|  |  |
| --- | --- |
| Parlament Europejski  2014-2019 |  |

<Commission>{JURI}Komisja Prawna</Commission>

Przewodniczący

<Date>{22/05/2017}22.5.2017</Date>

Sz. Pan Jean Arthuis

Przewodniczący

Komisja Budżetowa

Sz. Pani Ingeborg Gräβle

Komisja Kontroli Budżetowej

BRUKSELA

Przedmiot: <Titre>Opinia w sprawie podstawy prawnej wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 2012/2002, rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1305/2013, (UE) nr 1306/2013, (UE) nr 1307/2013, (UE) nr 1308/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014, (UE) nr 283/2014, (UE) nr 652/2014 Parlamentu Europejskiego i Rady oraz decyzję Parlamentu Europejskiego i Rady nr 541/2014/UE (COM(2016)0605 – C8-0372/2016 – 2016/0282(COD))</Titre>

Szanowni Przewodniczący!

Pismem z dnia 31 marca 2017 r. Komisja Budżetowa i Komisja Kontroli Budżetowej zwróciły się do Komisji Prawnej na mocy art. 39 ust. 2 Regulaminu o wydanie opinii w sprawie adekwatności podstawy prawnej przedmiotowego wniosku.

Komisja Budżetowa i Komisja Kontroli Budżetowej chcą zasięgnąć opinii Komisji Prawnej w szczególności w kwestii tego, czy proponowana podstawa prawna jest oczywistym błędem, jako że:

- artykuł 322 ust. 1 odnosi się do zasad finansowych, podczas gdy art. 322 ust. 2 dotyczy ustaleń związanych z zasobami własnymi Unii (decyzja Rady po konsultacji z PE),

- artykuł 209 ust. 1 nie stanowi podstawy prawnej żadnego aktu sektorowego zmienionego na mocy COM(2016)0605.

**I. Kontekst**

Komisja odwołuje się we wniosku do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), w szczególności do jego art. 42, art. 43 ust. 2, art. 46 lit. d), art. 149, 153 ust. 2 lit. a), art. 164, art. 168 ust. 4 lit. b), art. 172, 175, 177, 178, art. 189 ust. 2, art. 209 ust. 1, art. 212 ust. 2, art. 322 ust. 2 i art. 349, a także do art. 106a Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej.

**II. Odnośne artykuły Traktatu**

Jako część podstawy prawnej wniosku Komisja wskazuje art. 209 ust. 1 TFUE, w części piątej zatytułowanej „Działania zewnętrzne Unii”, w połączeniu z art. 322 ust. 2 TFUE, w części szóstej zatytułowanej „Postanowienia instytucjonalne i finansowe”. Mają one następujące brzmienie:

***Artykuł 209***

*(dawny artykuł 179 TWE)*

*1. Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, przyjmują środki niezbędne w celu realizacji polityki w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju, które mogą dotyczyć wieloletnich programów współpracy z krajami rozwijającymi się lub programów tematycznych. [...]*

***Artykuł 322***

*(dawny artykuł 279 TWE)*

*1. Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Trybunałem Obrachunkowym, przyjmują w drodze rozporządzenia:*

*a) zasady finansowe określające w szczególności warunki uchwalania i wykonywania budżetu oraz przedstawiania i kontrolowania rachunków;*

*b) zasady, które organizują kontrolę odpowiedzialności podmiotów finansowych, w szczególności urzędników zatwierdzających i księgowych.*

*2. Rada, stanowiąc na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim oraz Trybunałem Obrachunkowym, określa sposoby i procedurę, według których dochody budżetowe przewidziane w ramach systemu zasobów własnych Unii są pozostawione do dyspozycji Komisji, oraz określa środki stosowane, w razie potrzeby, w celu zaspokojenia potrzeb gotówkowych.*

**III. Orzecznictwo dotyczące podstawy prawnej**

Wybór podstawy prawnej ma zasadnicze znaczenie, jako że konstytucyjną podstawą Unii jest zasada przyznania uprawnień (art. 5 TUE), a jej instytucje mogą działać wyłącznie w sposób zgodny z mandatem udzielonym im na mocy Traktatu[[1]](#footnote-1). Z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości wynikają określone zasady dotyczące wyboru podstawy prawnej. Po pierwsze, wybór właściwej podstawy prawnej ma zasadnicze znaczenie przede wszystkim z uwagi na skutki podstawy prawnej dla właściwości i procedury[[2]](#footnote-2). Po drugie, wybór podstawy prawnej aktu prawnego UE musi opierać się na obiektywnych czynnikach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej. Należą do nich w szczególności cel i treść aktu[[3]](#footnote-3). Nieistotny jest przy tym ani fakt, że jakaś instytucja pragnie pełniej uczestniczyć w pracach związanych z przyjęciem danego aktu, ani prace wykonane z innego tytułu w sferze działań objętych aktem, ani też kontekst, w jakim akt został przyjęty.[[4]](#footnote-4) Wybór niewłaściwej podstawy prawnej może zatem uzasadniać uchylenie danego aktu[[5]](#footnote-5).

