprawy przestrzegania wspólnych przepisów dotyczących rybołówstwa

Komisja przeprowadza inspekcje w państwach członkowskich w celu sprawdzenia, w jaki sposób wdrażają one kontrole rybołówstwa. W przypadku stwierdzenia systematycznych uchybień w zakresie kontroli Komisja opracowuje wraz z państwami członkowskimi plany działania w celu wzmocnienia ich systemów kontroli. Te plany działania pomagają Komisji w monitorowaniu wdrażania w państwach członkowskich systemów kontroli rybołówstwa, które mają zasadnicze znaczenie dla zapewnienia zrównoważonego rybołówstwa i zdrowych stad ryb, oraz postępów w tych systemach. Doprowadziło to do bardziej wiarygodnego raportowania połowów i do udoskonalenia systemów wykrywania naruszeń wspólnej polityki rybołówstwa.

Zapewnienie prawidłowości płatności w dziedzinie rolnictwa

Komisja przeprowadza regularne audyty w państwach członkowskich w celu sprawdzenia, czy przestrzegają one przepisów UE regulujących wsparcie udzielane rolnikom i innym beneficjentom w ramach wspólnej polityki rolnej. W przypadku niezgodności lub braków w systemie kontroli Komisja może zawiesić finansowanie unijne lub odzyskać je od państw członkowskich. Te korekty finansowe okazały się skutecznymi mechanizmami korygowania popełnionych błędów i ochrony budżetu UE. Dodatkowo, aby wzmocnić systemy kontroli państw członkowskich, Komisja wymaga od państwa członkowskiego wdrożenia planu działania.

Procedura poprzedzająca wszczęcie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego (EU Pilot)

W przypadku gdy pomimo działań zapobiegawczych i wsparcia udzielanego państwom członkowskim Komisja stwierdzi możliwe naruszenie prawa Unii, może podjąć decyzję o zastosowaniu procedury poprzedzającej wszczęcie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, znanej jako EU Pilot⁷³. Narzędzie to jest stosowane, gdy przynosi wartość dodaną: w 2021 r. procedurą EU Pilot poprzedzono 33 z 302 postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczętych przez Komisję po dochodzeniach z własnej inicjatywy lub w następstwie skarg⁷⁴. Jest to narzędzie, z którego można korzystać, jeżeli może prowadzić do szybszego osiągnięcia zgodności z przepisami niż formalne postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Umożliwia ono Komisji rozstrzygnięcie szeregu spraw na etapie EU Pilot bez konieczności wszczynania postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Może to mieć miejsce na przykład wówczas, gdy uchybienia mają charakter techniczny. Narzędzie to może również okazać się przydatne, w przypadku gdy Komisja pragnie zebrać informacje na temat stanu faktycznego lub prawnego niezbędne do przeprowadzenia oceny⁷⁵. Nie jest ono stosowane, gdy naruszenie jest dobrze udokumentowane, oczywiste lub gdy dane państwo członkowskie przyznało się do niego, ani nie jest wykorzystywane w bardziej drażliwych kwestiach, w przypadku których dyskusje na szczeblu technicznym rządziej prowadzą do pozytywnego rezultatu. Komisja musi również zabezpieczyć się przed ryzykiem, że taka procedura spowoduje niepotrzebne opóźnienia: jeżeli procedura staje się nadmiernie czasochłonna i nie przynosi znaczących postępów lub w przypadku braku współpracy ze strony państwa członkowskiego, Komisja kończy procedurę EU Pilot i przechodzi do postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

Z czasem procedura EU Pilot dowiodła swojej wartości. Zastosowano w niej podejście polegające na wykorzystaniu otwartości i wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi a Komisją, by szybciej osiągnąć zgodność z przepisami. W 2021 r. ponad 80 % procedur EU Pilot zakończyło się w sposób zadowalający. W przypadkach, w których się to nie udaje, wszczynane są postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

Procedura EU Pilot mająca na celu zapewnienie możliwości postępowania się

⁷³ EU Pilot jest instrumentem współpracy i dialogu między Komisją a państwami członkowskimi w kwestiach (potencjalnego) nieprzestrzegania prawa Unii. Sposób korzystania przez Komisję z EU Pilot określono w szczegółowych wytycznych wewnętrznych, zmienionych w lipcu 2020 r.

⁷⁴ Nie obejmuje to postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczętych automatycznie w związku z brakiem transpozycji dyrektywy, do którego przyznało się państwo członkowskie.

⁷⁵ Zdecydowana większość postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczynana jest bez wcześniejszej procedury EU Pilot.

kontem IBAN w dowolnym państwie członkowskim

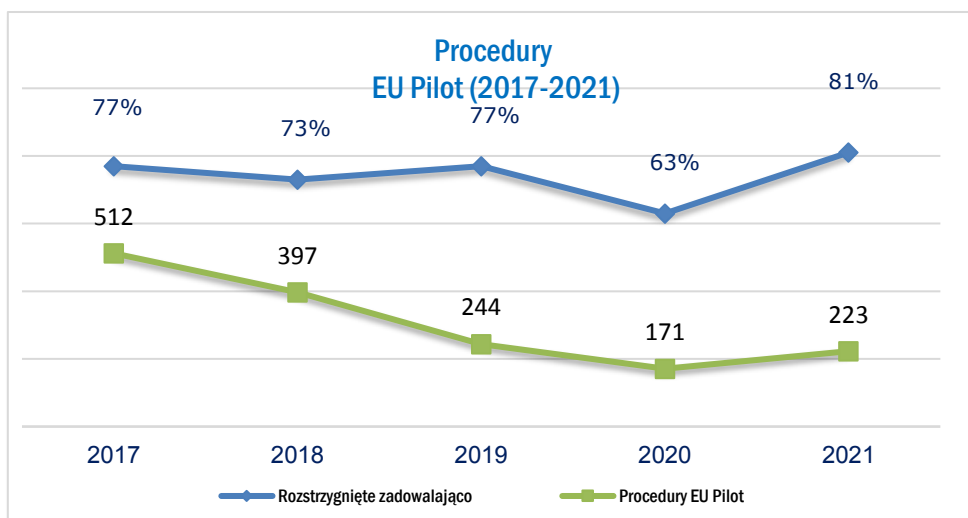
Rozporządzenie ustanawiające jednolity obszar płatności w euro (SEPA)⁷⁶ służy zapewnieniu, aby każdy rachunek bankowy w UE można było wykorzystywać do transgranicznych poleceń przelewu i poleceń zapłaty równie łatwo jak do tego rodzaju poleceń krajowych. Jednak w niektórych państwach członkowskich kluczowi odbiorcy płatności, tacy jak przedsiębiorstwa telekomunikacyjne, organy podatkowe lub instytucje zabezpieczenia społecznego, nie akceptowali kodu IBAN, w związku z czym rachunków w innych państwach UE nie można było wykorzystywać do poleceń zapłaty ani do przekazywania takich środków, jak zwrot podatku lub emerytury. W latach 2016–2021 Komisja rozpoczęła procedury EU Pilot z udziałem pięciu państw członkowskich. W rezultacie państwa te zmieniły lub zmieniają swoje ramy prawne, aby przeciwdziałać naruszeniom i zapewnić odpowiednie sankcje. W trzech przypadkach Komisja wszczęła również postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w celu zapewnienia, aby właściwe organy krajowe były wystarczająco uprawnione do monitorowania przestrzegania przepisów i nakładania sankcji. Doprowadziło to również do zmian legislacyjnych służących przyznaniu tym organom niezbędnych uprawnień.

