



Europejski Rzecznik
Praw Obywatelskich

*Tłumaczenie tej strony zostało wygenerowane za pomocą tłumaczenia maszynowego [Link].
Tłumaczenia maszynowe mogą zawierać błędy potencjalnie zmniejszające zrozumiałość i
dokładność; Rzecznik Praw Obywatelskich nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek
rozbieżności. Aby uzyskać najbardziej wiarygodne informacje i pewność prawną, należy
zapoznać się z następującymi informacjami wersja źródłowa na angielski, do której odnośnik
znajduje się powyżej. Więcej informacji można znaleźć w naszej [polityce językowej i
tłumaczeniowej](#) [Link].*

Decyzja w sprawie sposobu rozpatrywania przez Komisję Europejską dwóch skarg w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dotyczących przepisów dotyczących planowania powierzchni handlowych w Niemczech (sprawy wspólne 2238 i 2249/2021/MHZ)

Decyzja

**Sprawa 2238/2021/MHZ - Otwarta 01/02/2022 - Decyzja z 16/12/2022 - Instytucja, której
sprawa dotyczy** Komisja Europejska (Stwierdzony przypadek niewłaściwego administrowania
) |

**Sprawa 2249/2021/MHZ - Otwarta 01/02/2022 - Decyzja z 16/12/2022 - Instytucja, której
sprawa dotyczy** Komisja Europejska (Stwierdzony przypadek niewłaściwego administrowania
) |

Skarżącymi są dwa przedsiębiorstwa detaliczne, IKEA i Decathlon, które twierdziły, że Komisja Europejska nie prowadziła odpowiednio postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko Niemcom dotyczących przepisów dotyczących planowania i powierzchni handlowej. Skarżący zakwestionowali czas potrzebny na przeprowadzenie postępowania, ponieważ pierwotna skarga w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego została złożona w 2008 r. Zakwestionowały one również różne wyjaśnienia Komisji dotyczące opóźnień.

W toku dochodzenia Rzecznik Praw Obywatelskich wydał Komisji wstępne ustalenia, w szczególności, że Komisja potrzebowała nieuzasadnionego czasu (ponad trzynaście lat), aby zająć się początkowymi etapami administracyjnymi postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Zasugerowała ona, by Komisja bez dalszej zwłoki podjęła decyzję w sprawie kolejnego etapu procedury.



W odpowiedzi na ustalenia Rzecznika Praw Obywatelskich Komisja udzieliła wyjaśnień mających na celu uzasadnienie wyznaczonego czasu i wskazała, że zamierza podjąć decyzję na początku 2023 r.

Rzecznik Praw Obywatelskich uznał, że czas ten nie może być uzasadniony. Zamknęła dochodzenie stwierdzeniem niewłaściwego administrowania. Uznała, że nie ma sensu formułowanie zalecenia, ponieważ Komisja zobowiązała się do podjęcia decyzji w nadchodzących miesiącach. Komisja powinna złożyć sprawozdanie Rzecznikowi Praw Obywatelskich do końca marca 2023 r.

