

Brusel 30. ledna 2017
(OR. en)

5743/17

INST 42
POLGEN 7
CO EUR-PREP 7
COMPET 53
CODEC 116

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Jordi AYET PUIGARNAU, ředitel, za generálního tajemníka Evropské komise
Datum přijetí:	22. prosince 2016
Příjemce:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generální tajemník Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	C(2016) 8600 final
Předmět:	SDĚLENÍ KOMISE Právo EU: lepší výsledky díky lepšímu uplatňování

Delegace naleznou v příloze dokument C(2016) 8600 final.

Příloha: C(2016) 8600 final



V Bruselu dne 21.12.2016
C(2016) 8600 final

SDĚLENÍ KOMISE

Právo EU: lepší výsledky díky lepšímu uplatňování

Právo EU: lepší výsledky díky lepšímu uplatňování

1. Úvod

Evropská unie je založena na zásadách právního státu a při zajišťování toho, aby její politiky a priority byly v členských státech realizovány, spoléhá na právo¹. Odpovědnost za účinné uplatňování, provádění a prosazování práva je svěřena Komisi na základě čl. 17 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii (SEU). Tato odpovědnost je vysokou politickou prioritou Junckerovy Komise a odráží se i ve větším úsilí Komise o zdokonalení tvorby právních předpisů².

Účinné prosazování předpisů EU – od základních svobod a bezpečnosti potravin a výrobků až po kvalitu ovzduší a ochranu jednotné měny – je pro Evropany důležité a ovlivňuje jejich každodenní život. Slouží obecnému zájmu. Když do popředí vystoupí problémy – např. zkoušky automobilových emisí, znečištění vody, nelegální skládky, bezpečnost a ochrana dopravy –, často se ukáže, že problémem není nedostatek právních předpisů EU, ale spíše skutečnost, že právo EU není účinně uplatňováno. Z tohoto důvodu je zapotřebí spolehlivý, účinný a efektivní systém prosazování práva, který zajistí, aby členské státy právo EU plně uplatňovaly, prováděly a prosazovaly a zajistily svým občanům přiměřené opravné prostředky.

Veřejnost, podniky a občanská společnost významně doplňují sledovací funkci Komise tím, že hlásí nedostatky v uplatňování práva EU členskými státy. Při odhalování případů porušování práva EU proto Komise přikládá zásadní význam stížnostem.

Současná politika Komise v oblasti prosazování zahrnuje sledování toho, jak je právo EU uplatňováno a prováděno, řešení problémů s členskými státy s cílem napravit možné případy porušení práva a případně zahájení řízení o nesplnění povinnosti. Tato politika se vyvíjí a za posledních 15 let byla postupně posílena. Klíčová sdělení z roku 2002³ a z roku 2007⁴ stanovila rámec pro lepší sledování, silnější partnerství a účinnější řešení problémů, lepší správu případů nesplnění povinnosti a větší transparentnost.

Nad rámec správy případů nesplnění povinnosti Komise vypracovala postup pro posílení právního státu⁵, který uplatňuje tam, kde vnitrostátní „záruky právního státu“ zjevně nejsou schopny účinně řešit systémové ohrožení právního státu v některém členském státě a kde tuto hrozbu nelze odstranit prostřednictvím řízení o nesplnění povinnosti. To

¹ Článek 2 SEU: „Unie je založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin. Tyto hodnoty jsou společné členským státům ve společnosti vyznačující se pluralismem, nepřipustností diskriminace, tolerancí, spravedlností, solidaritou a rovností žen a mužů.“

² Politické směry pro příští Evropskou komisi ze dne 15. července 2014 a pověřovací dopisy předsedy místopředsedům a komisařům ze dne 1. listopadu 2014.

³ Sdělení „Lepší sledování uplatňování práva Společenství“ („Better monitoring of the application of Community law“), KOM(2002) 725/4 v konečném znění, ze dne 16. května 2003.

⁴ Sdělení „Evropa přinášející výsledky – uplatňování práva Společenství“, KOM(2007) 502 v konečném znění, ze dne 5. září 2007.

⁵ Sdělení „Nový postup EU pro posílení právního státu“, COM(2014) 158, ze dne 11. března 2014.

je dáno tím, že dodržování zásad právního státu je nutnou podmínkou dodržování všech práv a povinností vyplývajících ze Smluv.

Junckerova Komise rovněž pojala soustředěnější přístup k otázce tvorby politik a právních předpisů. Má efektivní pracovní program, který se všech fázích přípravy politiky opírá o velmi kvalitní analýzu a veřejnou konzultaci se zúčastněnými stranami. Tento nový způsob práce, který je jádrem programu zlepšování právní úpravy, si klade cíl, aby každé opatření v souboru právních předpisů EU bylo vhodné pro daný účel, snadno proveditelné a nakonec i prosazené v celé EU. Ve svém sdělení „Zlepšování právní úpravy: lepší výsledky pro silnější Unii“ se Komise zavázala k podpoře účinnějšího uplatňování, provádění a vymáhání práva⁶.

Na základě nedávno podepsané interinstitucionální dohody o zdokonalení tvorby právních předpisů⁷ Evropský parlament, Rada a Komise uznávají společnou odpovědnost za vytváření vysoce kvalitních právních předpisů Unie. Závazek k podpoře řádného provádění a prosazování stávajících právních předpisů je zopakován i ve společném prohlášení o legislativních prioritách EU na rok 2017⁸.

