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 jakiekolwiek 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]*.*

Decyzji Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich zawierającej sugestie w następstwie strategicznego postępowania wyjaśniającego OI/5/2016/AB w sprawie terminowości i przejrzystości rozpatrywania przez Komisję Europejską skarg dotyczących naruszeń

Decyzja
Sprawa OI/5/2016/AB - **Otwarta** 13/05/2016 - **Decyzja z** 14/09/2017 - **Instytucja, której sprawa dotyczy** Komisja Europejska (Dalsze prowadzenie postępowania uznano za nieuzasadnione) |

Skuteczne stosowanie prawa UE jest kluczowe w celu zapewnienia wiarygodności Unii. Aby sprawdzić, czy państwa członkowskie prawidłowo transponują i wdrażają prawo UE, zadaniem Komisji Europejskiej – w jej roli „strażniczki traktatów" – jest badanie domniemanych naruszeń.

Skargi składane przez obywateli, organizacje i przedsiębiorstwa to istotne źródło informacji dla Komisji nt. potencjalnych naruszeń prawa UE. Skarżącym czasami jednak trudno zrozumieć, że postępowania w sprawie naruszenia prawa to nie zawsze najlepsze rozwiązanie ich problemu. Z trudnością również przyjmują fakt, że Komisja korzysta ze swobody decyzyjnej co do wszczęcia – lub nie – postępowania w sprawie naruszenia prawa na koniec swojego dochodzenia.

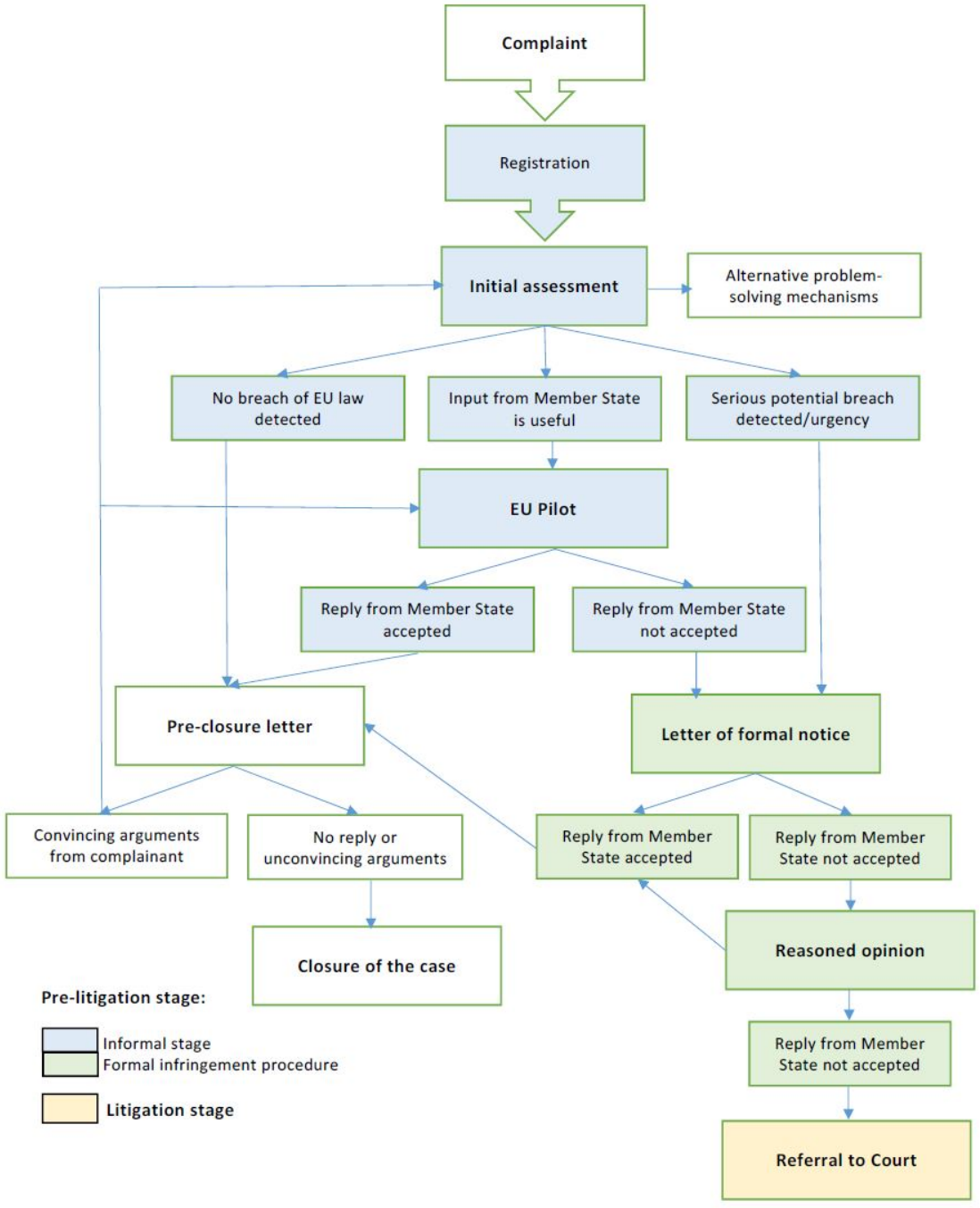
Po otrzymaniu szeregu skarg dotyczących rozpatrywania przez Komisję Europejską tego typu spraw Rzecznik wszczęła strategiczne postępowanie wyjaśniające w celu zbadania, czy istnieją tu u podstaw problemy systemowe. Postępowanie dotyczyło rozpatrywania przez Komisję Europejską skarg dotyczących naruszeń w ramach tego, co zwykle nazywa się systemem „EU Pilot", nadającego strukturę na nieformalnym etapie postępowania w sprawie naruszenia prawa. Celem systemu „EU Pilot" jest prowadzenie nieformalnego dialogu z państwami członkowskimi, aby eliminować przypadki naruszenia prawa UE na wczesnym etapie i unikać konieczności wszczynania postępowania w sprawie naruszenia prawa. Postępowanie wyjaśniające obejmuje:

(i) obowiązek Komisji wydania terminowej decyzji, (ii) informacje dla skarżących i (iii) informacje dla ogółu społeczeństwa o sprawach w ramach EU Pilot.

Rzecznik zauważyła, że szybkie rozpatrywanie skarg dotyczących naruszenia prawa w ramach „EU Pilot" stanowiło dla departamentów Komisji wyzwanie. Komisja potwierdziła te trudności i w styczniu 2017 r. przyjęła nową strategię, zgodnie z którą poprawi zarządzanie postępowaniami w sprawie naruszenia prawa, w szczególności skupiając się na systemowych i poważnych naruszeniach prawa UE. Jednocześnie Komisja zaktualizowała swoje procedury zarządzania relacjami ze skarżącymi.

Rzecznik z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja poczyniła starania w kierunku rozwiązania problemów, które były podstawą tego postępowania wyjaśniającego. Uważa jednak, że Komisja może dokonać kolejnych usprawnień. **Z tego względu Rzecznik zamyka postępowanie wyjaśniające 8 sugestiami,** które Komisja powinna uwzględnić w celu dalszego ulepszenia relacji ze skarżącymi i zwiększenia przejrzystości swoich działań.