Procedura EU Pilot mająca na celu poprawę transgranicznego dostępu do opieki zdrowotnej⁷⁷

Pacjenci mają prawo do dostępu do opieki zdrowotnej w dowolnym państwie członkowskim i do zwrotu kosztów opieki zdrowotnej za granicą przez ich kraj pochodzenia. Ponieważ niektóre państwa członkowskie nieprawidłowo transponowały do prawodawstwa krajowego przepisy UE dotyczące praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej, Komisja wszczęła procedury EU Pilot, aby szybko poprawić w tych państwach dostęp do bezpiecznej i wysokiej jakości transgranicznej opieki zdrowotnej. Chociaż przeciwko trzem państwom członkowskim wszczęto postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, w przypadku dziewięciu państw procedura EU Pilot zakończyła się powodzeniem. W większości tych przypadków państwa członkowskie zmieniły przepisy lub praktyki administracyjne, aby dostosować je do przepisów UE. W rezultacie pacjenci odnoszą korzyści dzięki mniej uciążliwym wymogom dotyczącym uprzedniej zgody, uproszczonym procedurom administracyjnym i bardziej przejrzystym informacjom na temat transgranicznej opieki zdrowotnej, czego ogólnym skutkiem jest obecnie łatwiejszy dostęp pacjentów do usług opieki zdrowotnej w innych państwach członkowskich.

⁷⁶ Rozporządzenie (UE) nr 260/2012 z dnia 14 marca 2012 r. ustanawiające wymogi techniczne i handlowe w odniesieniu do poleceń przelewu i poleceń zapłaty w euro.

⁷⁷ „Transgraniczna opieka zdrowotna” oznacza opiekę zdrowotną świadczoną lub przepisaną w państwie członkowskim innym niż państwo członkowskie ubezpieczenia.



VI. SKUTECZNE KORZYSTANIE Z POSTĘPOWAŃ W SPRAWIE UCHYBIENIA ZOBOWIĄZANIOM PAŃSTWA CZŁONKOWSKIEGO

Polityka Komisji w zakresie egzekwowania prawa z czasem ewoluowała. Od 2017 r. Komisja w coraz większym stopniu koncentruje się na kwestiach, w których jej interwencje mogą zmaksymalizować wartość dodaną oraz wpłynąć na życie i działalność jak największej liczby osób i przedsiębiorstw. W związku z tym Komisja nadal realizuje strategiczne podejście, cele i priorytety, które określiła w komunikacie z 2016 r. „Prawo Unii: lepsze wyniki dzięki lepszemu stosowaniu”.

Głównym celem postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego jest dopilnowanie, aby państwa członkowskie zapewniały skuteczność prawa UE w interesie ogólnym, a nie zaspokojenie indywidualnego dochodzenia roszczeń. Strategiczne podejście Komisji oznacza zatem, że postępowania takie rzadko dotyczą kwestii indywidualnych, lecz raczej problemów systemowych i strukturalnych mających wpływ na dużą liczbę osób lub przedsiębiorstw w danym państwie członkowskim lub w całej Unii.

Zajmowanie się wieloma osobnymi nieprawidłowościami w ramach jednego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego

W dziedzinie środowiska Komisja dawniej zwykle wszczyniała indywidualne postępowania dotyczące jednego składowiska odpadów niespełniającego wymogów lub jednej aglomeracji, która nie przestrzegała przepisów dotyczących ścieków komunalnych. Obecnie koncentruje się na sprawach systemowych, zajmując się czasami setkami aglomeracji w ramach jednej sprawy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych lub dziesiątkami składowisk w sprawach dotyczących odpadów. W ten sposób dużo skuteczniej można doprowadzić do przestrzegania przepisów we wszystkich regionach danego państwa w drodze jednego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

Postępowanie w kwestiach dotyczących ogólnych zasad podniesionych w skardze

Zapisane w Karcie prawo do swobodnego stowarzyszania się stanowi jedną z zasadniczych podstaw demokratycznego i pluralistycznego społeczeństwa. W tej kwestii w ramach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, które Komisja wszczęła na podstawie skargi, Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że prawodawstwo krajowe jednego z państw członkowskich ogranicza swobodny przepływ kapitału oraz podstawowe prawa do ochrony danych osobowych i wolności stowarzyszania się.