Navzdory tomuto úsilí je uplatňování a prosazování práva EU i nadále výzvou a žádá si silnější zaměření na prosazování, které by sloužilo obecnému zájmu. Prosazování podporuje a doplňuje naplňování politických priorit. Při určování svých politických priorit bude Komise věnovat pozornost nejen předkládání nových právních předpisů, ale i jejich prosazování. Činnost zaměřená na zajištění účinného prosazování stávajících právních předpisů EU, musí být svou důležitostí považována za rovnocennou činnosti věnované vytváření předpisů nových. Partnerství mezi Komisí a členskými státy, které při provádění sehrávají zásadní úlohu, je nutno posílit, aby veřejnost pocítila výhody, které jí právo EU přináší. Zároveň se občané, oborová a podnikatelská sdružení, sociální partneři, Evropský hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů, jakož i občanská společnost vyzývají, aby Komisi pomáhaly v systematictější zjišťování problémů.

V tomto sdělení Komise uvádí, jak hodlá zintenzivnit své úsilí o uplatňování, provádění a prosazování práva EU v souladu se závazkem Junckerovy Komise k tomu, být „větší a ambicióznější ve významných záležitostech, a naopak menší a skromnější u témat méně významných“⁹. Tím se rozumí strategičtější přístup k prosazování práva, pokud jde o vyřizování případů nesplnění povinností. Zároveň podává přehled dalších opatření, která hodlá přijmout, aby členskými státy a veřejnosti pomohla zajistit, že právo EU bude uplatňováno efektivně.

2. Spolupráce s členskými státy při prosazování práva EU

⁶ Sdělení „Zlepšování právní úpravy: lepší výsledky pro silnější Unii“, COM(2016) 615 final, ze dne 14. září 2016.

⁷ Interinstitucionální dohoda mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí o zdokonalení tvorby právních předpisů, Úř. věst. L 123, 12.5.2016, s. 1.

⁸ Společné prohlášení o legislativních prioritách EU na rok 2017 podepsané předsedy Evropského parlamentu, Rady a Komise dne 13. prosince.

⁹ Politické směry pro příští Evropskou komisi ze dne 15. července 2014 a pověřovací dopisy předsedy místopředsedům a komisařům ze dne 1. listopadu 2014.

Členské státy mají hlavní odpovědnost za správné provedení právních předpisů EU ve vnitrostátním právu a za jejich správné uplatňování a provádění¹⁰. Musí rovněž stanovit dostatečné prostředky nápravy k zajištění účinné právní ochrany v oblastech, na něž se právo EU vztahuje. To znamená, že jsou-li na vnitrostátní úrovni postížena práva občanů zakotvená v právních předpisech EU, musí mít veřejnost přístup k rychlým a účinným vnitrostátním mechanismům opravných prostředků. Tyto mechanismy musí splňovat zásadu účinné právní ochrany, která je stanovena ve Smlouvě¹¹. Vnitrostátní soudy jsou „obecnými soudy“ pro prosazování práva EU a v jednotlivých případech efektivně přispívají k jeho prosazování. V jejich pravomoci je vyhovět žalobám fyzických osob domáhajících se ochrany proti vnitrostátním opatřením, která jsou neslučitelná s právem EU, nebo o finanční náhradu škod, která jim byla těmito opatřeními způsobena.

K tomu, aby Komise byla členskými státy nápomocna v úsilí o provádění práva EU a zajistila, že členské státy dostojí svým povinnostem spojeným se správným uplatňováním právních předpisů EU, využívá širokého spektra nástrojů. Ty zahrnují preventivní opatření a včasné řešení problémů nebo proaktivní sledování a cílené prosazování. Níže je uvedeno, jak budou posílena stávající podpůrná opatření.

Dialog

Případy porušení práva EU nejsou běžnou záležitostí, takže by měly být projednávány na přiměřeně vysoké úrovni a včas. Dvoustranná setkání na vysoké úrovni mezi Komisí a členskými státy, jejichž cílem je proaktivně projednat soulad s právem EU, se obecně podporují a nadále budou systematictější uplatňována v celé řadě legislativních oblastí. Komise například s členskými státy uspořádá diskuse o dodržování právních předpisů, jak je uvedeno ve strategii pro jednotný trh¹². Tyto diskuse se mohou týkat případů nesplnění povinnosti, jakož i širších otázek prosazování.

Aby Komise napomohla provádění a dokázala posoudit, jak se tyto právní předpisy provádějí v praxi, bude i nadále využívat různých výborů a skupin odborníků, které již existují, jakož i cenné podpory evropských agentur. Jednání v těchto fórech se ukázala být účinným prostředkem pro zajištění toho, aby se členské státy zavázaly k provádění právních předpisů EU, a zároveň jsou výrazem základní zásady loajální spolupráce mezi Komisí a členskými státy. Dialog o prosazování konkrétních ustanovení právních předpisů EU, které je rovněž nezbytným předpokladem efektivního využívání evropských strukturálních a investičních fondů¹³, pomáhá zajistit úplné a včasné provedení těchto předpisů ve vnitrostátním právu.

¹⁰ Ustanovení čl. 4 odst. 3 SEU a čl. 288 třetího pododstavce a čl. 291 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU).

¹¹ Ustanovení čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU a článku 47 Listiny základních práv.

¹² Sdělení „Zlepšování jednotného trhu: více příležitostí pro lidi a podniky“, COM(2015) 0550 final, ze dne 28. října 2015.

¹³ Článek 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006.