Kontekst skarg

1. W 2008 roku IKEA Retail Germany złożyła skargę do Komisji Europejskiej przeciwko Niemcom. Skarga dotyczyła ograniczeń w planowaniu zakładów handlowych w dwóch niemieckich krajach związkowych (Nordrhein-Westfalen i Badenia-Wirtembergia), które mają zastosowanie do dużych lokali handlowych (ponad 800 metrów kwadratowych).
2. IKEA argumentowała, że przepisy podważają prawo do swobodnego przedsiębiorczości [2] i dyrektywę usługową UE [3]. Komisja wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego [4] w sprawie skargi, wysyłając w dniu 25 czerwca 2009 r. do Niemiec „wezwanie do usunięcia uchybienia”. Niemcy odpowiedziały dwa miesiące później.
3. W 2014 r. Decathlon Niemcy złożyły skargę do Komisji w tej samej sprawie. Komisja postanowiła rozpatrzyć wspólnie skargi IKEA i Decathlon. W dniu 18 czerwca 2015 r. skierowała ona do władz niemieckich dodatkowe wezwanie do usunięcia uchybienia. Niemcy odpowiedziały w sierpniu 2015 r.
4. Od tego czasu IKEA i Decathlon kontaktowały się z Komisją w sprawie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, w tym poprzez spotkania z odpowiednimi pracownikami Komisji i korespondencję.
5. W 2018 r. Trybunał Sprawiedliwości UE (TSUE) wydał wyrok w sprawie dotyczącej ograniczeń w powierzchni handlowej (sprawa Visser). [5]
6. W grudniu 2020 r. Konferencja niemieckich ministrów planowania przestrzennego opracowała wytyczne dla krajów związkowych, wyjaśniające odstępstwa od przepisów ograniczających swobodę przedsiębiorczości sprzedawców detalicznych.
7. W okresie od października 2020 r. do sierpnia 2021 r. skarżący i Komisja wymienili pisma i spotkali się w styczniu 2021 r. W swoich pismach Decathlon i IKEA wyraziły niezadowolenie z tego, w jaki sposób Komisja prowadziła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego oraz że wydaje się ono być „zablokowane politycznie”. Komisja



wyjaśniła, że szuka zadowalającego rozwiązania i że planuje wznowić rozmowy z władzami niemieckimi po zakończeniu niemieckiej prezydencji w Radzie UE (grudzień 2020 r.).

8. W sierpniu 2021 r. Komisja poinformowała skarżących, że niemiecki rząd federalny stwierdził, że oprócz wyżej wymienionych wytycznych rozważa zmianę federalnej ustawy o planowaniu przestrzennym w celu określenia bardziej wyraźnych przepisów dotyczących tego, kiedy organy państwowe mogą przyznawać zwolnienia z ograniczeń planowania powierzchni handlowych. Wskazała, że poprawka ta może zostać przyjęta w 2022 r.

9. W dniu 17 grudnia 2021 r. IKEA i Decathlon zwróciły się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

Dochodzenie

10. Rzecznik wszczął dochodzenie w sprawie obaw skarżących, że Komisja nie prowadziła odpowiednio postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko Niemcom w następstwie dwóch skarg dotyczących przepisów dotyczących planowania i powierzchni handlowej (2008/4946 i 2015/4207).

11. Dochodzenie dotyczyło: czas potrzebny Komisji na przeprowadzenie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego; (II) powody opóźnienia podane przez Komisję.

12. W dniu 22 marca 2022 r. zespół dochodzeniowy Rzecznika Praw Obywatelskich spotkał się z Komisją i przeprowadził kontrolę akt Komisji. Skarżący przedstawili uwagi na temat sprawozdania Rzecznika Praw Obywatelskich ze spotkania z Komisją i inspekcji [6]. W dniu 15 lipca 2022 r. Rzecznik Praw Obywatelskich przekazał Komisji swoje wstępne ustalenia [7]. Odpowiedź Komisji z dnia 14 października 2022 r. została przekazana skarżącym. Przedstawiły swoje uwagi w dniu 16 listopada 2022 r.

Opóźnienie i jego uzasadnienie

Wstępne argumenty przedstawione Rzecznikowi Praw Obywatelskich

13. Skarżący twierdzili, że procedura trwała nieproporcjonalnie dużo czasu (do tej pory ponad 13 lat) oraz że powody, dla których Komisja podała opóźnienie, nie były wiarygodne i zmieniały się na przestrzeni lat. Skarżący zrozumieli, że względy polityczne i wpływy krajowe uniemożliwiły zakończenie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

14. Podczas spotkania z zespołem dochodzeniowym Rzecznika Praw Obywatelskich Komisja



stwierdziła, że sprawy są złożone, co wiąże się z konfliktem między prawem do swobody przedsiębiorczości w UE a obawami dotyczącymi planowania przestrzennego i miejskiego, w tym ochrony środowiska i konsumentów. Wskazała również na złożoność systemu federalnego w Niemczech, która odegrała rolę w opóźnieniu.

15. Komisja przyznała, że sprawa należy do najdłuższych do tej pory postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, które wszczęto w 2008 r. W 2017 r. postępowanie zostało zawieszone do czasu wydania ostatecznego wyroku w sprawie Visser. Po wydaniu wyroku w 2018 r. Komisja wznowiła sprawę.