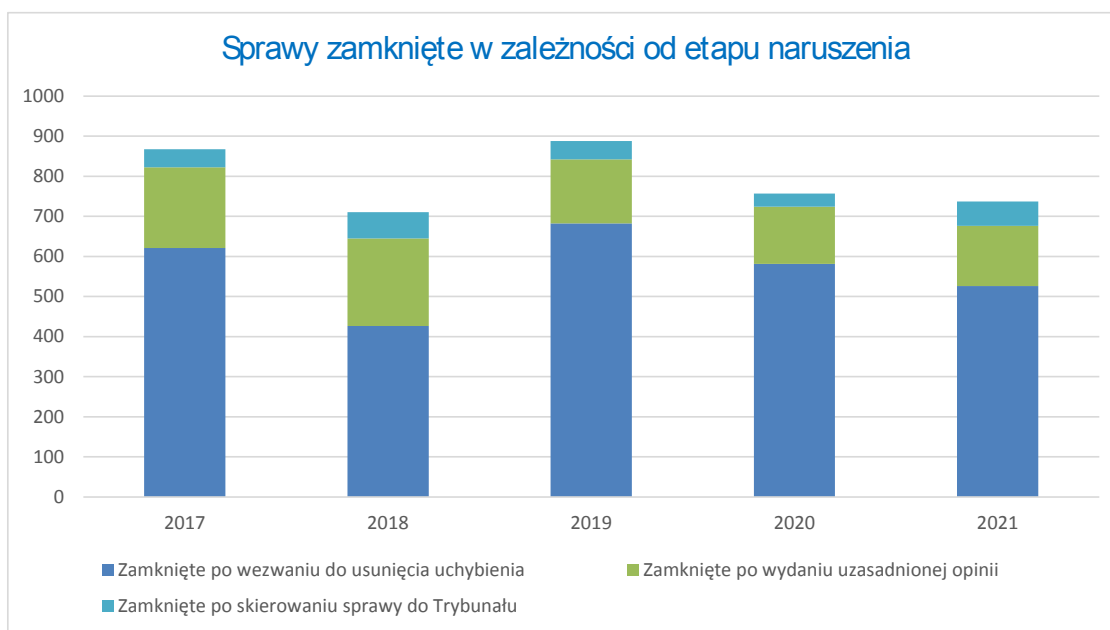
Odosobnionymi przypadkami ewentualnego nieprawidłowego stosowania prawa Unii, które nie dotyczą kwestii zasadniczych (takich jak nieprawidłowa transpozycja dyrektywy lub utrudnianie postępowania prejudycjalnego) i w których nie ma dowodów na istnienie ogólnej praktyki lub niedociągnięć systemowych, skuteczniej zajmują się organy rozjemcze bliższe podmiotom, na które wpływa naruszenie. Organy te mogą oferować szybkie i bezpośrednie rozwiązania. Pomijając trudność związaną z badaniem takich przypadków na miejscu oraz czas trwania postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na szczeblu UE, wyrok Trybunału Sprawiedliwości jest skierowany do państwa członkowskiego i może jedynie pośrednio rozwiązywać problem danej osoby. Trybunał Sprawiedliwości nie może nakazać państwu członkowskiemu wypłaty odszkodowania na rzecz osoby, która została poszkodowana w wyniku naruszenia prawa Unii. Aby ubiegać się o odszkodowanie lub uchylenie środka krajowego, skarżący nadal muszą wnieść sprawę do sądu krajowego.

Komisja otrzymuje około 4 000 skarg rocznie⁷⁸. Wpływa do niej również wiele petycji dotyczących prawa Unii, przekazywanych przez Komisję Petycji Parlamentu Europejskiego. Nawet jeśli Komisja nie bada każdego przypadku możliwego niewłaściwego stosowania prawa Unii, nadal ceni skargi, pytania wymagające odpowiedzi na piśmie i petycje jako źródło informacji w szerszych sprawach związanych z systemowymi lub strukturalnymi naruszeniami prawa Unii w państwach członkowskich.

Z tym strategicznym podejściem wiąże się wymóg, aby przepisy krajowe zapewniały – za pośrednictwem niezależnego i efektywnego systemu sądowego – skuteczne procedury odwoławcze w przypadku naruszenia prawa Unii. Dlatego też Komisja w sposób szczególnie priorytetowy traktuje naruszenia, które wpływają na zdolność krajowych systemów sądowych do działania na rzecz skutecznego stosowania prawa Unii. Równocześnie Komisja koncentruje swoje wysiłki w zakresie egzekwowania prawa na zapewnieniu, aby organy krajowe i organy regulacyjne były przygotowane – pod względem uprawnień i zasobów – do zagwarantowania skutecznego dochodzenia roszczeń oraz aby krajowe środki wdrażające prawo Unii przewidywały odpowiednie kary za naruszenia tego prawa.

⁷⁸ Głównie za pośrednictwem internetowego formularza skargi dostępnego pod adresem: https://ec.europa.eu/assets/sg/report-a-breach/complaints_pl/. Pojęcie „skargi” obejmuje tzw. „skargi zbiorowe”, w przypadku których Komisja w ramach jednego postępowania rozpatruje bardzo dużą liczbę identycznych skarg.

Celem Komisji jest dopilnowanie, aby państwa członkowskie możliwie szybko zastosowały się do prawa Unii. Komisja z zadowoleniem przyjmuje fakt, że większość naruszeń prawa jest eliminowana na wczesnym etapie postępowania⁷⁹ – ponad 90 % postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego jest rozstrzygane przed skierowaniem sprawy do Trybunału Sprawiedliwości. Rozwiązanie problemów bez konieczności wnoszenia sprawy do Trybunału Sprawiedliwości zapewnia szybsze osiągnięcie zgodności z przepisami oraz pozwala zaoszczędzić czas i pieniądze. Państwa członkowskie są zobowiązane dołożyć wszelkich starań, aby jak najszybciej zastosować się do orzeczenia Trybunału. Jeżeli jednak pomimo orzeczenia Trybunału państwo członkowskie nadal nie usunie naruszenia, Komisja może ponownie skierować sprawę do Trybunału Sprawiedliwości i wystąpić o nałożenie na to państwo kar finansowych⁸⁰.