W przypadku złożonej podstawy prawnej należy ustalić, czy wniosek:

1. ma dwa cele lub dwie części składowe, a jeden z tych aspektów można określić jako główny lub przeważający, podczas gdy drugi ma jedynie charakter dodatkowy; czy też

2. dąży jednocześnie do realizacji większej liczby celów lub ma większą liczbę części składowych, które są ze sobą nierozerwalnie związane, przy czym żaden z aspektów nie jest drugorzędny lub pośredni w stosunku do innego aspektu.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości w pierwszym przypadku akt musi opierać się na jednej podstawie prawnej, mianowicie tej wymaganej przez główny lub przeważający cel lub element, a w drugim przypadku akt musi opierać się na poszczególnych, odpowiednich podstawach prawnych.

**IV. Cel i treść proponowanego rozporządzenia**

Z uzasadnienia wynika, że głównym celem wniosku jest przegląd ogólnych i sektorowych zasad finansowych w celu ich uproszczenia i uelastycznienia, a tym samym zwiększenie zdolności budżetu UE do dostosowania się do zmieniających się okoliczności i do reagowania na nieoczekiwane wydarzenia. Konkretnie rzecz ujmując, wniosek skupia się na kilku kluczowych obszarach.

Przewiduje on środki mające na celu uproszczenie, na czym skorzystają beneficjenci funduszy UE, w szczególności w zakresie treści wniosków o udzielenie dotacji, wartości wkładów niepieniężnych, uznania pracy wolontariuszy, warunków przyznawania dotacji bez zaproszenia do składania wniosków na rzecz państw członkowskich pod pewnymi warunkami, zasady niedochodowości, zasad niełączenia dotacji i decyzji w sprawie stopniowego wycofywania dotacji.

Wniosek ma zachęcać do polegania w miarę możliwości na jednym audycie, zezwoleniu lub jednej ocenie (np. w zakresie zgodności z zasadami pomocy państwa), gdy taki audyt, zezwolenie lub ocena spełnia warunki niezbędne do uwzględnienia w systemie UE.

Wniosek ma też doprowadzić do dalszych ułatwień dla partnerów UE w ramach wykonania pośredniego w możliwie największym stopniu.

We wniosku promuje się także skuteczniejsze wykorzystywanie instrumentów finansowych poprzez zoptymalizowanie korzystania ze środków powracających, zapewnienie równych warunków działania wśród najważniejszych unijnych partnerów wykonawczych, zmniejszenie uciążliwych wymogów związanych z publikacją indywidualnych danych ostatecznych odbiorców lub z kryteriami wykluczenia.

Ponadto we wniosku przedstawiono szereg sposobów na zwiększenie elastyczności zarządzania budżetem, aby umożliwić Unii skuteczniejsze reagowanie na nieprzewidziane wyzwania i nowe zadania oraz sprawniejsze zarządzanie kryzysami.

W celu skupienia się na wynikach i uproszczenia sprawozdawczości wniosek zawiera zestaw środków mających na celu lepsze ukierunkowanie budżetu na rezultaty, ustanowienie jasnych ram wykonania, zwiększenie przejrzystości i usprawnienie sprawozdawczości.

Wniosek skupia się też na uproszczeniu i uszczupleniu administracji UE poprzez ułatwianie porozumień i przekazywania zadań między instytucjami i organami w celu wspólnego wykorzystywania środków administracyjnych w europejskich urzędach lub agencjach wykonawczych, w tym poprzez połączenie zespołów konsultacyjnych ds. nieprawidłowości finansowych z zespołem EDES oraz przejście od rocznych na wieloletnie decyzje o finansowaniu.

Na koniec, wniosek przewiduje możliwość prowadzenia konsultacji z obywatelami w sprawie wykonywania budżetu unijnego przez Komisję, państwa członkowskie i wszelkie inne podmioty wykonujące budżet UE.

**V. Analiza i określenie właściwej podstawy prawnej**

Jak wspomniano wyżej, wybór podstawy prawnej aktu prawnego UE musi opierać się na obiektywnych czynnikach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej. Należą do nich w szczególności cel i treść aktu. Dlatego zgodnie z uzasadnieniem wniosku cel i treść proponowanego rozporządzenia to przegląd zasad finansowych UE w celu ich uproszczenia i uelastycznienia.