16. Komisja stwierdziła jednak, że do opóźnienia przyczyniły się również wybory w Niemczech w 2017 r. oraz zmiana zakresu kompetencji ministerialnych. Dodała, że w dalszym ciągu analizuje związane z tym zmiany, takie jak wytyczne wydane przez Konferencję Niemieckich Ministrów Planowania Przestrzennego.

17. Komisja wyszczególniła również inne kroki, które podjęła w trakcie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w celu zapewnienia przestrzegania przez państwa członkowskie prawa do swobody przedsiębiorczości. W 2018 r. Komisja opublikowała komunikat w sprawie sektora detalicznego [8], w którym określono najlepsze praktyki służące ukierunkowaniu reform państw członkowskich w tym sektorze, a także praktyczny przewodnik [9] dla władz krajowych lub regionalnych dotyczący reformy sektora detalicznego. Komisja zorganizowała również warsztaty i inne inicjatywy, w tym zainteresowane strony.

18. Komisja twierdziła, że świadomie zdecydowała się zająć się tą sprawą w drodze dialogu z władzami Niemiec, a nie poprzez postępy w formalnych etapach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Stwierdził, że „*poczynił to postęp w tych przypadkach w powolnym procesie*”.

19. Komisja zorganizowała znaczną liczbę spotkań dwustronnych i innych rodzajów spotkań z właściwymi organami w Niemczech. Obejmowało to spotkanie w styczniu 2019 r. z udziałem skarżących, władz federalnych i stanowych w Niemczech oraz Komisji (z udziałem przedstawicieli Służby Prawnej i Dyrekcji Generalnej ds. Handlu).

20. Komisja stwierdziła, że nie spodziewa się zamknięcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w najbliższym czasie, ponieważ jej dialog z władzami w Niemczech jest nadal w toku, a władze niemieckie mają jeszcze kilka dalszych kroków do podjęcia.

21. Komisja stwierdziła, że może to być opcja zamknięcia tej sprawy z przyczyn „możliwości”. Stwierdził on, że może podjąć taką decyzję, nawet jeśli stwierdzi, że prawo krajowe/praktyka krajowa jest wyraźnie niezgodna z prawem Unii. W takich przypadkach pismo końcowe Komisji zawiera szczegółowe informacje na temat sytuacji prawnej i tego, dlaczego jest ona niezgodna z prawem UE, a także szczególne okoliczności w państwie członkowskim, które mogą zakończyć sprawę. Pismo to może być następnie wykorzystane przez skarżących w ramach sporu prawnego na szczeblu krajowym. Jeżeli skarżący zdecyduje się wnieść do sądu



krajowego sprawę, która została zamknięta ze względu na możliwość, sąd krajowy może postanowić zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE) z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, w ramach którego Komisja regularnie interweniuje.

22. W swoich uwagach do sprawozdania z kontroli [10] skarżący argumentowali, że pomimo opinii Komisji na temat złożoności sprawy Komisja nie przestrzegała mających zastosowanie przepisów, w szczególności art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu UE (TFUE) [11]. Jeżeli Komisja uzna, że państwo członkowskie uchybiło zobowiązaniom wynikającym z Traktatów, powinna wydać „uzasadnioną opinię” w tej sprawie. Komisja przesłała dwa wezwania do usunięcia uchybienia, wskazując, że uważa, że tak jest, i nic nie wskazuje na to, że zmieniła swoje stanowisko. Wyrok w sprawie *Visser* jedynie wzmocnił ocenę prawną Komisji.

23. Zdaniem skarżących, poza spotkaniem w styczniu 2019 r., działania podjęte przez Komisję w tej sprawie służyły opóźnieniu postępowania.