Skuteczne postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego

Prawo Unii dotyczące **zanieczyszczenia powietrza** to obszar, w którym zapewnienie przestrzegania przepisów może wiązać się z wysokimi kosztami ekonomicznymi, ale nieprzestrzeganie tego prawa kosztuje życie i powoduje poważne choroby. Nieprzestrzeganie tego prawa skutkuje dużą liczbą postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Do lipca 2022 r. Komisja wszczęła 28 postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z niestosowaniem przez 18 państw członkowskich dyrektywy w sprawie jakości powietrza⁸¹. Do Trybunału Sprawiedliwości skierowano 15 spraw, z których 10 zakończyło

⁷⁹ W 2021 r. 69 % postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego zamknięto po początkowym wezwaniu do usunięcia uchybienia.

⁸⁰ Na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE.

⁸¹ Dyrektywa 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy.

się wydaniem orzeczenia. Jedną z tych spraw po raz drugi skierowano do Trybunału, w związku z czym może dojść do nałożenia grzywien. Te działania na rzecz egzekwowania prawa odegrały zasadniczą rolę w zmniejszeniu liczby stref jakości powietrza, w których przekroczone były dopuszczone prawem wartości dla pyłu zawieszzonego, z 91 w 2019 r. do 55 w 2021 r.⁸² oraz w zmniejszeniu liczby stref z przekroczonymi stężeniami dwutlenku azotu z 68 do 23 w 2021 r. Oznacza to, że mieszkańcy szeregu miast w całej Europie mogą teraz cieszyć się czystszy powietrzem. Stosowanie przepisów UE dotyczących jakości powietrza przyczyniło się do spadku liczby przedwczesnych zgonów związanych z zanieczyszczeniem powietrza o jedną trzecią od 2005 r., dzięki czemu uratowano życie ponad 150 000 osób⁸³.

Komisja zwraca szczególną uwagę na **ochronę europejskich lasów**, ponieważ magazynują one znaczne zasoby węgla, usuwają dwutlenek węgla z atmosfery i mają kapitalne znaczenie dla różnorodności biologicznej oraz świadczenia najważniejszych usług ekosystemowych. W przypadkach gdy państwa członkowskie systematycznie nie przeciwdziałały pogorszeniu stanu siedlisk leśnych wskutek nielegalnego pozyskiwania drewna lub nieprzepisowych praktyk w zakresie gospodarki leśnej, Komisja wszczyła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wykorzystując obrazy satelitarne w celu wykazania tego pogorszenia. Przeciwno czterem państwom toczy się szereg postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, a Trybunał Sprawiedliwości wydał już orzeczenie w jednej z tych spraw. W podobnym postępowaniu przed Trybunałem dotyczącym ochrony lasów Komisja, powołując się na art. 279 TFUE, wystąpiła do Trybunału o zastosowanie środków tymczasowych w celu uniknięcia nieodwracalnych szkód w europejskich lasach. Trybunał Sprawiedliwości nakazał następnie temu państwu członkowskiemu, by w celu ochrony siedlisk leśnych zaprzestało działań aktywnej gospodarki leśnej oraz usuwania wiekowych martwych świerków pod rygorem nałożenia dziennej grzywny do czasu wykonania postanowienia.

Komisja korzysta z wszelkich dostępnych jej środków, aby chronić europejskie przedsiębiorstwa przed barierami w dostępie do **zamówień publicznych**. Obejmuje to zapewnienie właściwego egzekwowania obowiązujących przepisów w celu uniknięcia nadużyć przy bezpośrednim udzielaniu zamówienia lub zniesienie ograniczeń w zakresie podwykonawstwa, co ma kluczowe znaczenie dla umożliwienia MŚP udziału w postępowaniach o udzielenie zamówienia, zarówno w wymiarze transgranicznym, jak i na szczeblu krajowym.

W obszarze **usług** Komisja wszczyła przeciwko 10 państwom postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z nałożeniem ograniczeń na niektóre usługi świadczone w szczególności przez architektów, inżynierów, księgowych i doradców podatkowych, prawników oraz w sektorze budowlanym. Ograniczenia te

⁸² Aktualizacja na 2021 r. opiera się na najnowszych danych dotyczących jakości powietrza dostępnych w momencie sporządzania niniejszego dokumentu, a mianowicie danych za 2020 r.

⁸³ Źródło: Europejska Agencja Środowiska.

utrudniły takim osobom i przedsiębiorstwom prowadzenie działalności transgranicznej i zwiększanie skali działalności. W efekcie nie mogły one korzystać z najbardziej konkurencyjnych i innowacyjnych usług dostępnych na rynku UE. W wyniku tych postępowań państwa członkowskie zmieniły swoje przepisy.

Europejscy konsumenci nie powinni napotykać żadnych barier ani tarć w transgranicznym dostępie do towarów i usług w internecie, niezależnie od ich lokalizacji, miejsca zamieszkania czy przynależności państwowej. Komisja wspiera państwa członkowskie w stosowaniu **rozporządzenia w sprawie blokowania geograficznego**⁸⁴, służącego ochronie dostępu konsumentów, którzy dokonują zakupów przez internet, do stron internetowych z obszaru handlu elektronicznego przed dyskryminacją ze względu na przynależność państwową, miejsce zamieszkania lub miejsce prowadzenia działalności. To do państw członkowskich należy jednak obowiązek określenia, w jaki sposób i przez kogo przepisy będą egzekwowane. W tym kontekście w 2019 r. Komisja wszczęła postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko dziewięciu państwom. Do 2021 r. wszystkie te państwa członkowskie wypełniły swoje obowiązki i wyznaczyły właściwe organy. Pomogło to na przykład w przygotowaniu ogólnounijnego dochodzenia w sprawie znanej wyszukiwarki internetowej w związku z nieuzasadnionymi praktykami blokowania geograficznego⁸⁵.

Aby utrzymać **praworządność**, a w szczególności chronić niezależność sądów i zapewnić skuteczną ochronę sądową przez niezależne sądy krajowe, Komisja podjęła działania przeciwko jednemu państwu członkowskiemu, ponieważ przyjęło ono przepisy obniżające wiek przejścia w stan spoczynku sędziów w połączeniu z całkowicie dyskrecjonalnym prawem władzy wykonawczej do przedłużenia czynnej służby, co zmusiło do przejścia w stan spoczynku wielu sędziów pełniących czynnie obowiązki. Komisja wniosła sprawę do Trybunału Sprawiedliwości, który potwierdził naruszenie prawa Unii. W rezultacie państwo członkowskie uchyliło przepisy dotyczące przejścia sędziów w stan spoczynku i przywróciło do czynnej służby sędziów, którzy zostali zmuszeni do przejścia w stan spoczynku.