Případy nesplnění povinnosti musí být vyřizovány promptně. Komise a členské státy musí při vyšetřování případů porušení práva postupovat rychle a efektivně. Ve vhodných případech byl k rychlému vyřešení možného porušení práva EU v rané fázi vytvořen projekt řešení problémů prostřednictvím strukturovaného dialogu mezi Komisí a členskými státy, známý pod názvem EU Pilot. Jeho smyslem není ještě více prodloužit řízení o nesplnění povinnosti, které již samo o sobě slouží k zahájení dialogu s členským státem s cílem vyřešit jeho problém. Komise bude proto zahajovat řízení o nesplnění povinnosti, aniž by mechanismu řešení problémů EU Pilot využívala, pokud v daném případě nebude uplatnění tohoto mechanismu považováno za užitečné¹⁴.

Budování kapacit v členských státech

Komise bude podporovat členské státy a pomáhat jim při zlepšování kapacit nezbytných k prosazování práva EU a poskytování prostředků nápravy k zajištění toho, aby koncoví uživatelé práva EU – ať už soukromé osoby, nebo podniky – mohli plně požívat svých práv¹⁵. Klíčovými aspekty tohoto úsilí jsou síť a výměna osvědčených postupů. Komise bude nadále spolupracovat s vnitrostátními orgány prostřednictvím řady sítí, aby zajistila účinné a jednotné uplatňování předpisů EU. Například v oblasti vnitřního trhu sítí a služeb elektronických komunikací poskytuje Sdružení evropských regulačních orgánů v oblasti elektronických komunikací Komisi a vnitrostátním regulačním orgánům poradenství a je jim nápomocno při provádění regulačního rámce EU v oblasti elektronických komunikací. Obdobně Evropská síť pro hospodářskou soutěž přispívá k účinnému a jednotnému provádění pravidel hospodářské soutěže. Síť Evropské unie pro provádění a prosazování práva v oblasti životního prostředí hraje důležitou úlohu zejména v tom, že usnadňuje výměnu osvědčených postupů při prosazování *acquis* v oblasti životního prostředí a dodržování minimálních požadavků na kontroly. Činnost této sítě sehraje důležitou roli během připravovaných iniciativ, které mají členské státy podpořit při zajišťování souladu s právními předpisy EU v oblasti životního prostředí¹⁶. Pracovní skupina pro ochranu fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů (tzv. pracovní skupina zřízená podle článku 29) plní důležitou úlohu při uplatňování právních předpisů týkajících se ochrany údajů. Až vstoupí v platnost nový rámec EU v oblasti ochrany údajů¹⁷, bude nahrazena Evropským sborem pro ochranu osobních údajů.

¹⁴ Pracovní ujednání s členskými státy týkající se projektu EU Pilot budou nyní odpovídajícím způsobem upravena.

¹⁵ Jak bylo oznámeno ve sdělení o strategii pro jednotný trh (COM(2015) 550 final), Komise uvede do života komplexní soubor opatření na zvýšení úsilí o zabránění vstupu výrobků, které nejsou v souladu s právními předpisy, na trh EU tím, že posílí dozor nad trhem a poskytne hospodářským subjektům správné stimuly.

¹⁶ Viz sdělení Komise „Pracovní program Komise na rok 2017 – Pro Evropu, která chrání, posiluje a brání“, COM(2016) 710 final, priorita č. 10.

¹⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů) a směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/680 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů příslušnými orgány za účelem prevence, vyšetřování, odhalování či stíhání trestných činů nebo výkonu trestů, o volném pohybu těchto údajů a o zrušení rámcového rozhodnutí Rady 2008/977/SVV.

Při provádění a prosazování práva hrají zásadní úlohu nezávislé správní orgány nebo inspektoráty požadované právními předpisy EU (například v oblasti ochrany údajů, rovnosti práv, energetiky, dopravy nebo finančních služeb). Komise proto bude věnovat zvláštní pozornost tomu, aby byly k plnění svých úkolů dostatečně a vhodně vybaveny. Komise se například domnívá, že vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž by měly být zmocněny k účinnějšímu prosazování pravidel hospodářské soutěže. Jedním způsobem, jak toho dosáhnout, je zajistit, aby jednaly nezávisle a byly vybaveny dostatečnými nástroji a zdroji, umožňujícími prosazovat hospodářskou soutěž v Evropě důrazněji, zvýšit konkurenceschopnost trhů a zajistit spotřebitelům větší výběr kvalitnějšího zboží a služeb za nižší ceny. Dalším cílem je zajistit nezávislost vnitrostátních regulačních orgánů v oblasti elektronických komunikací, odvětví energetiky, regulačních subjektů v oblasti železniční dopravy a vnitrostátních orgánů finančního dohledu¹⁸. Ve finančním sektoru mohou evropské orgány dohledu prošetřovat případy, kdy příslušný vnitrostátní orgán nesplní své povinnosti podle platných právních předpisů, a mohou přijímat následná opatření¹⁹. Komise bude podporovat modernizaci orgánů příslušných pro prosazování práva prostřednictvím evropského semestru, což je každoroční cyklus EU v oblasti koordinace hospodářských politik, a v případě potřeby prostřednictvím zvláštních právních předpisů. Komise například předložila návrh na revizi nařízení o spolupráci v oblasti ochrany spotřebitele²⁰, jehož cílem je posílit schopnost členských států řešit případy porušení spotřebitelského práva, zejména v online prostředí.