24. Skarżący wyrazili zaniepokojenie w związku ze wskazówkami Komisji, że może ona zamknąć swoją sprawę z „powodów możliwości”. Chociaż Komisja odniosła się do możliwości wniesienia środka zaskarżenia na szczeblu krajowym, Komisja jest świadoma, że już to zrobiła. Skarżący złożyli skargi o naruszenie przepisów po tym, jak Federalny Sąd Administracyjny Niemiec stwierdził, że ograniczenia określone w niemieckim prawie planowania są uzasadnione (proporcjonalne). Gdyby postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego zostało zamknięte ze względu na możliwość, skarżący twierdzili, że niemiecki sąd administracyjny nie rozpatruje sprawy i nie przekaże sprawy TSUE.

25. Skarżący stwierdzili również, że chociaż urzędnicy Komisji zajmujący się ich sprawą zachowali dobrą komunikację z nimi, to od czasu wydania wyroku w sprawie *Visser* nie udzielono im powodów dalszego opóźnienia. W tym okresie odpowiednie przepisy prawne w Niemczech nie uległy zmianie.

Wstępna ocena Rzecznika Praw Obywatelskich

26. **Minęło** ponad trzynaście lat od wszczęcia przez Komisję postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, ale nie była w stanie wskazać, kiedy postępowanie się zakończy. **Rzecznik Praw Obywatelskich wstępnie uznał, że tak znaczne opóźnienie nie jest uzasadnione.** Różne argumenty przedstawione przez Komisję w celu wyjaśnienia opóźnienia wydawały się częściowo kumulatywne i wynikały z niepodjęcia przez Komisję decyzji w przedmiocie postępowania w tej sprawie. Z jakiegokolwiek obiektywnego punktu widzenia trzynaście lat to nieproporcjonalnie długi czas na zajmowanie się administracyjnymi etapami postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Opóźnienie miało niezaprzeczalnie negatywne skutki dla skarżących.

27. W tym kontekście **Rzecznik stwierdził, że do Komisji należy podjęcie decyzji w sprawie kolejnego etapu tego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i zwrócił się do Komisji o to bez dalszych nieuzasadnionych opóźnień.**



Odpowiedź Komisji na wstępną ocenę Rzecznika Praw Obywatelskich oraz uwagi skarżących dotyczące tej odpowiedzi

28. Komisja odniosła się do swoich ostatnich działań dotyczących postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczętych przez skarżących. Po spotkaniu z zespołem dochodzeniowym Rzecznika Praw Obywatelskich w marcu 2022 r. Komisja spotkała się online z władzami niemieckimi w kwietniu 2022 r. W maju 2022 r. Komisja przesłała rządowi niemieckiemu wykaz szczegółowych pytań dotyczących wytycznych dotyczących procedur odstępstw wydanych przez Niemiecką Konferencję Ministrów Planowania Przestrzennego w grudniu 2020 r. W sierpniu 2022 r. rząd niemiecki odpowiedział. W międzyczasie w lipcu 2022 r. Komisja omówiła sprawy z rządem niemieckim. WE wrześniu i październiku 2022 r. Komisja przeprowadziła dalszą wymianę informacji z władzami niemieckimi. Komisja miała również dalsze kontakty ze skarżącymi i zaplanowała spotkanie z nimi w październiku 2022 r.

29. Celem wszystkich tych spotkań i wymiany było zebranie informacji w celu podjęcia decyzji w sprawie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego do początku 2023 r.

30. Komisja uważa, że opóźnienie to wynika z różnych przyczyn.

31. W szczególności sprawy są skomplikowane pod względem prawnym i politycznie wrażliwe ze względu na dwa sprzeczne interesy: interes gospodarczy swobody przedsiębiorczości w sektorze detalicznym oraz cele interesu publicznego, takie jak ochrona środowiska, ochrona konsumentów oraz spójność społeczna i terytorialna. Sprawy te są związane z toczącymi się debatami politycznymi na temat rewitalizacji miast, użytkowania gruntów, polityki transportowej i działań w dziedzinie klimatu oraz zrównoważonego rozwoju. W Niemczech (podobnie jak w innych federalnych państwach członkowskich UE) ramy regulacyjne dla sektora detalicznego leżą w gestii państw związkowych, podczas gdy gminy mają pewną autonomię w stosowaniu tych ram.

32. Komisja podkreśliła, że stale śledzi kwestię prowadzenia działalności detalicznej w różnych państwach członkowskich. Sytuacja w całej UE jest bardzo złożona i obejmuje różne przepisy i regulacje na szczeblu krajowym, regionalnym, a czasem lokalnym.