Po otrzymaniu skarg wskazujących na niewdrożenie **przepisów dotyczących opomiarowania zużycia i rozliczania opłat** za ciepło i ciepłą wodę w gospodarstwach domowych na podstawie **dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej**⁸⁶ Komisja wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Ponieważ dyrektywa ta nie została transponowana w jednym państwie członkowskim, Komisja postanowiła skierować sprawę do Trybunału Sprawiedliwości. Po wydaniu przez Trybunał orzeczenia państwo członkowskie przyjęło niezbędne przepisy. Osoby mieszkające w budynkach wielorodzinnych obecnie mają prawo do zainstalowania indywidualnych liczników ciepła i ciepłej wody, aby móc monitorować swoje

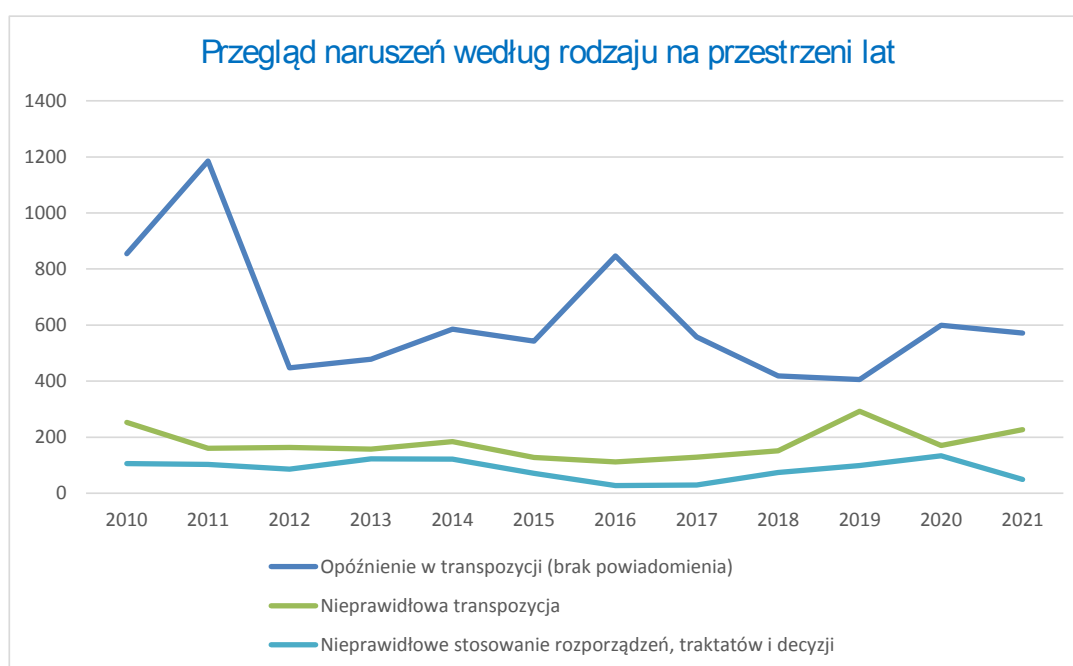
⁸⁴ [Krótkoterminowy przegląd rozporządzenia w sprawie blokowania geograficznego](#)

⁸⁵ https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/coordinated-actions/social-media-and-search-engines_pl#google

⁸⁶ Dyrektywa 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej.

indywidualne zużycie energii i podejmować działania w celu jego ograniczenia.

Komisja wszczynają postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z własnej inicjatywy, w następstwie skargi lub automatycznie co dwa miesiące w przypadkach wynikających ze zgłoszenia przez państwa członkowskie, że nie dokonały pełnej transpozycji dyrektyw UE w wyznaczonym terminie. Rozpatrywanie przypadków opóźnień w transpozycji dyrektyw do prawa krajowego było i pozostaje priorytetem Komisji, ponieważ opóźnienia te uniemożliwiają osiągnięcie korzyści wynikających z uzgodnionych przepisów UE. Z czasem notuje się mniej przypadków niedotrzymania przez państwa członkowskie terminu transpozycji dyrektyw, co prowadzi do ogólnego spadku liczby postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego⁸⁷.



W ostatnich latach większa część spraw jest wszczynana w następstwie **własnych dochodzeń Komisji**⁸⁸. Te wszczynane z własnej inicjatywy postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego umożliwiły Komisji rozszerzenie strategicznego podejścia do egzekwowania prawa, dzięki czemu może zajmować się sprawami priorytetowymi określonymi w komunikacie z 2016 r., w tym nieprawidłową transpozycją dyrektyw, oraz szybko i zdecydowanie działać w sprawie naruszeń działających na szkodę podstawowych wolności i wartości UE.

⁸⁷ Od 2011 r. liczba przypadków opóźnień w transpozycji zmalała z ponad 1 000 do około 500 rocznie.

⁸⁸ Nie obejmują one postępowań wynikających z niedopełnienia obowiązku zgłoszenia, które są wszczynane automatycznie w związku z brakiem transpozycji dyrektyw, oraz spraw wszczynanych na podstawie skarg.



VII. SZYBKIE I SKUTECZNE REAGOWANIE NA KRYZYSY

Kryzysy lub sytuacje nadzwyczajne, takie jak pandemia COVID-19 i rosyjska agresja wojskowa przeciwko Ukrainie, wystawiają na próbę pełne przestrzeganie przez państwa członkowskie czterech podstawowych wolności UE oraz funkcjonowanie jednolitego rynku. W trudnych okolicznościach może pojawić się pokusa, by przedkładać względy krajowe nad właściwe stosowanie prawa Unii. Skuteczne egzekwowanie unijnego prawa ma jednak nadal kluczowe znaczenie dla ludzi i przedsiębiorstw, jeżeli chodzi o zapewnienie, aby mogli oni nadal korzystać z ochrony i pewności prawa wynikających z prawa Unii oraz aby podstawowe towary i usługi były dostarczane tam, gdzie są najbardziej potrzebne.