Komise bude i nadále členským státům pomáhat se zlepšováním efektivnosti jejich vnitrostátních systémů soudnictví prostřednictvím evropského semestru a podporovat reformy soudnictví a justiční vzdělávání pomocí finančních prostředků EU. Do tohoto procesu vstupuje srovnávací přehled EU o soudnictví²¹, který přehledným způsobem srovnává kvalitu, nezávislost a účinnost vnitrostátních systémů soudnictví. Díky tomu lze snáze zjišťovat nedostatky a osvědčené postupy a sledovat pokrok. Komise bude posilování vnitrostátních systémů soudnictví více podporovat. Nadále budou prosazovány programy odborné přípravy vnitrostátních soudců a jiných právních odborníků. Komise úspěšně spolupracuje s vnitrostátními soudci na zajišťování souladu s pravidly hospodářské soutěže²² a právními předpisy v oblasti životního prostředí²³ a na usnadňování justiční spolupráce v občanských a obchodních věcech prostřednictvím

¹⁸ Viz čl. 3 odst. 3a rámcové směrnice 2002/21/ES pro sítě a služby elektronických komunikací, článek 55 směrnice 2012/34/EU o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru, čl. 4 odst. 4 směrnice 2013/36/EU (CRD IV), článek 27 a násl. směrnice 2009/138/ES (Solventnost II) a 123. bod odůvodnění směrnice 2014/65/EU (MiFID II).

¹⁹ Nařízení (EU) č. 1093/2010 o zřízení Evropského orgánu pro bankovníctví, nařízení (EU) č. 1094/2010 o zřízení Evropského orgánu pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění a nařízení (EU) č. 1095/2010 o zřízení Evropského orgánu pro cenné papíry a trhy.

²⁰ Návrh na revizi nařízení o spolupráci v oblasti ochrany spotřebitele, COM(2016) 283 final, ze dne 25. května 2016.

²¹ Sdělení „Srovnávací přehled EU o soudnictví 2016“, COM(2016) 199 final, ze dne 11. dubna 2016.

²² Sdělení Komise „Změny v oznámení Komise o spolupráci mezi Komisí a soudy členských států EU při používání článků 81 a 82 Smlouvy o ES“, Úř. věst. C 256, 5.8.2015, s. 5.

²³ http://ec.europa.eu/environment/legal/law/training_package.htm.

Evropské justiční síť²⁴. Z toho vyplývá, že sdílení praxe lze dále zlepšovat. Ke zmíněnému úsilí přispěje interpretační sdělení Komise o přístupu ke spravedlnosti v oblasti životního prostředí²⁵.

Komise posílí spolupráci s Evropskou sítí veřejných ochránců práv, kterou koordinuje evropský veřejný ochránce práv a která sdružuje vnitrostátní a regionální veřejné ochránce práv za účelem prosazování řádné správy při uplatňování práva EU na vnitrostátní úrovni.

Zdokonalení tvorby právních předpisů napomáhá jejich lepšímu uplatňování a provádění

Parlament, Rada a Komise sdílejí politickou vůli zlepšovat kvalitu tvorby právních předpisů, přezkoumávat stávající právní předpisy a v případě potřeby je aktualizovat. Jejich odhodlání k zajišťování kvality právní úpravy způsobem, který reaguje na potřeby občanů a podniků, potvrzuje interinstitucionální dohoda o zdokonalení tvorby právních předpisů. K právní jistotě a lepšímu uplatňování přispívají návrhy jasného právního znění a srozumitelnost textů. Jsou-li právní předpisy formulovány jasně a srozumitelně, lze je účinně provádět a občané a hospodářské subjekty snáze pochopí svá práva a povinnosti, jejichž dodržování pak mohou soudy prosazovat.

Z tohoto důvodu je nezbytné, aby určité aspekty provádění a uplatňování práva EU byly zohledněny již ve fázi tvorby politik. Pokyny Komise ke zlepšování právní úpravy²⁶ slouží útvarům Komise jako vodítko k vypracování „prováděcích plánů“, jejichž účelem je zjišťovat možné problémy členských států při provádění práva EU a navrhnout způsoby, jak tato rizika zmírnit. Když Komise vypracovává návrhy směrnic, rovněž spolupracuje s členskými státy, aby zjistila, zda jsou zapotřebí informativní dokumenty, v nichž je uveden vztah k vnitrostátním prováděcím opatřením²⁷.

K tomu, aby byly právní předpisy EU řádně provedeny ve vnitrostátním právu, uplatňovány a prováděny, je nutná transparentnost. Interinstitucionální dohoda o zdokonalení tvorby právních předpisů členské státy vyzývá, aby o provádění směrnic EU informovaly veřejnost a aby ve vnitrostátním prováděcím opatření (nebo v souvisejícím dokumentu) jasně uvedly případy, kdy k danému právnímu předpisu EU doplnily prvky, které s ním nijak nesouvisí.

3. Strategičtější přístup k opatřením Komise v oblasti prosazování práva

Stanovení priorit

²⁴ Rozhodnutí Rady 2001/470/ES ze dne 28. května 2001 o vytvoření Evropské soudní sítě pro občanské a obchodní věci, Úř. věst. L 174, 27.6.2001, s. 25.

²⁵ Pracovní program Komise na rok 2017 – Pro Evropu, která chrání, posiluje a brání, COM(2016) 710 final, prioritní č. 10.

²⁶ Sdělení „Zlepšování právní úpravy k dosažení lepších výsledků – agenda EU“, COM(2015) 215 final, ze dne 19. května 2015.

²⁷ Tato politika je obsažena ve 1) společném politickém prohlášení členských států a Komise ze dne 28. září 2011 (Úř. věst. C 369, 17.12.2011, s. 14) a 2) ve společném politickém prohlášení Evropského parlamentu, Rady a Komise ze dne 27. října 2011 (Úř. věst. C 369, 17.12.2011, s. 15).