33. Komisja powtórzyła, że opóźnienie częściowo wynikało z konieczności oczekiwania na wyniki postępowań sądowych [12] oraz wdrożenia dyrektywy usługowej (która miała zostać w pełni wdrożona do 2010 r.).

34. Komisja wskazała również, że o ile przed wydaniem wyroku w sprawie Visser Niemcy zakwestionowały stanowisko Komisji, od czasu wydania orzeczenia rząd niemiecki „konstruktywnie” zaangażował się w uwzględnienie obaw wyrażonych przez Komisję. Dyskusje



te były złożone i czasochłonne.

35. Argumentował, że chociaż modyfikacja ram prawnych w czasie trwania tych dyskusji była nierealistyczna, wzmocnienie istniejącego instrumentu procedur derogacyjnych na mocy niemieckiego prawa oferuje w praktyce „ *pewny potencjał zapewnienia lepszego przestrzegania prawa UE*” niemieckich ram działalności detalicznej. Komisja jest w pełni zaangażowana w aktywną współpracę z władzami niemieckimi w celu opracowania rentownego systemu prowadzenia działalności detalicznej z korzyścią dla podmiotów gospodarczych, takich jak skarżący.

36. Komisja nie zgadza się z argumentem skarżących, zgodnie z którym nie przestrzega art. 258 TFUE ze względu na to, że była zobowiązana do wydania uzasadnionej opinii. TSUE stale uznaje, że Komisja posiada uprawnienia dyskrecjonalne w zakresie podejmowania decyzji, czy i kiedy, w celu wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego lub skierowania sprawy do TSUE. Komisja może zamknąć sprawę z przyczyn „możliwości”, chociaż prawo krajowe lub praktyka krajowa jest wyraźnie niezgodna z prawem UE. Komisja nie jest zobowiązana do wydania uzasadnionej opinii, nawet jeśli uważa, że państwo członkowskie uchybiło zobowiązaniom wynikającym z traktatów.

37. Skarżący z zadowoleniem przyjęli działania Komisji podjęte po spotkaniu z zespołem dochodzeniowym Rzecznika Praw Obywatelskich w marcu 2022 r. Komisja ponownie skontaktowała się jednak ze skarżącymi dopiero we wrześniu 2022 r.

38. Skarżący zgadzają się z Komisją, że sprawy są złożone pod względem prawnym. Argumentowali oni jednak, że albo niemieckie przepisy są zgodne ze swobodą przedsiębiorczości, czy też nie. Ponieważ Komisja przesłała dwa wezwania do usunięcia uchybienia, stanowisko Komisji było jasne, jeszcze zanim dwa wyroki TSUE poparły ich stanowisko prawne. Skarżący przyznali, że Komisja dysponuje swobodą uznania przy rozpatrywaniu spraw w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Jeżeli jednak uzna, że doszło do wyraźnego naruszenia podstawowych swobód, musi dokonać oceny naruszenia prawa w swojej decyzji uznaniowej, czego nie uczynił w niniejszej sprawie.

39. Skarżący stwierdzili, że zwrócili się już do sądów niemieckich w związku ze swoimi sprawami, ale Federalny Sąd Administracyjny postanowił nie kierować sprawy do TSUE. W związku z tym, gdyby Komisja zamknęła sprawę ze względu na ewentualność, biorąc pod uwagę, że sprawa zostałaby lepiej rozwiązana przez sądy krajowe, zasadniczo uznałaby, że prawo do swobody przedsiębiorczości zostałoby naruszone. Podważyłoby to wiarygodność Komisji jako „strażnika traktatów”.

40. Skarżący są zaniepokojeni poglądami Komisji, że zwiększone stosowanie procedur odstępstw mogłoby zapewnić zgodność z prawem UE. W swoich skargach skierowanych do Komisji skarżący wyjaśnili, że wymogi dotyczące procedur odstępstw są niejasne, a organ odpowiedzialny za przyznanie odstępstwa ma pełną swobodę w tym zakresie. Jakakolwiek zmiana klauzuli derogacyjnej nie zmieni sytuacji wynikającej z niemieckiego prawa zagospodarowania przestrzennego, jeżeli skarżący nie mają prawa do odstępstwa od tych



rozporządzeń, które nie są zgodne z prawem Unii. Trudno zatem zrozumieć, w jaki sposób procedura odstępowstwa może zapewnić zgodność w praktyce.