Rozpatrywanie skarg w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego



Tło

1. Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymał wiele skarg dotyczących domniemanych opóźnień w rozpatrywaniu przez Komisję Europejską skarg w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego lub braku należytego poinformowania skarżącego podczas procedury „EU

Pilot", która tworzy nieformalny etap postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego **[1]** . Rzecznik Praw Obywatelskich wszczął dochodzenia z własnej inicjatywy w latach 2009 i 2011 [2] . Ponieważ Rzecznik nadal otrzymywał skargi, postanowiła wszcząć dochodzenie strategiczne, które zostało wszczęte w dniu 13 maja 2016 r. Dochodzenie dotyczy trzech kwestii systemowych: (i) spoczywający na Komisji obowiązek podjęcia w odpowiednim czasie decyzji w ramach „EU Pilot", (ii) informowania skarżących oraz (iii) informowania opinii publicznej.

Dochodzenie

2. W pierwszej kolejności Rzecznik zwrócił się o sporządzenie wykazu spraw EU Pilot otwartych na ponad rok pod koniec 2015 r. oraz o standardowe pisma wykorzystywane do informowania skarżących o postępach. Pracownicy Rzecznika Praw Obywatelskich spotkali się również z Komisją w celu uzyskania statystyk i lepszego zrozumienia funkcjonowania systemu EU Pilot w praktyce [3] . W drugiej kolejności pracownicy Rzecznika Praw Obywatelskich przeprowadzili kontrolę 10 spraw EU Pilot, starszych niż rok, w trzech obszarach polityki (środowisko, sprawiedliwość i konsumenci, podatki i cła). Co roku w tych obszarach składana jest znaczna liczba skarg w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Po opublikowaniu przez Komisję nowego komunikatu pt. „Prawo *UE: Lepsze wyniki dzięki lepszemu stosowaniu* " z dnia 19 stycznia 2017 r. [4] („komunikat z 2017 r."), odbyło się kolejne spotkanie, które miało pomóc zespołowi dochodzeniowemu Rzecznika Praw Obywatelskich zrozumieć konsekwencje nowego podejścia Komisji. Decyzja ta uwzględnia wszystkie informacje zebrane podczas tych etapów dochodzenia.

Ocena Rzecznika Praw Obywatelskich

A. Termin rozpatrywania skarg w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego

Wyzwania stojące przed Komisją

3. Co do zasady Komisja zobowiązała się do zbadania skarg i podjęcia decyzji o wszczęciu formalnego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego lub o zamknięciu sprawy **w terminie jednego roku** od daty zarejestrowania skargi. Ten roczny termin obejmuje rejestrację skargi w bazie danych o nazwie *„ Skarga rozpatrywanie skarg – Accueil des Plaignants"* (CHAP), wstępną ocenę mającą na celu podjęcie decyzji, czy otworzyć „EU Pilot" oraz dialog z państwem członkowskim w ramach „EU Pilot", co doprowadziło do podjęcia decyzji o wszczęciu postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego lub o zamknięciu sprawy.

4. Od marca 2010 r. Komisja stosuje również podwójną wartość odniesienia wynoszącą 10

tygodni, aby zapewnić szybkie zarządzanie dossier w ramach „EU Pilot”: państwo członkowskie ma 70 dni na przedłożenie odpowiedzi Komisji, a Komisja ma 70 dni na ocenę odpowiedzi państwa członkowskiego.

5. Przestrzeganie wyznaczonych przez nią terminów wydaje się stanowić poważne wyzwanie dla Komisji:

W odniesieniu do rocznego terminu Komisja wszczęła 724 sprawy „EU Pilot” na podstawie skarg w okresie od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 31 grudnia 2015 r. Jedynie w 107 przypadkach (tj. 15 %) podjęto decyzję o zamknięciu sprawy lub o wystosowaniu wezwania do usunięcia uchybienia podjętego w terminie jednego roku od daty zarejestrowania skargi [5] . Pod koniec 2015 r. Komisja zajmowała się 480 oczekującymi na rozpatrzenie sprawami EU Pilot powstałymi w wyniku skarg starszych niż rok. Spośród nich 102 dossier (21 %) było otwarte od ponad trzech lat [6] . Komisja wyjaśniła, że dialog między Komisją a państwem członkowskim za pośrednictwem systemu EU Pilot nie ogranicza się do jednej wymiany: w przypadku znacznej liczby 102 spraw starszych niż trzy lata konieczne było przeprowadzenie kilku wymian z danym państwem członkowskim [7] . Komisja wyjaśniła również, że ilość informacji przekazanych przez skarżącego, przed rozpoczęciem dialogu EU Pilot lub po jego rozpoczęciu lub przez państwo członkowskie, ma również wpływ na czas trwania spraw EU Pilot, biorąc pod uwagę, że Komisja musi ocenić te informacje przed podjęciem decyzji w sprawie dalszych działań.

· W odniesieniu do podwójnej dziesięciotygodniowej wartości odniesienia średni czas potrzebny państwom członkowskim na udzielenie odpowiedzi na pytania Komisji wynosił 72 dni w 2015 r., co jest zbliżone do dziesięciotygodniowego poziomu odniesienia [8] . Średni czas oceny tych odpowiedzi Komisji wynosił jednak 91 dni w 2015 r., 21 dni powyżej wartości odniesienia [9] . Komisja wskazała, że jednym z czynników wpływających na czas potrzebny na ocenę odpowiedzi państw członkowskich jest konieczność przetłumaczenia odpowiedzi państw członkowskich.

Główne przyczyny opóźnień

6. Rzecznik Praw Obywatelskich ma świadomość, że Komisja zarządza dużą liczbą skarg i że roczny termin jest celem nałożonym na siebie. Przy rozpatrywaniu skarg dotyczących nadmiernych opóźnień Rzecznik konsekwentnie uważa, że w przypadku przekroczenia terminu jednego roku dobra administracja wymaga od Komisji przedstawienia konkretnych i uzasadnionych przyczyn opóźnienia.

7. Rzecznik Praw Obywatelskich uznał, że może dojść do niewłaściwego administrowania, jeżeli opóźnienie jest spowodowane brakiem działalności administracyjnej lub jeżeli Komisja nie przedstawi ważnego wyjaśnienia [10] . Rzecznik Praw Obywatelskich uznał również, że nawet jeśli istnieją uzasadnione powody, kilkuletnie opóźnienie może nie być rozsądne w rozumieniu art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej dotyczącego prawa do dobrej administracji.

Nadmierne opóźnienie w sprawie 583/2013/MHZ [11]

Rolnik złożył skargę do Rzecznika Praw Obywatelskich, twierdząc, że Komisja powinna była podjąć szybsze działania w sprawie jego dwóch skarg dotyczących uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Komisja nie była w stanie wyjaśnić, dlaczego nie była w stanie wszcząć „EU Pilot" w obu postępowaniach w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego do 11 miesięcy po otrzymaniu skarg. Rzecznik skrytykował Komisję, uznając, że „w *szczególności, opóźniając rozpoczęcie procedury pilotażowej, a co za tym idzie, uniemożliwiając jej dotrzymanie rocznego terminu na podjęcie decyzji w sprawie skarg skarżącego w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, Komisja była winna niewłaściwego administrowania* ".