Komise prosazuje obecný zájem Unie a zajišťuje uplatňování Smluv. Jako strážkyně Smluv je povinna sledovat činnost členských států při provádění práva EU a pod kontrolou Soudního dvora Evropské unie zajistit, aby jejich právní předpisy a praxe byly s tímto právem v souladu²⁸.

Při plnění této úlohy má Komise diskreční pravomoc při rozhodování o tom, zda a kdy zahájí řízení o nesplnění povinnosti nebo postoupí případ Soudnímu dvoru²⁹. V důsledku toho judikatura stanoví, že fyzické osoby neuspějí se žalobami podanými na Komisi proto, že se rozhodla dané řízení o nesplnění povinnosti nezahájit³⁰.

Moto „být větší a ambicióznější ve významných záležitostech, a naopak menší a skromnější u témat méně významných“ by se mělo promítnout i do strategičtějšího a účinnějšího přístupu k prosazování, pokud jde o vyřizování případů nesplnění povinnosti. Při provádění tohoto přístupu bude Komise nadále oceňovat jednotlivé stěžovatele, kteří plní zásadní úlohu v tom, že poukazují na širší problémy s prosazováním práva EU, jež postihují zájmy občanů a podniků.

Je proto důležité, aby Komise své diskreční pravomoci využívala strategickým způsobem a své úsilí při prosazování práva přednostně zaměřovala na ty nejzávažnější případy porušení práva EU, které mají nepříznivý dopad na zájmy jejích občanů a podniků. Komise se v této souvislosti hodlá důsledně zabývat těmi případy nesplnění povinnosti, které brání provádění důležitých cílů politiky EU³¹ nebo u nichž hrozí, že by mohly narušit čtyři základní svobody.

Přednostně bude Komise prošetřovat případy, kdy členské státy neoznámily prováděcí opatření nebo kdy těmito opatřeními provedly směrnice ve vnitrostátním právu nesprávně, kdy členské státy nerespektovaly rozsudek Soudního dvora podle čl. 260 odst. 2 SFEU nebo kdy vážně poškodily finanční zájmy EU nebo narušily výlučné pravomoci EU podle čl. 2 odst. 1 SFEU ve spojení s článkem 3 SFEU.

Povinnost přijmout nezbytná opatření, která vyplývají z rozsudku Soudního dvora, má největší dopad v případě, kdy se požadované opatření týká systémových nedostatků v právním systému některého členského státu. Komise bude proto přikládat velkou důležitost těm případům nesplnění povinnosti, které odhalí systémové nedostatky narušující fungování institucionálního rámce EU. To se týká především těch případů, které ovlivňují schopnost vnitrostátních systémů soudnictví přispívat k efektivnímu prosazování práva EU. Komise bude tudíž pečlivě sledovat všechny vnitrostátní předpisy nebo obecné postupy, které Soudnímu dvoru brání v řízení o předběžné otázce, nebo

²⁸ Ustanovení čl. 17 odst. 1 SEU.

²⁹ Viz zejména: rozsudek Soudního dvora ze dne 6. prosince 1989 ve věci Komise v. Řecko, C-329/88, Recueil 1989, s. 4159; rozsudek Soudního dvora ze dne 1. června 1994 ve věci Komise v. Německo, C-317/92, Recueil 1994, s. I-1097. rozsudek Soudního dvora ze dne 6. října 2009 ve věci Komise v. Španělsko, C-562/07, Sb. rozh. 2009, s. I-9553. rozsudek Soudního dvora ze dne 14. září 1995 ve věci Lefebvre a ostatní v. Komise, T-571/93, Recueil 1995, s. II-2379; rozsudek Soudního dvora ze dne 19. května 2009 ve věci Komise v. Itálie, C-531/06, Sb. rozh. 2009, s. I-4103.

³⁰ Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 14. září 1995 ve věci Lefebvre a ostatní v. Komise, T-571/93, Recueil 1995, s. II-2379.

³¹ Zejména těch, jež jsou v současné době stanoveny ve strategické agendě Evropské rady ze dne 27. června 2014 a v Politických směrech pro příští Evropskou komisi ze dne 15. července 2014.

případy, kdy vnitrostátní právo znemožňuje vnitrostátním soudům uznat přednost práva EU. Bude se také zabývat případy, kdy vnitrostátní právní předpisy nestanoví žádné účinné postupy pro podávání opravných prostředků v případě porušení práva EU nebo jinak brání vnitrostátním systémům soudnictví v zajištění toho, aby bylo právo EU účinně uplatňováno v souladu s požadavky právního státu a s článkem 47 Listiny základních práv EU.

Kromě těchto případů Komise přikládá důležitost tomu, aby vnitrostátní právní předpisy byly v souladu s právem EU i proto, že nesprávná vnitrostátní legislativa systematicky oslabuje schopnost občanů uplatňovat svá práva, včetně práv základních, a plně tak využívat výhod, které jim právní předpisy EU nabízejí. Komise bude rovněž věnovat zvláštní pozornost případům vykazujícím trvalou neschopnost členského státu uplatňovat právo EU správně.

Vzhledem k tomu, že Komise má diskreční pravomoc při rozhodování o tom, kterými případy se zabývat, bude vždy posuzovat dopad daného nesplnění povinnosti na dosažení důležitých politických cílů EU: jde o případy porušování základních svobod zaručených Smlouvou, jež působí zvláštní problémy občanům nebo podnikům, kteří se chtějí přestěhovat z jednoho členského státu do druhého nebo provádět transakce mezi členskými státy, nebo případy, kdy systémový dopad překračuje hranice jednoho členského státu. Mezi jednotlivými případy bude rozlišovat na základě přidané hodnoty, již lze úspěšným řízením o nesplnění povinnosti dosáhnout, a uzavře ty případy, u nichž to bude z pohledu konkrétní politiky pokládat za vhodné. Tuto diskreční pravomoc Komise uplatní zejména v případech, kdy se téhož problému týká již některé probíhající řízení o předběžné otázce podle článku 267 SFEU a jednání Komise by vyřešení věci významně neurychlilo, a v případech, kdy by bylo zahájení řízení o nesplnění povinnosti v rozporu s postojem přijatým sborem komisařů v některém legislativním návrhu.