Ostateczna ocena Rzecznika Praw Obywatelskich

41. Komisja wskazała, że do **początku 2023** r. podejmie decyzję w sprawie postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Jeśli tak się stanie, minie prawie 14 lat od złożenia pierwszej skargi. Chociaż Komisja z pewnością nie zajmowała się aktami sprawy przez cały ten okres, Rzecznik podtrzymuje swoje wstępne stwierdzenie, że opóźnienie to nie jest uzasadnione w świetle rozpatrywanej sprawy. WE wszystkich swoich działaniach Komisja musi przestrzegać zasad dobrej administracji, które obejmują wymóg podejmowania decyzji w rozsądnych ramach czasowych.

42. Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdza, że przyczyny opóźnienia podane przez Komisję można w dużej mierze przypisać Komisji. Komisja argumentowała, że czas potrzebny na rozpatrzenie tego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wynika ze złożonej sytuacji prawnej i polityki krajowej. Oczywiście jest, że specyfika prawna państw związkowych UE nie jest nowością dla Komisji, a w okresie 13 lat krajowy krajobraz polityczny może ulec kilkukrotnym zmianom. Fakt ten należy uwzględnić w strategii Komisji dotyczącej postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Ponadto pracownicy Komisji, którzy zajmują się skargami w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, dysponują znaczną wiedzą fachową w zakresie prawa i powinni mieć możliwość zajmowania się złożonymi kwestiami prawnymi w rozsądnym terminie.

43. Rzecznik Praw Obywatelskich uznaje jednak, że Komisja podjęła szereg działań w okresie, w którym zajmowała się tą procedurą. Działania te obejmowały działania mające na celu zapewnienie poszanowania przez inne państwa członkowskie prawa UE do swobody przedsiębiorczości (obejmujące komunikat, wytyczne i warsztaty) oraz bezpośredni dialog z władzami niemieckimi, który wyraźnie nasilił się w toku dochodzenia Rzecznika Praw Obywatelskich. Rzecznik uważa również, że Komisja była uzasadniona decyzją o oczekiwaniu na wynik dwóch wyżej wymienionych spraw sądowych [13], mimo że roczne zawieszenie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w oczekiwaniu na wynik sprawy Visser [14] wydaje się długie.

44. Komisja stwierdziła, że opóźnienie było po części wynikiem jej decyzji o kontynuowaniu dialogu z władzami Niemiec, a nie podjęcia formalnych kroków w ramach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Chociaż Komisja zobowiązała się do korzystania z dialogu, w miarę możliwości, aby przekonać państwa członkowskie do dostosowania ich ustawodawstwa krajowego do prawa Unii, wyznaczyła również cel, jakim jest terminowe rozpatrywanie skarg i postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego [15]. Jednak dialog taki nie może być wykorzystywany jako uzasadnienie nieuzasadnionego opóźnienia na etapach administracyjnych postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.



45. Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdza, że Komisja nie była w stanie uzasadnić trzynastu lat, które poświęciła na przeprowadzenie administracyjnych etapów postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. **To jest niewłaściwe administrowanie** . Ponieważ Komisja zapowiedziała, że podejmie decyzję na początku 2023 r., Rzecznik Praw Obywatelskich zdecydował, że wydanie zalecenia nie będzie służyło żadnemu celowi.

Wnioski

Na podstawie dochodzenia Rzecznik zamyka tę sprawę z następującym ustaleniem:

Komisja nie była w stanie uzasadnić trzynastu lat, które zajęło jej zajęcie się etapami administracyjnymi postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. To jest niewłaściwe administrowanie.

Biorąc pod uwagę zobowiązanie Komisji do podjęcia decyzji na początku 2023 r., Rzecznik zwraca się do niej o przedstawienie sprawozdania do końca marca 2023 r.