8. Inspekcje przeprowadzone w kontekście niniejszego dochodzenia potwierdziły, że pewne opóźnienia pozostają poza kontrolą Komisji, na przykład gdy konieczna jest **zmiana prawa krajowego** w celu położenia kresu naruszeniu, gdy konieczne jest **zbudowanie infrastruktury** (zwłaszcza w obszarze ochrony środowiska) lub gdy w momencie EU Pilot Komisja musi **czekać na wyniki orzeczenia Trybunału** . W innych przypadkach Komisja może potrzebować więcej czasu na ocenę **dodatkowych informacji dostarczonych przez skarżącego** w toku postępowania lub na powiązanie skargi z **podobnymi aktami przeciwko** innym państwom członkowskim. Sprawy te nie stanowią bezczynności administracyjnej.

9. Inne, bardziej problematyczne sytuacje wiążą się z kwestiami organizacyjnymi, takimi jak **duże obciążenie pracą w dziale** , potrzeba współpracy z **kilkoma departamentami Komisji** lub **dodatkowy czas potrzebny na tłumaczenie** , ponieważ skargi można składać w dowolnym języku urzędowym UE, a czasami wymagają znacznej ilości dokumentacji. W wyniku tych problemów wstępna ocena skargi, zanim Komisja podejmie nawet decyzję o rozpoczęciu dialogu „EU Pilot", może sama w sobie potrwać kilka miesięcy.

10. Opóźnienia mogą również wynikać z długotrwałej wymiany informacji między Komisją a państwem członkowskim w ramach „EU Pilot", ze względu na **niepełne lub niezadowalające odpowiedzi** .

Nadmierne opóźnienie w sprawie 1146/2012/AN [12]

W grudniu 2009 r. skarżący złożył skargę w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, w odniesieniu do której Komisja wszczęła „EU Pilot". W czerwcu 2012 r. skarżący złożył skargę do Rzecznika Praw Obywatelskich w związku z opóźnieniem Komisji w rozpatrywaniu tej sprawy. W trakcie dochodzenia Komisja wyjaśniła, że czas trwania procedury wynikał z opóźnień państwa członkowskiego w odpowiedzi na jego wnioski o udzielenie informacji oraz z niekompletności udzielonych odpowiedzi. Rzecznik skrytykował Komisję, uznając, że nie wdrożyła **ona prawidłowo procedury EU Pilot. Cel „EU Pilot", polegający na znalezieniu szybkich i lepszych rozwiązań w odniesieniu do skarg w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, został w tym przypadku podważony** . W swojej odpowiedzi Komisja poinformowała Rzecznika o wszczęciu formalnego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

W innej sprawie wniesionej do Rzecznika Praw Obywatelskich w 2015 r. Komisja przesłała do państwa członkowskiego dziewięć wniosków o udzielenie informacji [13] .

11. Procedura „EU Pilot” została zaprojektowana jako polubowny sposób rozwiązywania problemów. Pozwala ona również Komisji na zebranie wystarczających dowodów na temat zarzucanego naruszenia. „EU Pilot” opiera się jednak na zasadzie „szczerej współpracy”, której zagrażają kolejne niekompletne odpowiedzi zainteresowanego państwa członkowskiego. Ponadto formalne postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego jest kolejnym narzędziem, jakim dysponuje Komisja, aby zebrać dowody przed podjęciem decyzji o skierowaniu sprawy do Trybunału Sprawiedliwości.

Nowa strategia Komisji

12. W swoim komunikacie z 2017 r. Komisja przyznała, że instrument „EU Pilot” nie zawsze był skuteczny w szybkim rozwiązywaniu problemów . EU Pilot *został utworzony w celu szybkiego rozwiązania potencjalnych naruszeń prawa UE na wczesnym etapie we właściwych przypadkach. Nie ma ona na celu dodania długiego kroku do postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, co samo w sobie jest środkiem do nawiązania dialogu na temat rozwiązywania problemów z państwem członkowskim. W związku z tym Komisja wszczą postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, nie opierając się na mechanizmie rozwiązywania problemów w ramach EU Pilot, chyba że skorzystanie z systemu EU Pilot zostanie uznane za przydatne w danej sprawie* ”.

13. Komisja zamierza skoncentrować swoje działania w zakresie egzekwowania prawa na systemowych i poważnych naruszeniach prawa UE. Dzięki temu nowemu podejściu Komisja przestanie stosować „EU Pilot” jako procedurę domyślną. Łatwiej będzie przejść bezpośrednio do formalnego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego bez wszczynania „EU Pilot”. W indywidualnych przypadkach nieprawidłowego stosowania prawa UE Komisja będzie zachęcać skarżących do korzystania z odpowiednich mechanizmów rozwiązywania problemów dostępnych na szczeblu unijnym lub krajowym i w razie potrzeby zaproponuje przekazanie dokumentacji najbardziej odpowiedniemu organowi. **Ponieważ jest zbyt wcześnie, aby zmierzyć wpływ tego nowego podejścia na zdolność Komisji do szybszego rozpatrywania skarg, Rzecznik zamierza podjąć działania następcze w tej sprawie w nadchodzących latach** .

14. Rzecznik z zadowoleniem przyjmuje zamiar Komisji dotyczący zacieśnienia współpracy z europejską siecią rzeczników praw obywatelskich w celu zapewnienia skarżącym lepszych środków odwoławczych na szczeblu krajowym. Jej biuro aktywnie prowadzi działania w tym zakresie wraz z Komisją.

Pociąganie Komisji do odpowiedzialności za swoje działania

15. Sprawozdanie roczne Komisji na temat *monitorowania stosowania EU la* w zawiera przydatne informacje na temat liczby i rodzajów wszczętych spraw. Nie odzwierciedla on jednak w pełni skuteczności etapu nieformalnego dialogu, którego celem jest znalezienie **lepszych i szybszych reakcji** na brak prawidłowego stosowania prawa UE przez państwa członkowskie.

16. Zgodnie ze sprawozdaniami rocznymi Komisji „EU Pilot" skutecznie ogranicza korzystanie z formalnych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. [14] 75 % spraw EU Pilot rozpatrzonych w 2015 r. zostało zamkniętych po otrzymaniu „zadowalających odpowiedzi" od państw członkowskich. Statystyki Komisji obejmują jednak przypadki, w których w rzeczywistości nie doszło do naruszenia prawa UE [15] . Aby lepiej odzwierciedlić skuteczność swoich działań, Komisja mogłaby z korzyścią ocenić odsetek przypadków, w których wystąpił rzeczywisty problem, który został rozwiązany w wyniku interwencji Komisji.

17. Jeżeli chodzi o zdolność do szybkiego rozpatrywania skarg w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, Komisja mogłaby opublikować średni czas potrzebny na podjęcie decyzji w sprawie skargi lub odsetek skarg, w odniesieniu do których podjęto decyzję w ciągu jednego roku. Ponadto Komisja ujawnia w swoim sprawozdaniu rocznym informacje na temat wyników każdego państwa członkowskiego w odniesieniu do dziesięciotygodniowego wskaźnika referencyjnego w ramach „EU Pilot", ale nie ujawnia informacji na temat własnych wyników.