Určité kategorie případů lze často uspokojivě vyřešit uplatněním jiných, vhodnějších mechanismů na unijní a vnitrostátní úrovni. To se týká zejména individuálních případů nesprávného uplatňování, které nevedou k problémům obecnější povahy a kdy neexistuje dostatek důkazů svědčících o obecné praxi, o nesouladu vnitrostátních právních předpisů s právními předpisy EU nebo o systematickém nedodržování práva EU. V těchto případech bude Komise za předpokladu, že existuje účinná právní ochrana, stěžovatele v zásadě odkazovat na vnitrostátní úroveň.

Důslednější posuzování shody

Tento přístup vyžaduje strukturovanější, systematictější a účinnější posuzování provádění právních předpisů EU ve vnitrostátním právu a souladu vnitrostátních prováděcích opatření. Při tomto posuzování budou uplatňovány nové techniky. Komise například vytváří nástroj pro analýzu údajů, který má zlepšit sledování právních předpisů v oblasti jednotného trhu³². Tento nástroj by měl urychlit posuzování souladu vnitrostátních opatření s právem EU, zjišťovat nedostatky a případy nesprávného provedení ve vnitrostátním právu a případně odhalovat nadbytečnou právní úpravu (tzv. „gold-plating“), která s provedením příslušných směrnic ve vnitrostátním právu nesouvisí. Stížnosti přitom mohou obecným způsobem poukázat na pochybení členského státu v provedení určité směrnice ve vnitrostátním právu, a zároveň se nevyjádřit ke konkrétním aspektům ovlivňujícím stěžovatele. Tyto stížnosti jsou obvykle součástí posouzení

³² Sdělení o strategii pro jednotný trh (COM(2015) 550 final).

souladu, takže Komise je běžně řeší v širších souvislostech daného posouzení a nezabývá se každou z nich individuálně.

Sankce za nesdělení prováděcích opatření

Komise přikládá velký význam včasnému provedení směrnic ve vnitrostátním právu. V této souvislosti si Komise dala za cíl, že Soudnímu dvoru předá případ nesplnění povinnosti do dvanácti měsíců, pokud problém s neprovedením směrnice přetrvá³³. V souladu s důležitostmi, již přikládá včasnému sdělování prováděcích opatření, Komise hodlá plně využívat možností stanovených v čl. 260 odst. 3 SFEU, aby zpřísnila svůj přístup k udělování sankcí v těchto případech.

Lisabonská smlouva zavedla důležitá ustanovení o finančních sankcích, která mají členské státy motivovat k včasnému provádění směrnic přijatých legislativním postupem (čl. 260 odst. 3 SFEU) v jejich vnitrostátním právním řádu. Členské státy však nadále lhůty pro provedení nedodržují. Na konci roku 2015 bylo stále nedořešeno 518 případů nesplnění povinnosti z důvodu opožděného provedení, což je o 19 % více než koncem roku 2014, kdy těchto nedořešených případů bylo 421³⁴. V některých případech členské státy nepřijmou opatření k provedení směrnice až do nejzazší fáze soudního řízení, které proti nim Komise zahájila, čímž ke splnění svých povinností získají mnoho času navíc.

Ve svém sdělení z roku 2011 o provádění čl. 260 odst. 3 Smlouvy³⁵ Komise oznámila, že v případech nesplnění povinnosti týkajících se neprovedení směrnice zpravidla požádá Soudní dvůr, aby uložil pouze zaplacení penále. Zároveň však uvedla, že si ve vhodných případech vyhrazuje právo Soudní dvůr požádat, aby uložil i paušální částku. Oznámila také, že přezkoumá svůj postup spočívající v obecném nepožadování paušálních částek v závislosti na tom, jak členské státy budou reagovat na její přístup, v jehož rámci požaduje pouze pravidelné úhrady penále.

Na základě nabytých zkušeností Komise nyní upraví svůj postup u věcí předložených Soudnímu dvoru podle čl. 260 odst. 3 SFEU – stejně jako jej již upravila u věcí předložených Soudnímu dvoru podle čl. 260 odst. 2 SFEU³⁶ – tak, že Soudní dvůr bude systematicky žádat o to, aby ukládal zaplacení paušální částky i penále. Při stanovení výše paušální částky v souladu se svým postupem³⁷ a při stanovení závažnosti neprovedení ve vnitrostátním právu Komise přihlédne k rozsahu provedení.

Logickým důsledkem přístupu spočívajícího v ukládání paušální částky je, že v případech, kdy členský stát napraví své nesplnění povinnosti tím, že směrnicí

³³ Sdělení Komise „Evropa přinášející výsledky – uplatňování práva Společenství“, KOM(2007) 502 v konečném znění.

³⁴ Viz 33. výroční zpráva Komise o kontrole uplatňování práva EU, s. 27.

³⁵ Úř. věst. C 12, 15.1.2011, s. 1.