Skarżący i Komisja zostaną poinformowani o tej decyzji.

Emily O'Reilly Rzecznik Praw Obywatelskich

Strasburg, 16 grudnia 2022 r.

[1] Takie zakłady są zabronione, jeżeli projekt detaliczny: oczekuje się, że ponad 30 % jego obrotów przyniesie klientom mieszkającym poza miastem i otaczającym go obszarem („zasada współzależności”); B) oczekuje się, że odwróci uwagę co najmniej 10 % obrotu zasiedziały detalistów („zasada braku utraty wartości”) oraz c) jego powierzchnia sprzedaży jest przeznaczona w pewnym stopniu na „odnośny asortyment w centrum miasta”, taki jak lampy, dywany, przybory kuchenne itp. („zasada integracji”). Warunek c) odnosi się do celu polityki, jakim jest ochrona centrów miast, natomiast warunki a) i b) dotyczą kwestii gospodarczych.

[2] Prawo do swobody przedsiębiorczości jest określone w art. 49 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

[3] Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32006L0123> [Link]

[4] Więcej informacji na temat skarg i procedur UE w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego:

https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure_en



[5] Orzeczenie dotyczyło planów zagospodarowania przestrzennego gmin, które zakładały zakaz handlu detalicznego towarami nieporęcznymi (takie jak obuwie i odzież) w strefie geograficznej znajdującej się poza centrum miasta. Celem zakazu było utrzymanie żywotności centrum miasta i uniknięcie wakatów w mieście, w interesie dobrego planowania miasta i powiatu. TSUE potwierdził, że: handel detaliczny jest usługą i wchodzi w zakres dyrektywy usługowej; dyrektywa usługowa ma zastosowanie do przedsiębiorstw detalicznych niezależnie od sposobu, w jaki państwa członkowskie ją regulują (np. poprzez przepisy dotyczące planowania); zakaz sprzedaży towarów nielotnych poza centrum miasta stanowi ograniczenie terytorialne w rozumieniu dyrektywy usługowej (art. 15 ust. 2 lit. a); ochrona centrum miasta może stanowić nadrzędny interes publiczny, pod warunkiem że spełniony jest warunek niedyskryminacji, konieczności i proporcjonalności.

C-31/16 *Visser przeciwko Raad van de gemeente Appingedam*

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=175926&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&d>
[Link]

[6] Sprawozdanie z kontroli można znaleźć na stronie

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/inspection-report/en/158614>.

[7] Wstępne ustalenia Rzecznika znajdują się na stronie:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/correspondence/en/158615> [Link]

[8] *Europejski sektor detaliczny dostosowany do XXI wieku*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A52018DC0219> [Link]

[9] *Praktyczny przewodnik dotyczący wspierania rewitalizacji i modernizacji sektora małych detalistów*

<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d606c517-4445-11e8-a9f4-01aa75ed71a1/language-en>
[Link]

[10] Sprawozdanie ze spotkania Komisji z zespołem dochodzeniowym Rzecznika Praw Obywatelskich oraz kontroli dokumentów Komisji.

[11] Podstawą prawną postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego jest art. 258 TFUE.

[12] Oprócz sprawy Visser Komisja wspomniała o sprawie C-400-08 *Komisja przeciwko Hiszpanii* : <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-400/08>.

[13] Rzecznik Praw Obywatelskich uznał wcześniej, że uzasadnione jest, aby Komisja czekała na wynik powiązanej sprawy sądowej przed podjęciem kolejnych kroków w postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego: Decyzja w sprawach 1234/2016/EIS, 1241/2016/EIS, 1717/2016/EIS i 1841/2016/EIS

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/80471> [Link].



[14] Z dokumentów skontrolowanych wynika, że po wydaniu wyroku w sprawie Visser w 2018 r. Komisja ponownie zaczęła działać. Obejmowało to zorganizowanie posiedzeń wewnętrznych i wymianę z władzami niemieckimi w latach 2020 i 2021.

[15] W komunikacie Komisji „Prawo Unii: Lepsze wyniki dzięki lepszemu stosowaniu:

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2017.018.01.0010.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A

[Link]