

1076

UCHWAŁA SEJMU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 25 listopada 2010 r.

zawierająca uzasadnioną opinię w sprawie niezgodności z zasadą pomocniczości projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (KOM(2010) 537 wersja ostateczna)

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, po rozpatrzeniu projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (KOM(2010) 537 wersja ostateczna), stwierdza, że projekt ten nie jest zgodny z zasadą pomocniczości, o której mowa w art. 5 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Projekt narusza zasadę pomocniczości ze względu na treść proponowanych przepisów oraz brak uzasadnienia zgodności projektu z tą zasadą.

1. Sejm nie podziela poglądu Komisji Europejskiej, zgodnie z którym proponowane rozporządzenie ma wyłącznie na celu dostosowanie go do wymogów wynikających z Traktatu z Lizbony. Przepisy rozporządzenia będą upoważniać Komisję do wydawania aktów w obszarach, które obecnie nie są regulowane na poziomie Unii Europejskiej (UE) lub są regulowane jedynie częściowo. W ocenie Sejmu nie istnieją przesłanki, które pozwalałyby stwierdzić, że cele projektu rozporządzenia nie mogłyby zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie oraz że ze względu na rozmiary lub skutki proponowanych działań możliwe jest ich lepsze osiągnięcie na poziomie UE. Nie są zatem spełnione kryteria zgodności z zasadą pomocniczości, które dotyczą konieczności podjęcia działań przez UE w miejsce państw członkowskich.

2. Sejm zgłasza zastrzeżenia dotyczące przyznawania Komisji nowych uprawnień, o których mowa w dokumencie KOM(2010) 537 wersja ostateczna. Po pierwsze, Komisja będzie upoważniona do przyjmowania, w drodze aktów delegowanych, przepisów dotyczących m.in. zasad wykonywania przez państwa członkowskie kontroli oraz stosowanych przez nie sankcji, wykluczeń i odzyskiwania nienależnych płatności (nowy art. 74 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1698/2005). Kwestie te obecnie, zgodnie z art. 74 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1698/2005 w związku z art. 9 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, są ustalane przez państwa członkowskie, z uwzględnieniem wymogów określonych w przepisach UE. Nie przedstawiono przy tym żadnej argumentacji wskazującej, że działania podejmowane obecnie na poziomie państw członkowskich są niewystarczające. Nie określono też przyczyn, dla których uznano, że jest właściwe dalsze ograniczenie autonomii proceduralnej i organizacyjnej państw członkowskich na rzecz Komisji. Po drugie, Komisja będzie upoważniona do ustanawiania kar za naruszanie przez państwa członkowskie obowiązków w zakresie dokonywania przez państwa ocen realizacji programów rozwoju obszarów wiejskich (nowy art. 86 ust. 9 rozporządzenia (WE)

nr 1698/2005). Nie wykazano, że naruszenia przez państwa członkowskie obowiązku ocen realizacji programów rozwoju obszarów wiejskich są na tyle poważne, że jest uzasadnione nakładanie na państwa kar, które będzie ustalała Komisja. Powyższe wyliczenie przepisów, które Sejm uznaje za niezgodne z zasadą pomocniczości, nie ma charakteru wyczerpującego.

3. Zastrzeżenia Sejmu budzi również brak wskazania kryteriów decydujących o tym, czy dana dziedzina będzie regulowana w drodze aktów delegowanych, czy też aktów wykonawczych. Akty te, wydawane przez Komisję na mocy rozporządzenia, nie będą poddawane kontroli sprawowanej przez parlamenty narodowe pod kątem ich zgodności z zasadą pomocniczości, gdyż nie stanowią one aktów ustawodawczych (art. 289 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, TfUE). Zakres kompetencji przekazywanych Komisji na podstawie projektu rozporządzenia powinien zatem podlegać szczególnej kontroli pod kątem jego zgodności z zasadą pomocniczości, w celu wykluczenia przyszłych uznaniowych działań Komisji.

W odniesieniu do aktów delegowanych (art. 290 TfUE) sprzeciw Sejmu budzi nadmiernie szeroki zakres przepisów kompetencyjnych upoważniających Komisję do ich wydawania. Na podstawie projektu rozporządzenia Komisja będzie upoważniona do uzupełniania lub zmiany działań prawodawcy unijnego, czyli Rady i Parlamentu Europejskiego. W ocenie Sejmu zakres uprawnień przekazywanych Komisji na tej podstawie wymaga restryktywnej interpretacji. Uprawnienia te powinny być określone w sposób jasny, precyzyjny i szczegółowy, przy ustaleniu granic, których przyjmowane akty nie mogą przekraczać. Tymczasem wiele przepisów projektu rozporządzenia upoważnia Komisję do przyjmowania, w czasie nieokreślonym, „szczegółowych warunków” i „szczegółowych zasad” w normowanych dziedzinach. Wobec tak szerokiej konstrukcji przepisów kompetencyjnych oraz braku wyjaśnienia przyczyn mających ją uzasadniać Sejm zauważa, że Komisja będzie mogła wydawać akty delegowane w obszarach istotnych dla danej dziedziny.

Z kolei art. 291 TfUE wymaga, by realizacja przez Komisję uprawnień wykonawczych podlegała kontroli sprawowanej przez państwa członkowskie na podstawie przepisów przyjętych uprzednio przez Parlament Europejski i Radę. Przepisy takie nie zostały jednak uchwalone. Sejm uznaje za niedopuszczalne, by na podstawie rozporządzenia Komisja była upoważniona do wydawania aktów wykonawczych w sytuacji, gdy tryb ich kontroli przez państwa członkowskie pozostaje nieznan.

Sejm stoi na stanowisku, że projekt rozporządzenia narusza zasadę pomocniczości. Niedookreślony zakres kompetencji Komisji do wydawania aktów delegowanych w połączeniu z nieznanym trybem kontroli państw członkowskich nad przyjmowaniem aktów wykonawczych dopuszcza podejmowanie działań regulacyjnych przez Komisję, pomimo że ich cele mogłyby zostać osiągnięte w sposób wystarczający na poziomie krajowym.

4. Sejm odnotowuje również, że Komisja uznała zgodność projektu rozporządzenia z zasadą pomocniczości, nie uzasadniając tej tezy, czym naruszyła art. 5 Protokołu (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. W myśl utrwalonego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Euro-

pejskiej uzasadnienie unijnego aktu prawnego powinno pozwolić na poznanie powodów jego wydania przez instytucje UE oraz, w dalszej perspektywie, na kontrolę jego legalności. Do Komisji należy przy tym wykazanie, w jakim zakresie kompetencje państwa członkowskiego i w konsekwencji margines jego swobody, są ograniczone. Wobec braku uzasadnienia projektu rozporządzenia w zakresie jego zgodności z zasadą pomocniczości Sejm, jako izba parlamentu narodowego sprawującego w tym obszarze kontrolę, jest pozbawiony możliwości oceny argumentacji Komisji przemawiającej za uznaniem zgodności projektu z tą zasadą.

Marszałek Sejmu: *G. Schetyna*