³⁶ Přeprocované sdělení o použití článku 228 Smlouvy o ES, SEK(2005) 1658, ze dne 9. prosince 2005, body 10 až 12, které odkazuje na rozsudek Soudního dvora ve věci Komise v. Francie, C-304/02, Sb. rozh. 2005, s. I-6263, body 80–86 a 89–95, v němž Soudní dvůr potvrdil, že penále i paušální částku lze u téhož nesplnění povinnosti uplatňovat kumulativně.

³⁷ Výše paušální částky bude vypočítávána metodou stanovenou v bodech 19 až 24 přeprocovaného sdělení o použití článku 228 Smlouvy o ES z roku 2005, SEK(2005) 1658.

provede ve vnitrostátním právu v průběhu soudního řízení, Komise již svou žalobu jen z tohoto důvodu nestáhne. Soudní dvůr nemůže v těchto případech rozhodnout o uložení penále, protože takové rozhodnutí by již nebylo účelné. Může však uložit zaplacení paušální částky postihující dobu nesplnění povinnosti až do okamžiku, kdy byla situace napravena, protože z tohoto hlediska věc svého účelu nepozbyla. Komise se vynasnaží neprodleně informovat Soudní dvůr vždy, když členský stát ukončí stav nesplnění povinnosti, v jakékoli fázi soudního řízení. To samé učiní v případě, kdy členský stát v návaznosti na rozsudek Soudního dvora podle čl. 260 odst. 3 SFEU napraví situaci, v důsledku čehož mu skončí povinnost hradit penále.

V rámci přechodného pravidla uplatní Komise svůj upravený postup popsany výše i na ta řízení o nesplnění povinnosti, u nichž bude rozhodnutí o zaslání výzvy přijato až po zveřejnění tohoto sdělení.

Konečně je třeba připomenout, že Komise bude – jak již uvedla ve svém sdělení z roku 2011 – zvláště dbát na rozlišování mezi nesprávným provedením ve vnitrostátním právu a (částečným) neprovedením.

4. Výhody práva EU pro občany: poradenství a opravné prostředky

Lepší prosazování má přínos jak pro občany, tak pro podniky. Hledají jednoduché a praktické rady o právech, která jim právní předpisy EU přiznávají, a o tom, jak jich využívat. Jsou-li jejich individuální práva porušena, je důležité, aby našli snadno cestu k těm nejvhodnějším mechanismům opravných prostředků na unijní nebo vnitrostátní úrovni a využili jich.

Komise hodlá občanům pomáhat zvyšováním informovanosti o jejich právech v právním řádu EU a o různých nástrojích pro řešení problémů, které mají na vnitrostátní a unijní úrovni k dispozici. Komise chce občany přivést k těm nejvhodnějším mechanismům řešení problémů a v tomto směru jim hodlá nabízet poradenství i podporu. V této souvislosti je naprosto důležité, aby občané porozuměli povaze řízení o nesplnění povinnosti a přizpůsobili mu svá očekávání. Mnoho z nich podává stížnosti v naději, že za porušení práva EU získají finanční nebo jiné odškodnění. Následně jsou zklamáni, když zjistí, že ačkoliv smyslem řízení o nesplnění povinnosti je prosazovat obecný zájem Unie, nemusí být vždy tím nejvhodnějším nástrojem, jímž lze na tyto situace reagovat. Hlavním účelem řízení o nesplnění povinnosti je zajistit, aby členské státy prosazovaly právo EU v obecném zájmu, a nikoliv poskytnout individuální opravný prostředek. Vnitrostátní soudy mají pravomoc vyhovět žalobám jednotlivců, kteří se domáhají zrušení vnitrostátních opatření nebo finanční náhradu za škody, jež jim byla těmito opatřeními způsobena. Při zajišťování práv jednotlivců hrají důležitou úlohu i vnitrostátní orgány. Tyto skutečnosti je třeba jasně sdělit stěžovatelům, kteří se individuálního opravného prostředku domáhají.

Vzhledem k tomu, že stížnosti jsou důležitým prostředkem k odhalování případů porušování práva EU, Komise se vynasnaží zlepšit jejich vyřizování. Aby bylo možné zlepšit základ pro posouzení skutkové podstaty stížnosti a usnadnit její vyřízení i odpověď na ni, měli by stěžovatelé k podání stížnosti od nynějška používat standardní formulář. Komise se zavazuje informovat stěžovatele o opatřeních přijatých v návaznosti

na jejich stížnost. K tomu je třeba provést revizi stávajících správních postupů upravujících vztahy se stěžovatelem v těchto záležitostech³⁸ (viz příloha).

Jednotná digitální brána³⁹ poskytne občanům a podnikům jednotný přístup k veškerým informacím o jednotném trhu, jakož i k pomoci, poradenství a službám pro řešení problémů, jež s jednotným trhem souvisejí, na unijní nebo vnitrostátní úrovni. Aby mohla v EU fungovat, bude rovněž zahrnovat vnitrostátní i celounijní postupy. Tento portál bude občany a podniky informovat o tom, co Komise může udělat a co naopak udělat nemůže, o předpokládané délce řízení a o jeho možných výsledcích. Zároveň je nasměruje k personalizovaným službám poradenství a řešení problémů.

V rámci tohoto úsilí bude Komise muset spolupracovat s členskými státy na přehledu mechanismů opravných prostředků, které jsou k dispozici na vnitrostátní úrovni a jichž mohou využít občané, kteří se v jednotlivých případech domáhají nápravy. Tento seznam bude zahrnovat stávající mechanismy EU, jako je síť SOLVIT (která poskytuje informace a pomoc občanům a zabývá se problémy nesprávného uplatňování práva EU vnitrostátními orgány v přeshraničních situacích) a síť evropských spotřebitelských center (která poskytuje poradenství a pomoc spotřebitelům v souvislosti s jejich právy v oblasti nákupů v jiné zemi nebo v prostředí online a s urovnáváním příslušných sporů s podniky).