Aby zwiększyć przejrzystość swoich działań, Rzecznik zachęca Komisję do przedstawienia w swoim sprawozdaniu rocznym większej ilości informacji na temat jej wyników w zakresie rozwiązywania rzeczywistych naruszeń prawa UE w ramach procedur poprzedzających naruszenie oraz średniego czasu trwania tego procesu.

B. Na bieżąco informowanie skarżących

Znaczenie regularnych i adekwatnych informacji

18. Skargi w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego stanowią istotne źródło informacji w celu wykrywania ewentualnych naruszeń prawa UE. Jednocześnie skarżący mogą mieć trudności z zrozumieniem, że postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego nie są ukierunkowane na rozwiązanie ich indywidualnych problemów i że Komisja nie może uzyskać od nich odszkodowania. Skarżący mają również trudności z zrozumieniem, dlaczego Komisja może potrzebować czasu na rozpatrzenie ich skargi. Może im być jeszcze trudniej zrozumieć, dlaczego Komisja, korzystając z przysługującego jej marginesu swobody, może podjąć decyzję o niewszczęciu postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego po zakończeniu dochodzenia.

19. Wiele skarg złożonych do Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczących nadmiernego opóźnienia twierdzi również, że Komisja nie poinformowała skarżącego w odpowiedni sposób.

Brak odpowiednich informacji może zwiększyć frustrację skarżących wynikającą z dużych opóźnień. Z kolei odpowiednie i regularne wyjaśnienia pomagają skarżącym zrozumieć i zaakceptować, dlaczego Komisja potrzebuje dodatkowego czasu na zbadanie ich skarg lub dlaczego podjęła decyzję o zamknięciu sprawy.

20. W tym kontekście należy zapewnić skarżących, że ich sprawy będą rozpatrywane z należytą starannością. Niektóre ulepszenia zawarte w załączniku do komunikatu Komisji z 2017 r. przyczyniają się do realizacji zasady dobrej administracji, która obejmuje obowiązek uzasadnienia decyzji i udzielenia odpowiedzi na wnioski o udzielenie informacji. Należą do nich: (i) skargi będą składane do Komisji przy użyciu standardowego formularza, aby poprawić podstawę oceny zasadności skargi i ułatwić lepsze rozpatrywanie skarg; (II) potwierdzenie odbioru przesłane przez Komisję jasno określi granice działań Komisji; oraz (iii) gdy Komisja przekroczy roczny termin na podjęcie decyzji, skarżący będą **automatycznie** informowani na piśmie, a nie tylko **na wniosek,** jak miało to miejsce wcześniej.

21. Rzecznik z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja zaktualizowała swoje procedury postępowania ze skarżącymi w tym samym czasie, gdy przyjęła nową strategię [16] . Na podstawie swoich doświadczeń Rzecznik zachęca Komisję do wykorzystania nowej strategii mającej na celu dalszą poprawę stosunków ze skarżącymi poprzez promowanie najlepszych praktyk, wykraczających poza ścisłe obowiązki proceduralne, które sama nałożyła. Poprawa stosunków ze skarżącymi może również zwiększyć skuteczność dialogów „EU Pilot", które Komisja nadal uzna za przydatne w ramach nowej strategii. Dobrym sposobem byłoby **zaktualizowanie wewnętrznych wytycznych dotyczących rozpatrywania skarg w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego,** z uwzględnieniem uwag i sugestii przedstawionych poniżej.

Informowanie skarżących na etapie wstępnej oceny

22. Początkowa ocena skargi jest zasadniczym krokiem, w odniesieniu do którego ważne jest dostarczenie skarżącemu odpowiednich i terminowych informacji. Po wstępnej ocenie Komisja może podjąć decyzję o bezpośrednim przystąpieniu do formalnego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, o wszczęciu „EU Pilot", o zamknięciu sprawy lub o skierowaniu skarżącego do alternatywnych środków odwoławczych na szczeblu unijnym lub krajowym.

23. Po zarejestrowaniu skargi w bazie danych „CHAP" i wysłaniu potwierdzenia odbioru, jej wstępne rozpatrzenie nie podlega żadnemu terminowi i może trwać kilka miesięcy. Nie ma ustalonej procedury informowania skarżącego w okresie, w którym Komisja podejmuje decyzję o dalszym rozpatrywaniu skargi w danym państwie członkowskim. Jeżeli ocena początkowa w CHAP nie może zostać przeprowadzona w rozsądnym terminie (zazwyczaj dwa lub trzy miesiące), niektóre dyrekcje generalne opracowały dobrą praktykę wysyłania skarżącemu odpowiedzi zamykającej, wraz z danymi kontaktowymi osoby prowadzącej sprawę i wyjaśniającymi, w jaki sposób rozpatrywana jest skarga.

Rzecznik zachęca Komisję do wyznaczenia orientacyjnego terminu wstępnej analizy skarg w CHAP. Zachęca również Komisję do uogólniania dobrych praktyk wysyłania skarżącemu odpowiedzi wstrzymującej, gdy początkowa ocena skargi nie może zostać przeprowadzona w tym terminie.

24. Rzecznik Praw Obywatelskich zapytał również, czy osoby/organizacje, które składają skargę w sprawie, którą Komisja prowadzi już z własnej inicjatywy lub na podstawie innej skargi, otrzymują status skarżącego. Komisja odpowiedziała, że spełniają one kryteria określone w załączniku do komunikatu z 2017 r. Ich sprawy są rejestrowane w CHAP i zastosowanie mają przepisy administracyjne dotyczące stosunków ze skarżącymi. Jest to niezależnie od działań następczych podjętych w związku z tymi skargami. Komisja zauważyła, że istnienie toczącego się postępowania wyjaśniającego/w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego jest czynnikiem, który należy wziąć pod uwagę przy podejmowaniu decyzji w sprawie działań następczych w związku ze skargą.

Rzecznik z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja przyznaje status skarżącego osobom /organizacjom, które składają skargę w sprawie, którą Komisja już bada. W zakresie, w jakim Komisja jeszcze tego nie uczyniła, zachęca ona Komisję do poinformowania skarżącego o postępach w dochodzeniu i o swojej decyzji o zamknięciu sprawy lub o wszczęciu postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

25. Po wstępnej ocenie Komisja może stwierdzić, że postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego nie jest najlepszym sposobem rozwiązania problemu skarżącego, zwłaszcza gdy skarżący oczekuje naprawienia szkody poniesionej w wyniku domniemanego naruszenia prawa UE. W ramach nowej strategii Komisja zobowiązała się pomagać obywatelom poprzez podnoszenie świadomości na temat przysługujących im praw wynikających z prawa UE oraz różnych narzędzi rozwiązywania problemów dostępnych im na szczeblu krajowym i unijnym. Obejmuje to dostosowanie pism używanych w celu potwierdzenia otrzymania skarg oraz poinformowanie skarżących o decyzji Komisji o nierozpatrzeniu skargi. Będzie również wymagać od Komisji opracowania wykazu wszystkich mechanizmów dochodzenia roszczeń dostępnych na szczeblu unijnym i krajowym oraz dostarczenia przyjaznych obywatelom informacji na swojej stronie internetowej poświęconej problemom obywateli [17] .