Ostatnie kryzysy pokazały zarówno konieczność, jak i zdolność przystosowywania się UE do nowych sytuacji. Komisja wykorzystwała wiele różnych środków, aby pomóc państwom członkowskim i społeczeństwu w dostosowaniu się do zmieniających się okoliczności – od proponowania nowego prawodawstwa zmieniającego przepisy, poprzez wytyczne i wsparcie finansowe, po koordynację między właściwymi organami i specjalne dialogi. W razie potrzeby wszczynano również postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. To kompleksowe podejście pomogło zapewnić dalsze stosowanie prawa Unii w czasie kryzysu. To z kolei przyczyniło się do powszechnego poczucia, że wspólnie UE była w stanie reagować na te kryzysy skuteczniej, niż byłoby to możliwe w przypadku reakcji krajowych.

W niektórych przepisach UE jest już przewidziana znaczna elastyczność, którą dobrze wykorzystano w czasie kryzysu, np. ogólna klauzula wyjścia przewidziana w pakcie stabilności i wzrostu lub działania podjęte na podstawie dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony⁸⁹. Komisja przyjęła tymczasowe ramy⁹⁰, aby umożliwić państwom członkowskim

⁸⁹ Dyrektywa 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających

wykorzystanie elastyczności zasad pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki. Komisja przedstawiła wnioski dotyczące stosowania szczególnych odstępstw od zasad dotyczących spotkań z przedsiębiorstwami, a także dostosowania terminów w obszarach takich jak deklaracje podatkowe. W innych przypadkach wytyczne przyczyniły się do doprecyzowania obowiązujących przepisów, np. przepisów dotyczących inicjatywy „uprzywilejowane korytarze” mającej zapewnić stały przepływ towarów na jednolitym rynku i swobodny przepływ pracowników o krytycznym znaczeniu podczas pandemii lub pomoc w uznawaniu dyplomów osób uciekających z Ukrainy. Konkretnie środki pomogły również pokazać państwom członkowskim, że istnieją wyraźne alternatywy dla rozwiązań krajowych: dzięki unijnemu cyfrowemu zaświadczeniu COVID chroniono swobodny przepływ osób, dając organom krajowym możliwość sprawdzenia statusu wszystkich posiadaczy zaświadczeń przemieszczających się w obrębie UE. Do końca 2021 r. państwa członkowskie wydały ponad 1 mld zaświadczeń. Wszystkie te środki chroniły integralność prawa Unii, a jednocześnie umożliwiły niezbędną elastyczność.

Zdarzały się jednak przypadki, w których państwa członkowskie próbowały obejść przepisy UE. Na przykład na początku pandemii COVID-19 niektóre państwa członkowskie jednostronnie wprowadziły ograniczenia wywozowe w odniesieniu do leków lub środków ochrony indywidualnej bądź podejmowały kroki faworyzujące krajowych producentów lub usługodawców w takich branżach jak sektor spożywczy i sektor podróży. Komisja zachowała czujność w obliczu tych zagrożeń dla jednolitego rynku, a wiele środków protekcjonistycznych, które państwa członkowskie wprowadziły w pierwszych miesiącach pandemii, stosunkowo szybko uchylono. Komisja wszczęła również postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dotyczące krajowych środków protekcjonistycznych wprowadzonych w następstwie inwazji na Ukrainę, takich jak zakazy wywozu w szeregu sektorów gospodarki, na przykład w odniesieniu do zbóż i materiałów budowlanych, lub ustalania dyskryminujących cen paliw w przypadku pojazdów z zagranicznymi tablicami rejestracyjnymi.

W związku z inwazją Rosji na Ukrainę Komisja przyjęła środki mające na celu ułatwienie transportu, tranzytu i wymiany z Ukrainą, w tym „Plan działań na rzecz korytarzy solidarnościowych między UE a Ukrainą ułatwiających wywóz produktów rolnych z Ukrainy i handel dwustronny między Ukrainą a UE”⁹¹, a tym samym zmniejszenie wpływu tego kryzysu na transport towarów. Komisja zawiesiła na rok należności celne przywozowe w odniesieniu do całego ukraińskiego wywozu do Unii Europejskiej. Podjęła również kroki na rzecz skuteczniejszego wdrażania i egzekwowania sankcji wobec osób i podmiotów z Rosji i Białorusi figurujących w wykazie. Komisja wydała szereg wytycznych dotyczących

równowagę wysiłków między państwami członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami.

⁹⁰ [Tymczasowe ramy pomocy państwa w kontekście pandemii koronawirusa i tymczasowe ramy kryzysowe w kontekście rosyjskiej inwazji na Ukrainę.](#)

⁹¹ Komunikat Komisji „Plan działań na rzecz korytarzy solidarnościowych między UE a Ukrainą ułatwiających wywóz produktów rolnych z Ukrainy i handel dwustronny między Ukrainą a UE”, COM(2022) 217 final.

interpretacji sankcji, udzielając państwom członkowskim wyjaśnień dotyczących nowych kwestii oraz stałego wsparcia w celu zapewnienia prawidłowego egzekwowania prawa.

Aby złagodzić skutki kryzysu energetycznego, Komisja uruchomiła narzędzia nadzwyczajne przewidziane w prawie Unii. Na wniosek Komisji współprawodawcy przyjęli przepisy mające zapewnić napełnienie magazynów gazu⁹², tak aby zimą 2022 r. dostępna była wystarczająca ilość gazu, co ma bezpośredni wpływ na ludzi i przedsiębiorstwa. Komisja szybko zaproponowała również nowe przepisy dotyczące skoordynowanych środków zmniejszających zapotrzebowanie na gaz⁹³ oraz interwencji w sytuacji nadzwyczajnej w celu rozwiązania problemu wysokich cen energii⁹⁴. Te interwencje w sytuacji nadzwyczajnej stanowią kolejny krok w działaniach Komisji służących zapewnieniu, aby ramy prawne UE umożliwiały solidną i skuteczną reakcję na sytuacje kryzysowe.

