

Zofia Szpringer*, Konrad Kuszel**

Opinia na temat wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii^{1,2}

Legal opinion on a project of regulating in a single act financial rules which are applied to general budget of the EU: Adoption of the draft regulation may result in a necessity of change of several Polish statutes. Authors notice that indication of Article 322(2) of TFEU was improper because of the specific goal and content of the regulation. The mentioned provision concerns own resources of UE, while the draft regulation determines EU budgetary rules. Article 322(1) of TFEU should be indicated as a proper legal basis of the proposed regulation. The principle of subsidiarity, in accordance with rules mentioned in Article 2 of the Protocol No. 2 on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality does not affect the analyzed draft regulation. The authors point out that the Council of Ministers did not fulfil its obligation to present a project of opinion on the EU draft act. The authors claim with that the draft regulation should be adopted, but they also point out that many areas covered by the draft should be clarified.

Keywords: budget | finance | European Union

Słowa kluczowe: budżet | finanse | Unia Europejska

* Doktor nauk ekonomicznych, kierownik Zespołu Analiz Finansowych i Budżetu Państwa BAS; zofia.szpringer@sejm.gov.pl.

** Ekspert ds. legislacji BAS; konrad.kuszel@sejm.gov.pl.

¹ Pełna nazwa dokumentu: Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz zmieniający rozporządzenie (WE) nr 2012/2002, rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (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) 605 final].

² Opinia sporządzona 12 grudnia 2016 r. na zlecenie przewodniczącej Komisji do Spraw Unii Europejskiej; BAS-WASGiPU/WAPEiM-2560/16.

Opinia merytoryczna

Przedmiot dokumentu UE

■ Treść dokumentu UE

Celem dokumentu UE jest ujęcie w jednolitym akcie prawnym zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego UE, któremu towarzyszą odpowiednie zmiany w sektorowych zasadach finansowych określonych w 15 aktach ustawodawczych dotyczących wieloletnich programów.

Przedłożony wniosek ustawodawczy stanowi integralną część przeglądu śródkresowego wieloletnich ram finansowych (WRF) 2014–2020, a jego głównym celem ma być przyczynienie się do dwóch spośród najważniejszych celów WRF, tj. uproszczenia i elastyczności.

Zmiana przepisów finansowych ma umożliwić reagowanie na zmieniające się warunki zewnętrzne i nieprzewidziane zdarzenia, a także ułatwić korzystanie ze środków UE, przy jednoczesnym zapewnieniu stosowania zasad należytego zarządzania finansami.

Przepisy projektowanego rozporządzenia zakładają:

- koncentrację na rezultatach i uproszczenia dla beneficjentów funduszy UE,
- ograniczenie systemu kontroli oraz ustanowienie spójnego zestawu przepisów w odniesieniu do działań hybrydowych (łączenie różnych metod wykonania budżetu UE),
- skuteczniejsze wykorzystanie instrumentów finansowych, gwarancji budżetowych oraz pomocy finansowej,
- elastyczne zarządzanie budżetem, usprawnienia w raportowaniu oraz uproszczoną administrację,
- stworzenie jednolitego zbioru zasad dotyczących zamówień publicznych, mających zastosowanie do instytucji UE.

Przyjęcie rozporządzenia oznaczać będzie uchylene obecnego rozporządzenia finansowego³ i rozporządzenia delegowanego⁴ ze skutkiem od dnia określonego w ostatecznej wersji dokumentu.

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz.Urz. UE L 298 z 26 października 2012 r., s. 1, ze zm.).

⁴ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 1268/2012 w sprawie zasad stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (Dz.Urz. UE L 362 z 31 grudnia 2012 r., s. 111, ze zm.).