Wśród tych mechanizmów znajdują się pozasądowe organy odwoławcze, takie jak krajowy i regionalny rzecznik praw obywatelskich: Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich współpracuje obecnie z Komisją i europejską siecią rzeczników praw obywatelskich w celu zacieśnienia współpracy w tych kwestiach, aby lepiej kierować skarżących, gdy Komisja postanowi nie badać poszczególnych spraw .

Informowanie skarżących podczas „EU Pilot”

26. Chociaż Komisja uznaje „EU Pilot” za procedurę dwustronną między Komisją a państwami

członkowskimi, zobowiązała się do poinformowania skarżących, kiedy otwiera EU Pilot, kiedy podejmuje ostateczną decyzję i przekracza roczny termin na podjęcie decyzji. Dobra administracja wymaga również od Komisji potwierdzenia odbioru wszelkiej korespondencji w ciągu dwóch tygodni. Komisja przyznaje ponadto, że skarżący mogą zwrócić się o udzielenie wyjaśnień w tej sprawie na każdym etapie procedury, w tym pocztą elektroniczną lub telefonicznie.

Informacje dla skarżącego w sprawie 332/2013/AN [18]

Sprawa dotyczyła czteroletniego opóźnienia Komisji w podjęciu decyzji w ramach inicjatywy „EU Pilot" oraz braku informowania skarżącego o tym fakcie. W trakcie dochodzenia Komisja wyjaśniła przyczyny opóźnienia, wznowiła kontakty ze skarżącym i podjęła ostateczną decyzję. Rzecznik stwierdził, że nie ma podstaw do dalszych dochodzeń, ale zauważył, że komunikacja ze skarżącym nie była zbyt płynna i że zmniejszyło to gotowość skarżącego do zaakceptowania argumentów Komisji dotyczących braku standardowego terminu [19] . Przypomniała Komisji, że sprawna i regularna komunikacja ze skarżącymi jest ważną gwarancją proceduralną i legitymizuje rolę Komisji.

27. Komisja nie ma ustalonej procedury informowania skarżących o odpowiedziach państw członkowskich. W niektórych przypadkach przedwczesne informowanie skarżących mogłoby zagrozić atmosferze wzajemnego zaufania między Komisją a państwami członkowskimi, która ma na celu scharakteryzowanie nieformalnego etapu dialogu w postępowaniach w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Oczywiste jest również, że nie wszyscy skarżący wyrażają zainteresowanie śledzeniem szczegółów dochodzenia Komisji. Podczas kontroli, które miały miejsce w kontekście tego dochodzenia, pracownicy Rzecznika Praw Obywatelskich zauważyli jednak, że skarżący czasami wyrażali takie zainteresowanie. W jednej ze skontrolowanych akt Komisja przekazała skarżącemu streszczenia odpowiedzi państwa członkowskiego w celu uzyskania uwag i dodatkowych informacji. W związku z tym Rzecznik uważa, że w poszczególnych przypadkach możliwe jest dostarczenie tego rodzaju informacji bez szkody dla celu „EU Pilot". Możliwość ta powinna być dalej rozważana.

W przypadku gdy skarżący wyrażają zainteresowanie uważnym śledzeniem postępów w ich sprawie, Rzecznik zachęca Komisję do poinformowania ich o wszelkich nowych istotnych krokach w dochodzeniu w ramach „EU Pilot", w tym poprzez dostarczenie im, w miarę możliwości, podsumowania odpowiedzi państwa członkowskiego.

Informowanie skarżących o zamknięciu sprawy

28. Chociaż decyzja o wszczęciu formalnego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego jest podejmowana przez kolegium komisarzy i jest podawana do wiadomości publicznej, decyzja o zamknięciu sprawy jest zazwyczaj podejmowana w ramach właściwej dyrekcji generalnej i nie jest jawna. Skarżący jest jednak informowany o tym, co określa się jako pismo poprzedzające zamknięcie sprawy i ma cztery tygodnie na przedstawienie uwag. Jeżeli uwagi skarżącego nie przekonają Komisji do

ponownego rozważenia swojego stanowiska, sprawa zostaje zamknięta, a skarżący zostaje odpowiednio poinformowany. W przypadku gdy skarżący nakłania Komisję do ponownego rozważenia swojego stanowiska, dochodzenie jest kontynuowane.

29. Komisja dysponuje znaczną swobodą decyzyjną przy podejmowaniu decyzji o tym, czy, a jeśli tak, to kiedy, wszczynać postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, nawet jeśli dochodzenie wykaże naruszenie prawa Unii. Jest to szczególnie trudne dla skarżących do zrozumienia, a większość skarg złożonych do Rzecznika Praw Obywatelskich w dziedzinie naruszenia podważa decyzję Komisji o zamknięciu skargi w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

30. Rzecznik Praw Obywatelskich konsekwentnie uważa, że chociaż Komisja dysponuje marginesem swobody w tym zakresie, powinna zawsze uzasadnić podjęcie decyzji o zamknięciu skargi w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Rzecznik uważa również, że dobra administracja wymaga od Komisji starannego działania i pełnego zbadania wszystkich argumentów skarżącego [20] . W przypadku gdy skarżący przedstawi nowe argumenty po otrzymaniu pisma poprzedzającego zamknięcie sprawy, a mimo to Komisja podtrzymuje swoją decyzję o zamknięciu skargi, w piśmie potwierdzającym zamknięcie sprawy Komisja powinna odnieść się do nowych argumentów i szczegółowo wyjaśnić, dlaczego nie są one wystarczające do zmiany swojego stanowiska.

Brak należytego uzasadnienia decyzji w sprawie 995/2011/KM [21]

Obywatel zarzucił Komisji, że nie wyjaśniła prawidłowo, dlaczego nie badała skargi o naruszenie, w której twierdził, że państwo członkowskie nie wdrożyło prawidłowo dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej. Rzecznik uznał, że wyjaśnienia Komisji powinny być nie tylko prawidłowe, ale również jasne i jednoznaczne. Skrytykowała ona Komisję, że nie przedstawiła wystarczającego uzasadnienia, dlaczego nie podjęła działań w odniesieniu do dwóch kwestii poruszonych w skardze, tj. sposobu przechowywania i przetwarzania danych przez państwo członkowskie, a także przepisów dotyczących e-marketingu.

31. W tym kontekście Rzecznik z zadowoleniem przyjmuje fakt, że w nowych wzorach Komisji dotyczących pism poprzedzających zamknięcie sprawy wyraźnie rozróżnia się następujące elementy: (i) problem został rozwiązany w następstwie interwencji Komisji lub w inny sposób; (II) problem nie został rozwiązany, ale Komisja nie będzie prowadziła sprawy zgodnie z kryteriami określonymi w komunikacie z 2017 r. [22] ; (III) sprawa nie będzie rozpatrywana, ponieważ nie doszło do naruszenia prawa UE lub gdy dostępne dowody są niewystarczające, lub dochodzenie sprawy jest uniemożliwiane ze względu na konieczność ochrony poufności, zgodnie z żądaniem skarżącego [23] .