Komisja wyciąga również wnioski i analizuje, w jaki sposób należy wbudować w przepisy UE mechanizmy elastyczności i koordynacji, tak aby w przypadku kryzysu możliwe było podjęcie działań w określonych wcześniej ramach prawnych. Opierając się na doświadczeniach zdobytych w trakcie pandemii COVID-19, Komisja przyjęła Plan awaryjny dla transportu⁹⁵, który zawiera zestaw narzędzi ukierunkowanych na postępowanie w przypadku kryzysów transportowych wszelkiego rodzaju i w szczególności zapewnia zmianę i egzekwowanie przepisów UE w celu odpowiedniego reagowania na takie zdarzenia w sytuacji i momencie ich wystąpienia. Podobnie we wniosku z grudnia 2021 r. dotyczącym zmiany kodeksu granicznego Schengen⁹⁶ Komisja wprowadziła mechanizm koordynacji postępowania z zagrożeniami dla zdrowia na granicach zewnętrznych oraz nowy mechanizm ochronny strefy Schengen służący zapewnieniu wspólnej reakcji na granicach wewnętrznych w sytuacjach zagrożeń mających wpływ na państwa członkowskie. W ramach Europejskiej Unii Zdrowotnej Komisja utworzyła również Urząd ds. Gotowości i Reagowania na Stany Zagrożenia Zdrowia (HERA), aby zwiększyć zdolność Europy do zapobiegania transgranicznym stanom zagrożenia zdrowia i do szybkiego reagowania na nie oraz aby usprawnić wdrażanie środków nadzwyczajnych. Ponadto instrument nadzwyczajny jednolitego rynku⁹⁷ umożliwi szybkie reagowanie w sytuacjach kryzysowych w celu utrzymania przepływu towarów i osób oraz zapewnienia dostępu do niezbędnych dostaw i usług.

⁹² Rozporządzenie (UE) 2022/1032 z dnia 29 czerwca 2022 r. w sprawie zmiany rozporządzeń (UE) 2017/1938 i (WE) nr 715/2009 w odniesieniu do magazynowania gazu.

⁹³ Rozporządzenie (UE) 2022/1369 z dnia 5 sierpnia 2022 r. w sprawie skoordynowanych środków zmniejszających zapotrzebowanie na gaz (na podstawie art. 122 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej).

⁹⁴ Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie interwencji w sytuacji nadzwyczajnej w celu rozwiązania problemu wysokich cen energii, COM(2022) 473 final.

⁹⁵ Komunikat Komisji „Plan awaryjny dla transportu”, COM(2022) 211 final.

⁹⁶ Wniosek dotyczący rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie (UE) 2016/399 w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice, COM(2021) 891 final.

⁹⁷ Wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego instrument nadzwyczajny jednolitego rynku i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) 2679/98, COM(2022) 459 final.

Korzystanie z zestawu różnych narzędzi egzekwowania prawa w trakcie kryzysu

Pandemia COVID-19 spowodowała poważne zakłócenia w branży turystycznej. Szereg państw członkowskich uznało, że trzeba na to zareagować. Środki krajowe, w wyniku których w kontekście odwołania wyjazdów turystycznych poszkodowani otrzymali jedynie bony podrózne lub długo odsuwany w czasie zwrot kosztów, nie były zgodne z prawami podróżnych do zwrotu kosztów na mocy prawa Unii. W pierwszej kolejności Komisja przedstawiła na wczesnym etapie wytyczne dotyczące stosowania przepisów UE w zakresie **praw pasażerów**⁹⁸ i wydała zalecenie w sprawie bonów oferowanych jako alternatywa dla zwrotu pieniędzy za odwołane imprezy turystyczne, podkreślając również, w jaki sposób państwa członkowskie mogłyby wspomagać płynność finansową przewoźników⁹⁹. W kwestii dialogu z liniami lotniczymi Komisja współpracowała również z organami egzekwowania prawa zrzeszonymi w sieci współpracy w zakresie ochrony konsumenta¹⁰⁰. W rezultacie w 2022 r. 16 głównych europejskich linii lotniczych uzgodniło reakcję obejmującą zwrot kosztów w postaci ponad 500 000 voucherów na przelot wydanych konsumentom, których loty odwołano w czasie pandemii. Komisja wszczęła również postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko krajom, które przyjęły przepisy sprzeczne z rozporządzeniem w sprawie praw pasażerów w UE¹⁰¹ lub dyrektywą w sprawie imprez turystycznych¹⁰². Zdecydowana większość tych państw szybko dostosowała swoje praktyki do prawa Unii i tylko jedna sprawa wymagała skierowania do Trybunału Sprawiedliwości.

VIII. WNIOSKI

Egzekwowanie prawa Unii jest i pozostanie jednym z głównych priorytetów Komisji. W niniejszym komunikacie przedstawiono szeroki i zróżnicowany wachlarz środków, które Komisja wprowadza w celu egzekwowania prawa Unii, zawsze w zgodzie z ostatecznym celem: sprzyjaniem pozytywnym zmianom oraz zapewnieniem ludziom i przedsiębiorstwom pełni korzyści płynących z tego prawa. Brak wdrożenia lub nieprawidłowe wdrożenie przepisów może mieć wiele przyczyn, a Komisja opracowała zróżnicowany zestaw narzędzi, aby móc na nie reagować.

⁹⁸ Wytyczne interpretacyjne dotyczące przepisów UE w zakresie praw pasażerów w kontekście rozwoju sytuacji w związku z Covid-19, 2020/C 89 I/01.

⁹⁹ Zalecenie Komisji (UE) 2020/648 z dnia 13 maja 2020 r. w sprawie bonów oferowanych pasażerom i podróżnym jako alternatywa dla zwrotu pieniędzy za odwołane imprezy turystyczne i usługi transportowe w kontekście pandemii COVID-19.

¹⁰⁰ https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/consumer-protection-cooperation-network_en

¹⁰¹ Rozporządzenie (WE) nr 261/2004 z dnia 11 lutego 2004 r. ustanawiające wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów.