Dokladem odhodlání Komise i nadále posilovat úlohu těchto mechanismů bude akční plán pro síť SOLVIT, který posílí úlohu této sítě při vyřizování stížností týkajících se práva EU. Komise plánuje modernizovat síť SOLVIT. Zároveň zvažuje možnost zavést nástroj pro zjišťování informací o jednotném trhu, který by shromažďoval kvantitativní a kvalitativní informace přímo od vybraných subjektů na trhu a byl více zaměřen na spolupráci s členskými státy, jejímž cílem je zlepšit prosazování práva. Tato správní spolupráce s členskými státy⁴⁰ by měla nadále pomáhat při řešení jednotlivých problémů a zlepšit výměnu osvědčených postupů. Zároveň by měla přimět vnitrostátní orgány k poskytování lepších informací prostřednictvím všech stávajících platform, např. portálu evropské e-justice⁴¹.

Komise zajistí plné uplatňování právních předpisů EU v oblasti mediace a alternativního řešení sporů. Mechanismy alternativního řešení sporů plní důležitou úlohu, neboť umožňují spotřebitelům a obchodníkům řešit spory snadno, rychle a levně a bez nutnosti obrátit se na soud. V únoru 2016 Komise spustila platformu pro řešení sporů online, která spotřebitelům a obchodníkům v EU poskytuje nástroj pro řešení smluvních sporů týkajících se nákupů online prostřednictvím alternativního řešení sporů. Ve finančním sektoru Komise zřídila síť pro řešení finančních sporů, jejímž cílem je usnadnit řešení

³⁸ Sdělení „Aktualizace sdělení o vztazích se stěžovatelem v případech uplatňování práva Unie“, COM(2012) 154, ze dne 2. dubna 2012.

³⁹ Jak bylo oznámeno ve sdělení o jednotném digitálním trhu (COM(2015) 192 final, s. 17) a ve sdělení o strategii pro jednotný trh (COM(2015) 550 final, s. 5 a 17).

⁴⁰ Na základě článku 197 SFEU.

⁴¹ Tento portál pomáhá jednotlivcům, kteří se domáhají svých základních práv, najít příslušné vnitrostátní nesoudní subjekty s pravomocí v oblasti lidských práv. V roce 2017 bude rozšířen o databázi evropského spotřebitelského práva, která bude poskytovat informace o uplatňování spotřebitelského práva EU soudy a příslušnými orgány.

přeshraničních sporů v oblasti finančních služeb mezi spotřebiteli a poskytovateli finančních služeb. Jiné právní předpisy EU stanoví společné normy pro vyřizování stížností a mechanismy opravných prostředků ve všech členských státech (např. nařízení o právech cestujících⁴², právní předpisy v oblasti zadávání veřejných zakázek⁴³, nařízení o drobných nárocích⁴⁴).

5. Závěry

Jednotné uplatňování práva EU ve všech členských státech je zásadním předpokladem pro úspěch EU. Komise proto přikládá zajištění účinného uplatňování unijního práva velký význam. Výzva spočívající v provádění, uplatňování a prosazování právních předpisů Evropské unie postihuje úroveň EU i členských států. K dosažení politických výsledků má zásadní význam strategičtější přístup k prosazování práva, tedy přístup, který se soustředí na problémy, u nichž mohou mít opatření v oblasti prosazování práva skutečný dopad. V souladu s důležitostmi, již Komise přikládá včasnému sdělování opatření k provedení směrnic ve vnitrostátním právu, jde strategický přístup k prosazování práva ruku v ruce s přezkumem přístupu Komise k sankcím stanoveným v čl. 260 odst. 3 SFEU. Komise pomůže členským státům zajistit, aby občané i podniky mohli uplatňovat svá práva a domoci se opravných prostředků na vnitrostátní úrovni. Společné úsilí všech zúčastněných stran na úrovni Unie i členských států tak zajistí lepší uplatňování práva EU ku prospěchu všech.

Přístup stanovený v tomto sdělení se použije ode dne jeho zveřejnění v Úředním věstníku.

⁴² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 261/2004 ze dne 11. února 2004, kterým se stanoví společná pravidla náhrad a pomoci cestujícím v letecké dopravě v případě odepření nástupu na palubu, zrušení nebo významného zpoždění letů a kterým se zrušuje nařízení (EHS) č. 295/91, Úř. věst. L 46, s. 1; nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1371/2007 ze dne 23. října 2007 o právech a povinnostech cestujících v železniční dopravě, Úř. věst. L 315, s. 14; nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1177/2010 ze dne 24. listopadu 2010 o právech cestujících při cestování po moři a na vnitrozemských vodních cestách a o změně nařízení (ES) č. 2006/2004, Úř. věst. L 334, s. 1; nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 181/2011 ze dne 16. února 2011 o právech cestujících v autobusové a autokarové dopravě a o změně nařízení (ES) č. 2006/2004, Úř. věst. L 55, s. 1.

⁴³ Směrnice Rady 89/665/EHS ze dne 21. prosince 1989 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a stavební práce, Úř. věst. L 395, s. 33; směrnice Rady 92/13/EHS ze dne 25. února 1992 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se uplatňování pravidel Společenství pro postupy při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a telekomunikací, Úř. věst. L 76, s. 14.

⁴⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 861/2007 ze dne 11. července 2007, kterým se zavádí evropské řízení o drobných nárocích, Úř. věst. L 199, s. 1.