32. Rzecznik zauważa jednak, że wzór potwierdzający zamknięcie sprawy nie został zmieniony i nie przewiduje wyraźnie obowiązku udzielenia odpowiedzi na dalsze argumenty skarżącego.

W większości otrzymanych skarg Rzecznik stwierdził, że Komisja udzieliła skarżącemu ważnego wyjaśnienia. Rzecznik sugeruje jednak, aby służby Komisji były szczególnie

ostrożne przy rozpatrywaniu wszystkich aspektów skargi skarżącego w piśmie poprzedzającym zamknięcie sprawy.

Rzecznik zachęca również Komisję, w swoim piśmie potwierdzającym, że sprawa zostanie zamknięta, do odpowiedniego udzielenia odpowiedzi na wszelkie dalsze argumenty przedstawione przez skarżącego w przypadkach, w których Komisja mimo wszystko podejmie decyzję o zamknięciu skargi.

33. Rzecznik zauważa, że na specjalnej stronie internetowej Komisji [24] oraz w internetowym formularzu skargi [25] wyraźnie opisano proces rozpatrywania skarg i ograniczenia działań Komisji. Wyjaśniają one, że Komisja nie może rozwiązać indywidualnych problemów, takich jak unieważnienie indywidualnej decyzji podjętej na szczeblu krajowym lub przyznanie skarżącemu odszkodowania za szkodę. Zauważając, że posiada uprawnienia dyskrecjonalne, Komisja jest mniej jasna co do możliwych kryteriów zamknięcia skargi w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

Rzecznik sugeruje, aby Komisja udostępniała na swojej stronie internetowej oraz w formularzu skargi informacje na temat różnych kryteriów, które bierze pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o zamknięciu sprawy.

C. Informacje publiczne na temat spraw EU Pilot

34. Dostęp do dokumentów w sprawach dotyczących uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego reguluje rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji. Sądy UE uznają ogólne (choć wzruszalne) domniemanie, zgodnie z którym nie można ujawnić dokumentów dotyczących etapu poprzedzającego wniesienie skargi w postępowaniach w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Dotyczy to trwających dialogów EU Pilot [26] . Dostęp do dokumentów dotyczących zamkniętych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego jest co do zasady przyznawany, z zastrzeżeniem standardowych wyjątków od ujawniania informacji przewidzianych w rozporządzeniu.

35. Wykaz formalnych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego jest publicznie dostępny. W grudniu 2014 r. Komisja uruchomiła nowy rejestr postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, który zawiera wykaz toczących się postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, określający obszar polityki, tytuł domniemanego naruszenia, dane państwo członkowskie oraz status każdego postępowania (ogłoszenie formalne, uzasadniona opinia, zamknięcie sprawy lub przekazanie sprawy do Trybunału) [27] . Nie ma jednak publicznego wykazu dialogów „EU Pilot”, co utrudnia obywatelom składanie wniosków o dostęp do dokumentów, w tym wniosków złożonych po zamknięciu sprawy [28] .

36. Dialogi w ramach EU Pilot dotyczą takich dziedzin jak prawa człowieka, środowisko lub jednolity rynek, które są bardzo interesujące dla obywateli i przedsiębiorstw [29] . Rozważając,

w jaki sposób zwiększyć przejrzystość programu „EU Pilot”, należy zrównoważyć ryzyko naruszenia klimatu wzajemnego zaufania, dzięki któremu narzędzia poprzedzające naruszenie są skuteczne, a korzyści płynące ze zwiększenia kontroli publicznej nad kwestiami potencjalnie ważnymi kwestiami. Oprócz umożliwienia obywatelom skuteczniejszego korzystania z przysługującego im prawa dostępu do dokumentów, zwiększona kontrola publiczna mogłaby mieć pozytywny wpływ na terminowe rozpatrywanie spraw.

37. Z pewnością pozytywne jest to, że skarżący został poinformowany, że uruchomiono „EU Pilot”, a zatem może podzielić się tymi informacjami, jeśli sobie tego życzy. Oznacza to, że przynajmniej jeden i potencjalnie kilku członków społeczeństwa jest już poinformowanych, że „EU Pilot” jest w toku.

38. W związku z tym Rzecznik uważa, że publikowanie wykazu trwających dialogów EU Pilot, bez publikowania żadnego powiązanego dokumentu, pomogłoby zwiększyć przejrzystość działań Komisji bez podważania interesu publicznego. Ułatwiłoby to informowanie obywateli i umożliwiłoby obywatelom korzystanie z przysługującego im prawa dostępu do dokumentów, bez uszczerbku dla podejścia opartego na partnerstwie między Komisją a państwami członkowskimi.

Rzecznik Praw Obywatelskich sugeruje, aby Komisja podała do wiadomości publicznej wykaz trwających dialogów EU Pilot oraz status każdego dossier.

Wnioski i sugestie dotyczące ulepszeń

Biorąc pod uwagę nową strategię Komisji, Rzecznik zamyka dochodzenie z następującymi wnioskami i sugestiami:

Wnioski

Cel tego dochodzenia został w dużej mierze osiągnięty.

Propozycje ulepszeń

Większość z tych sugestii i najlepszych praktyk nie jest specyficzna dla „EU Pilot” i ma również znaczenie w kontekście ogólnego rozpatrywania przez Komisję skarg w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Rzecznik Praw Obywatelskich sugeruje, aby Komisja uwzględniła je przy aktualizowaniu swoich wewnętrznych wytycznych dla służb Komisji.

W odniesieniu do procedury „EU Pilot”:

Komisja powinna:

1. Informuje skarżących o wszelkich nowych istotnych krokach w dochodzeniu w ramach „EU Pilot", jeżeli wyrażają oni zainteresowanie uważnym śledzeniem postępów w ich sprawie. Mogłoby to obejmować dostarczanie skarżącym, w miarę możliwości, podsumowania odpowiedzi państwa członkowskiego.

2. Podaje do wiadomości publicznej wykaz trwających dialogów w ramach EU Pilot oraz status każdego dossier.

W odniesieniu do stosunków ze skarżącymi przy rozpatrywaniu skarg w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w ujęciu ogólnym:

Komisja powinna:

3. Dostarczanie przyjaznych dla obywateli informacji na swojej stronie internetowej i w formularzu skargi na temat różnych kryteriów, które bierze pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o zamknięciu sprawy.

4. Należy zachować szczególną ostrożność przy rozpatrywaniu oddzielnie wszystkich aspektów skargi skarżącego w piśmie poprzedzającym zamknięcie sprawy.

5. Należy odpowiednio odpowiedzieć na wszelkie dalsze argumenty skarżącego, w przypadku gdy Komisja podejmuje jednak decyzję o zamknięciu skargi. Należy to zrobić w piśmie potwierdzającym, że sprawa zostanie zamknięta.

6. Wyznaczyć orientacyjny termin wstępnej analizy skarg w CHAP i uogólnić dobrą praktykę wysyłania skarżącemu odpowiedzi holdingowej, jeżeli początkowa ocena skargi nie może zostać przeprowadzona w tym terminie.