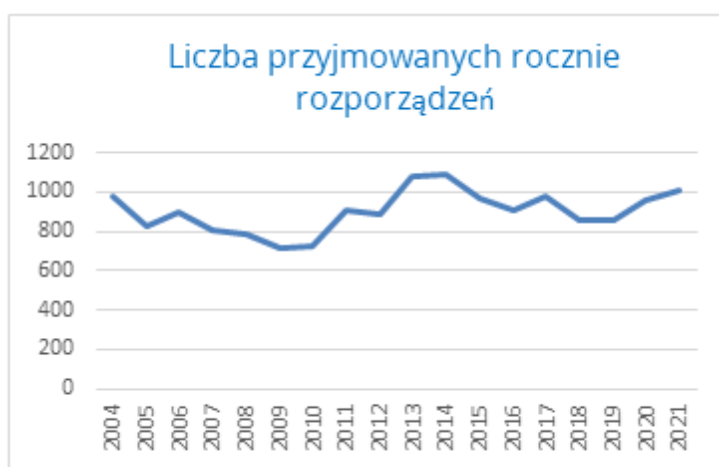
¹⁰² Dyrektywa (UE) 2015/2302 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych.

Kompleksowe, inteligentne i strategiczne podejście do egzekwowania prawa przyniosło bezpośrednie korzyści – od czystszej powietrza, wyższych standardów jakości wody, bezpieczniejszego transportu i lepszej ochrony konsumentów po przestrzeganie podstawowych praw i wolności UE. We wszystkich tych przypadkach kluczowe znaczenie ma współpraca z państwami członkowskimi: wdrażanie i stosowanie prawa Unii jest wynikiem połączonych wysiłków, a przestrzeganie przepisów zależy od podjęcia przez państwa członkowskie niezbędnych działań w celu uniknięcia i szybkiego wyeliminowania wszelkich naruszeń, w tym za pośrednictwem skutecznego krajowego systemu wymiaru sprawiedliwości z niezależnymi sądami.

Egzekwowanie prawa Unii nie ma charakteru jednorazowego, lecz wymaga stałych i ciągłych starań ze strony Komisji i państw członkowskich w celu zapewnienia spójnego i skutecznego stosowania przepisów UE oraz w celu zapobiegania potencjalnym problemom. Szybko zmieniająca się sytuacja międzynarodowa, nieoczekiwane kryzysy i nowe wyzwania związane z egzekwowaniem prawa wymagają od Komisji ciągłej oceny możliwości dalszej poprawy wdrażania i stosowania wspólnie uzgodnionych przepisów. Komisja i państwa członkowskie przeprowadzają obecnie przegląd w celu zapewnienia dostępności odpowiednich narzędzi egzekwowania prawa, tak aby prawo Unii działało w praktyce¹⁰³. W ramach tego przeglądu w szczególności ocenia się, czy obecny sposób postępowania ze skargami, procedurami EU Pilot i naruszeniami nadal jest odpowiedni do zakładanych celów. W analizie tej rozważa się już szereg usprawnień działań w zakresie egzekwowania prawa.

Z czasem liczba nowych dyrektyw zmniejszyła się, natomiast jako narzędzie legislacyjne coraz częściej stosuje się **rozporządzenia**. Komisja dysponuje sprawnie funkcjonującym systemem monitorowania i egzekwowania szybkiej i prawidłowej transpozycji dyrektyw. Równie ważne jest wdrożenie i egzekwowanie rozporządzeń, a chociaż rozporządzenia mają skutek bezpośredni, często zależy on od pracy organów krajowych. Niektóre rozporządzenia wymagają zmian w prawodawstwie krajowym, a w wielu z nich nakłada się na krajowe agencje lub organy regulacyjne obowiązki, które są niezbędne do wprowadzenia tych przepisów w życie. Dlatego Komisja zintensyfikuje starania na rzecz monitorowania i egzekwowania wdrożenia i stosowania rozporządzeń w sposób bardziej systematyczny i strategiczny.

¹⁰³ Komunikat Komisji „Lepsze stanowienie prawa: połączenie sił na rzecz stanowienia lepszego prawa”, COM(2021) 219.



Komisja przywiązuje dużą wagę do **przejrzystości**. Przejrzystość pomaga ogółowi społeczeństwa zaangażować się we wspólną odpowiedzialność za egzekwowanie prawa i sprzyja szybszemu osiągnięciu przez państwa członkowskie zgodności z przepisami. Dlatego też Komisja stopniowo zwiększa ilość podawanych do publicznej wiadomości informacji na temat swoich działań w zakresie egzekwowania prawa. W rocznym sprawozdaniu z monitorowania stosowania prawa UE¹⁰⁴ przedstawiono najważniejsze tendencje, opisano szczegółowo współpracę z państwami członkowskimi i wyjaśniono główne decyzje w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Publiczny rejestr postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego¹⁰⁵ zawiera aktualne informacje na temat ostatniego kroku w każdej sprawie. Komisja publikuje komunikaty prasowe na temat wszystkich podjętych decyzji w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wraz z dodatkowymi informacjami na temat najważniejszych decyzji. Opinia publiczna i społeczeństwo obywatelskie wskazały jednak szereg obszarów, w których możliwe jest zwiększenie przejrzystości, takich jak procedura poprzedzająca wszczęcie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego (EU Pilot), przeglądy spraw i aktualne statystyki dotyczące działań Komisji

¹⁰⁴ https://ec.europa.eu/info/publications/annual-reports-monitoring-application-eu-law_en

¹⁰⁵ https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_%20code=en&lang_code=pl

w zakresie egzekwowania prawa. Komisja będzie nadal ulepszać informacje udostępniane publicznie w sposób systematyczny i przystępny oraz zwiększać ich ilość. W ramach przeglądu w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi zostanie dokładniej zbadane, jakie dodatkowe informacje powinny być podawane do wiadomości publicznej i za pomocą jakich środków.

Ponadto w ramach przeglądu przeanalizowane zostaną również sposoby poprawy **współpracy** między Komisją a państwami członkowskimi w odniesieniu do szybkiej i prawidłowej transpozycji dyrektyw.

Komisja przedstawi sprawozdanie z wyników przeglądu w 2023 r.