Komisja zaproponowała między innymi art. 322 ust. 2 jako właściwą podstawę prawną proponowanego rozporządzenia. Artykuł ten przewiduje, że Rada, stanowiąc na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim oraz Trybunałem Obrachunkowym, określa sposoby i procedurę, według których dochody budżetowe przewidziane w ramach systemu zasobów własnych Unii są pozostawione do dyspozycji Komisji, oraz określa środki stosowane, w razie potrzeby, w celu zaspokojenia potrzeb gotówkowych. W rzeczywistości to art. 322 ust. 1 określa przepisy dotyczące zasad finansowych, które definiują w szczególności procedurę, jaką należy przyjąć w celu ustanowienia i wykonania budżetu.

Z celu i treści proponowanego rozporządzenia wynika, że nie wprowadza ono elementów związanych z ustępem drugim art. 322 TFUE i że ustęp ten jest zatem nieistotny z punktu widzenia celów wniosku. Natomiast art. 322 ust. 1 TFUE obejmuje wszystkie aspekty związane z celem i treścią wniosku w sprawie rozporządzenia finansowego. Dlatego za właściwe należy uznać skorygowanie podstawy prawnej poprzez ograniczenie jej do ust. 1 zamiast ust. 2.

Co do art. 209 ust. 1 TFUE, który obejmuje przepisy dotyczące realizacji polityki w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju, wydaje się, że warto byłoby wskazać, iż nie zawiera on przepisów podstawy prawnej i dlatego stanowi oczywisty błąd.

**VI. Wnioski i zalecenia**

W związku z powyższym jasne jest, że art. 322 TFUE powinien stanowić część podstawy prawnej wniosku, lecz należało wskazać jego ust. 1, w związku z czym wniosek byłby rozpatrywany w ramach zwykłej procedury ustawodawczej. Należy usunąć odniesienie do ust. 2. Z uwagi na treść wniosku wydaje się, że nie ma też żadnego powodu, aby wśród przepisów stanowiących podstawę prawną uwzględniać art. 209 ust. 1 TFUE.

Na posiedzeniu w dniu 4 maja 2017 r. Komisja Prawna postanowiła 21 głosami za i przy 2 głosach wstrzymujących się[[6]](#footnote-6) zalecić Komisji Budżetowej i Komisji Kontroli Budżetowej przedstawienie poprawek w celu stosownej zmiany podstawy prawnej.

Z wyrazami szacunku

Pavel Svoboda

1. Opinia 2/00 nt. Protokół kartageński, Zb.Orz. [2001], s. I-9713, pkt 3; opinia 1/08 nt. Układ ogólny w sprawie handlu usługami, Zb.Orz. [2009], s. I-01255, pkt 110. [↑](#footnote-ref-1)
2. Opinia 2/00 nt. Protokół kartageński, Zb.Orz. [2001], s. I-9713, pkt 5; sprawa C-370/07 Komisja przeciwko Radzie, Zb.Orz. [2009], s. I-08917, pkt 46-49; opinia 1/08 nt. Układ ogólny w sprawie handlu usługami, Zb.Orz. [2009], s. I-01255, pkt 110. [↑](#footnote-ref-2)
3. Sprawa C-411/06 Komisja przeciwko Parlamentowi i Radzie, Zb.Orz. [2009], s. I-7585, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo oraz sprawa C-130/10 Parlament przeciwko Radzie, Zb.Orz. [2012], pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo. [↑](#footnote-ref-3)
4. Sprawa C-269/97 Komisja przeciwko Radzie, Zb.Orz. [2000], s. I-2257, pkt 44. [↑](#footnote-ref-4)
5. Opinia 2/00 nt. Protokół kartageński, Zb.Orz. [2001], s. I-9713, pkt 5. [↑](#footnote-ref-5)
6. W trakcie głosowania końcowego obecni byli: Pavel Svoboda (przewodniczący), Lidia Joanna Geringer de Oedenberg (wiceprzewodnicząca), Therese Comodini Cachia, Rosa Estaràs Ferragut, Emil RadevMax Andersson, Joëlle Bergeron, Marie-Christine Boutonnet, Kostas Chrysogonos, Therese Comodini Cachia, Rosa Estaràs Ferragut, Enrico Gasbarra, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Gilles Lebreton, António Marinho e Pinto, Emil Radev, Julia Reda, Axel Voss, Tadeusz Zwiefka (sprawozdawca) Isabella Adinolfi, Sergio Gaetano Cofferati, Angel Dzhambazki, Jytte Guteland, Constance Le Grip, Jens Rohde, Virginie Rozière, Tiemo Wölken, Kosma Złotowski (zastępcy). [↑](#footnote-ref-6)