7. W zakresie, w jakim jeszcze tego nie uczyniła, w przypadku gdy osoba fizyczna/organizacja składa skargę w sprawie, którą Komisja już prowadzi, informuje skarżącego o postępach w toczącym się dochodzenia oraz o swojej decyzji o zamknięciu tej sprawy lub o wszczęciu postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

W odniesieniu do przejrzystości działań Komisji:

Komisja powinna:

8. Więcej informacji na temat jego wyników w rozwiązywaniu faktycznych naruszeń prawa UE w ramach procedur poprzedzających naruszenie – oraz na temat średniego czasu trwania procesu – w swoim sprawozdaniu rocznym na temat monitorowania stosowania prawa UE

Emily O'Reilly Rzecznik Praw Obywatelskich

Strasburg, 14 września 2017 r.

Załącznik I: Rola „EU Pilot” w kontekście postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego

Poszczególne etapy postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego

Każde państwo członkowskie jest odpowiedzialne za wdrażanie prawa UE poprzez transpozycję dyrektyw i zapewnienie prawidłowego stosowania i wdrażania prawodawstwa UE. Zgodnie z art. 17 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) Komisja Europejska jest odpowiedzialna za monitorowanie prawidłowego stosowania prawa UE przez państwa członkowskie. Jednym z głównych sposobów pełnienia przez Komisję roli „strażnika traktatów” jest wszczęcie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, jeżeli uzna, że dane państwo członkowskie nie dokonało prawidłowej lub terminowej transpozycji dyrektywy lub niewłaściwie zastosowało przepisy UE.

Komisja może zbadać ewentualne naruszenia z własnej inicjatywy, w odpowiedzi na petycje skierowane do Parlamentu Europejskiego lub na podstawie skarg. Głównym celem działań Komisji jest jak najszybsze zakończenie nieprawidłowej sytuacji: w związku z tym Komisja opracowała narzędzia poprzedzające naruszenie, aby zapewnić rozwiązania zamiast wszczynać postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Gdy Komisja wykryje ewentualne naruszenie, pierwszym krokiem jest zazwyczaj uzyskanie wystarczających dowodów na to, że miało miejsce domniemane naruszenie, oraz rozwiązanie problemu poprzez współpracę z danym państwem członkowskim. Jeżeli nieformalny dialog zakończy się niepowodzeniem, Komisja może wszcząć formalne postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, które może zakończyć się skierowaniem sprawy do Trybunału Sprawiedliwości UE.

Cel „EU Pilot”

System zwany „EU Pilot” tworzy nieformalny etap postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Komisja ogłosiła swoją inaugurację w komunikacie „*Europa wyników – stosowanie prawa wspólnotowego” z dnia 5 września 2007 r.* W *kwietniu 2008 r. rozpoczęto prace nad* eksperymentem z 15 dobrowolnymi państwami członkowskimi (stąd termin „Pilot”). Wszystkie pozostałe państwa członkowskie podpisały się następnie. Zastąpiła ona poprzednią praktykę, zgodnie z którą Komisja wysyłała pisma administracyjne do państw członkowskich. Angażując się w nieformalny, ale zorganizowany dialog z państwami członkowskimi, w duchu lojalnej współpracy, Komisja dążyła do znalezienia lepszych

odpowiedzi na pytania dotyczące prawidłowej interpretacji, wdrażania i stosowania prawa UE, przyspieszenia rozpatrywania skarg w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i ograniczenia korzystania z bardziej formalnych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

W przeciwieństwie do formalnego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego [30] nie ma konkretnej podstawy prawnej dla „EU Pilot". Jest to metoda pracy oparta na internetowej bazie danych i narzędziu komunikacji wykorzystywanego przez Komisję i rządy krajowe do wymiany informacji i analizy prawnej na temat potencjalnych przypadków uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Dla każdego przypadku tworzy się akta indywidualne, a pytania są przekazywane do danego państwa członkowskiego za pośrednictwem wniosku EU Pilot. Odpowiedź państwa członkowskiego jest następnie oceniana przez służby Komisji, które mogą zwrócić się o dodatkowe informacje. Baza danych zarządza skargami otrzymywanymi od społeczeństwa, a także petycjami Parlamentu Europejskiego i spraw z własnej inicjatywy Komisji. *W 2015 r. Komisja otworzyła 881 nowych spraw EU Pilot, z których 295 zostało uruchomionych w wyniku skarg, a 578 z własnej inicjatywy* [31] .

Do stycznia 2017 r. „EU Pilot" stosowano w prawie wszystkich sprawach, zanim Komisja podjęła decyzję o wszczęciu postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. W nowym komunikacie „Prawo *UE: Lepsze wyniki dzięki lepszemu stosowaniu* " z dnia 19 stycznia 2017 r. [32] („komunikat z 2017 r.") Komisja ogłosiła, że przestanie automatycznie wykorzystywać „EU Pilot" i że będzie polegać na nim tylko wtedy, gdy zostanie to uznane za przydatne.

Gwarancje proceduralne dla skarżących

Każdy może złożyć skargę przeciwko państwu członkowskiemu dotyczącą wszelkich środków lub praktyk ze strony organu publicznego, które uznaje się za niezgodne z prawem UE. „EU Pilot" to tylko jeden krok w rozpatrywaniu skarg w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Od września 2009 r. *Komisja* stosuje system o nazwie *„ Skarga rozpatrywanie skarg – Accueil des Plaignants "* (CHAP) do rejestracji skarg. Gdy Komisja otrzymuje skargę w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, jest ona po raz pierwszy zarejestrowana w **bazie danych CHAP** . Jeżeli Komisja uzna, że skarga dotyczy istotnych kwestii dotyczących potencjalnej sprawy w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, skarga zostaje następnie przekazana do **wniosku EU Pilot** . Wreszcie, jeżeli Komisja podejmie decyzję o wszczęciu formalnego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, skarga zostaje przekazana do bazy danych o naruszeniach o nazwie **NIF** .

Komisja otrzymuje co roku dużą liczbę skarg w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, z których większość jest zamykana bez otwierania „EU Pilot": na przykład w 2015 r. Komisja rozpatrzyła 3315 skarg, z których 85 % zostało zamkniętych bez przeprowadzenia dyskusji z państwami członkowskimi, ponieważ Komisja uznała, że nie ma uprawnień do działania, korespondencja nie kwalifikowała się jako skarga w sprawie uchybienia

zobowiązaniom państwa członkowskiego lub skarga nie została uzasadniona [33].

Komisja przyznaje, że skargi są ważnym źródłem informacji i należy je rozpatrywać z należytą starannością. W związku z tym Komisja ustanowiła szereg gwarancji administracyjnych dla skarżących w kilku komunikatach [34] .

Gwarancje administracyjne dla skarżących obejmują:
- rejestrowanie wszystkich skarg o naruszenie przepisów (z zastrzeżeniem ograniczonych wyjątków) i potwierdzenie odbioru w terminie 15 dni roboczych;
- poinformowanie skarżącego na piśmie o podjęciu przez Komisję decyzji o dalszym rozpatrywaniu skargi w państwie członkowskim (zwykle za pośrednictwem „EU Pilot");
- poinformowanie skarżącego na piśmie o podjęciu przez Komisję decyzji o zamknięciu sprawy lub o wszczęciu formalnego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego;
- wyjaśnienie powodów, dla których Komisja podejmuje decyzję o zamknięciu sprawy i przesłanie tego, co określa się jako „pismo poprzedzające zamknięcie sprawy", wzywającego skarżącego do przedstawienia uwag w terminie czterech tygodni [35] .

Komisja wyznaczyła również cel, jakim jest zbadanie skarg i podjęcie decyzji o wszczęciu formalnego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego lub o zamknięciu sprawy **w terminie jednego roku** od daty zarejestrowania skargi. W przypadku przekroczenia tego terminu Komisja musi poinformować skarżącego na piśmie.

[1] Szczegółowe wyjaśnienia dotyczące poszczególnych etapów postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, celu EU Pilot i gwarancji proceduralnych przysługujących skarżącym znajdują się w załączniku I.

[2] Zob. decyzje zamykające dochodzenia OI/2/2009/MHZ w sprawie publicznego dostępu do dokumentów z postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego będących w posiadaniu Komisji oraz OI/2/2011/OV w sprawie komunikatu Komisji w sprawie stosunków ze skarżącymi w odniesieniu do stosowania prawa UE:

https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/decision.faces/en/4390/html.bookmark [Link]

[3] Zarządzaniem indywidualnymi aktami zarządzają dyrekcje generalne (DG), natomiast Sekretariat Generalny odpowiada za zarządzanie wnioskiem, udzielanie wskazówek dyrecjom generalnym i monitorowanie całego procesu.

[4] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0119(01)&from=PL [Link]

[5] Źródło: dane statystyczne przekazane przez Komisję w trakcie dochodzenia. Dokładniej rzecz ujmując, 90 spraw zostało zamkniętych bez dalszych działań, a w 17 innych przypadkach wystosowano wezwanie do usunięcia uchybienia.

[6] Źródło: dane statystyczne przekazane przez Komisję w trakcie dochodzenia.

[7] Wielokrotna wymiana informacji w tej samej sprawie mogłaby być wymagana, gdyby na przykład państwo członkowskie nie udzieliło wyczerpującej odpowiedzi na kwestie poruszone przez Komisję, ocena odpowiedzi państwa członkowskiego doprowadziła do powstania nowych pytań dotyczących zgodności z prawem UE lub skarżący przedłoży nowe informacje służbom Komisji.

[8] Sprawozdanie roczne Komisji na temat *monitorowania stosowania prawa UE za 2015 r.* , s. 22. Istnieją jednak znaczne różnice między państwami członkowskimi, od 57 dni w przypadku Słowacji do 85 dni w przypadku Francji.

[9] Źródło: dane statystyczne przekazane przez Komisję w trakcie dochodzenia.

[10] Zob. decyzje dotyczące skarg 706/2007/BEH, 230/2011/EIS i 731/2012/JN.

[11] https://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/52917/html.bookmark [Link]

[12] https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/decision.faces/en/49532/html.bookmark [Link]

[13] Sprawa nr 420/2015/EIS.

[14] Liczba nowych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego zmniejszyła się na przestrzeni lat z 2900 w 2009 r. do 742 w 2015 r.

[15] Metodyka i wyjaśnienia Komisji, dostępne na stronie http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/docs/annual_report_33/20160715_annual_report_2015_methodology_e [Link]

[16] Tak nie było w latach 2008-2009, po uruchomieniu „EU Pilot” i utworzeniu aplikacji „CHAP”: Komisja zaktualizowała swoje procedury dotyczące stosunków ze skarżącymi dopiero w 2012 r.

[17] https://ec.europa.eu/info/about-european-union/problems-and-complaints_en [Link]

[18] https://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/53125/html.bookmark [Link]

[19] *»Uznanie odbioru trwało, czasami, tygodnie, a nawet miesiące. Odpowiedzi zostały wysłane, w niektórych przypadkach, ponad cztery miesiące po otrzymaniu wniosku i istotnych informacji, takich jak wszczęcie dochodzenia EU Pilot, dotarło do skarżącego z opóźnieniem i tylko wtedy,*

gdy wyraźnie o to zwrócił się. Pkt 35.

[20] Zob. decyzja w sprawie skarg 503/2012/DK, 403/2014/MHZ i 25/2013/ANA.

[21] https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/decision.faces/en/60417/html.bookmark [Link]

[22] Problem może być lepiej rozwiązany przez inny mechanizm, orzeczenie sądu w trybie prejudycjalnym jest w toku, prowadzenie sprawy byłoby sprzeczne z nowym wnioskiem ustawodawczym.

[23] Ponadto Komisja wyjaśniła, że zastrzega sobie prawo do niewnoszenia niektórych skarg zgodnie z zasadami określonymi w jej komunikacie, w którym zaznacza, że będzie korzystać ze swoich uprawnień dyskrecjonalnych w odniesieniu do postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w sposób strategiczny. Komisja wyjaśniła, że koncentruje swoje wysiłki na najważniejszych naruszeniach prawa UE i traktuje je priorytetowo, rozróżniając sprawy według wartości dodanej, którą można osiągnąć w drodze postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Przy podejmowaniu decyzji, które sprawy należy podjąć, Komisja bierze pod uwagę szereg czynników, w tym charakter i skutki naruszenia, czy sprawę można w zadowalający sposób rozwiązać za pomocą bardziej odpowiednich mechanizmów na szczeblu krajowym itp.

[24] https://ec.europa.eu/info/about-european-union/problems-and-complaints/how-make-complaint-eu-level/submit-com [Link]

[25] https://ec.europa.eu/assets/sg/report-a-breach/complaints_en/ [Link]

[26] Sprawa C-562/14 P, Królestwo Szwecji przeciwko Komisji Europejskiej.

[27] http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=en [Link]

[28] Sprawozdanie roczne *na temat monitorowania stosowania prawa UE* zawiera jedynie podsumowane informacje na temat liczby spraw EU Pilot.

[29] Większość spraw EU Pilot otwartych w 2015 r. dotyczyła pięciu obszarów polityki: Mobilność i transport; Rynek wewnętrzny, przemysł, przedsiębiorczość i MŚP; Sprawiedliwość i konsumenci; Środowisko naturalne; Podatki i cła.

[30] Który reguluje art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

[31] Sprawozdanie roczne Komisji na temat *monitorowania stosowania prawa UE za 2015 r.* , s. 20.

[32] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0119(01)&from=PL [Link]

[33] Sprawozdanie roczne Komisji na temat *monitorowania stosowania prawa UE za 2015 r.* , s. 18.

[34] Komisja wydała pierwszy komunikat „ *Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich* w *sprawie stosunków ze skarżącym w odniesieniu do naruszeń prawa wspólnotowego* ” w 2002 r., w szczególności w odpowiedzi na zapytania i uwagi Rzecznika Praw Obywatelskich. W 2012 r. Komisja zaktualizowała swoje procedury za pomocą drugiego komunikatu „ *aktualizującego sposób postępowania ze skarżącym w odniesieniu do stosowania prawa Unii”* , a wreszcie w załączniku do swojego komunikatu z 2017 r.

[35] O ile nie występują wyjątkowe okoliczności wymagające podjęcia pilnych działań.