■ Geneza dokumentu UE

W uzasadnieniu projektu rozporządzenia (s. 2) wskazuje się, że:

- w ciągu ostatnich 30 lat wyraźnie wzrosła liczba ogólnych zasad finansowych zawartych w rozporządzeniu finansowym⁵. Ponadto pojawiło się wiele sektorowych zasad finansowych: zasady uczestnictwa w programie ramowym w zakresie badań naukowych i innowacji⁶, wspólne przepisy dotyczące europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych⁷ i wspólne przepisy wykonawcze dla działań zewnętrznych⁸,
- podmioty korzystające z unijnych środków finansowych wielokrotnie skarżyły się na mnożenie się przepisów zarówno na szczeblu ogólnym, jak i sektorowym, na ich niejednorodność i stopień skomplikowania z uwagi na dążenie do zapewnienia zgodności tych przepisów z architekturą programów i licznymi poziomami kontroli, ponadto z powodu złożoności zbioru zasad finansowych spowolnił się proces wykonania środków finansowych UE i w efekcie stał się kosztowny i podatny na błędy,
- pierwszy krok w kierunku uspoźnienia i uproszczenia zasad finansowych podjęto w 2012 r. Komisja zgłosiła wówczas wnioski w sprawie programów objętych WRF 2014–2020, co pomogło zmniejszyć liczbę programów i instrumentów, zgrupowała je w obrębie jednolitych ram opartych na wspólnych zasadach, uprościła procedury stosowania i deklaracje kosztów składane przez beneficjentów końcowych, ułatwiła uruchamianie innowacyjnych instrumentów finansowych, umożliwiła korzystanie z unijnych funduszy powierniczych i poprawiła opłacalność kontroli. W rezultacie ostatnich rewizji dostosowano rozporządzenie finansowe do wyników negocjacji w sprawie WRF 2014–2020 (przegląd w 2013 r.), a także do nowej dyrektywy w sprawie udzielania zamówień publicznych (przegląd w 2015 r.),
- doświadczenie zdobywane od 2014 r. i praca grupy wysokiego szczebla niezależnych ekspertów ds. monitorowania uproszczenia dla beneficjentów

⁵ Z 71 stron w 1977 r. do 319 stron w 2006 r., a następnie do 345 stron w 2012 r.

⁶ Rozporządzenie (UE) nr 1290/2013 ustanawiające zasady uczestnictwa i upowszechniania dla programu „Horyzont 2020” – programu ramowego w zakresie badań naukowych i innowacji (2014–2020) oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1906/2006 (Dz.Urz. UE L 347 z 20 grudnia 2013 r., s. 81).

⁷ Rozporządzenie (UE) nr 1303/2013 ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (Dz.Urz. UE L 347 z 20 grudnia 2013 r., s. 320, ze zm.).

⁸ Rozporządzenie (UE) nr 236/2014 ustanawiające wspólne zasady i procedury wdrażania unijnych instrumentów na rzecz finansowania działań zewnętrznych (Dz.Urz. UE L 77 z 15 marca 2014 r., s. 95, ze zm.).

europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych⁹ wskazała, że możliwe są dalsze uproszczenia. Natomiast konsultacje społeczne w sprawie przeglądu rozporządzenia finansowego¹⁰ wskazały także na oczekiwania zainteresowanych stron w tym obszarze.

■ Informacja o stanie prawa obowiązującego w Polsce w materii objętej treścią dokumentu UE

Zgodnie z art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) rozporządzenie ma zasięg ogólny, wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich. Niemniej materia objęta projektowanym rozporządzeniem może (ale nie musi) wpływać na zmianę niektórych krajowych przepisów, w tym np. ustawy o zamówieniach publicznych¹¹, ustawy określającej zasady prowadzenia polityki rozwoju¹², ustawy dotyczącej zasad realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020¹³ czy ustawy o finansach publicznych¹⁴. Zakres zmian prawa krajowego powiązany może być merytorycznie z przewidzianymi zmianami rozporządzeń unijnych i decyzji.

Ocena dokumentu UE

Zdecydowaną większość proponowanych zmian dotyczących zasad finansowych stosowanych wobec budżetu ogólnego UE można uznać za zasadną. Jednak z uwagi na to, że zmiany te będą również służyć przygotowaniu programów nowej generacji, które będą finansowane po 2020 r., celowe jest poznanie szczegółowego stanowiska rządu wobec dokumentu.

Za pozytywne w projektowanym rozporządzeniu należy m.in. uznać:

- zdefiniowanie urzędów europejskich i zastosowanie rozróżnienia między obowiązkowymi i nieobowiązkowymi zadaniami takich urzędów,

⁹ Zespół ekspertów pod kierownictwem byłego wiceprzewodniczącego Siima Kallasa, powołany przez Komisję w dniu 10 lipca 2015 r. Jego zadaniem jest doradztwo Komisji w sprawach dotyczących uproszczenia i zmniejszenia obciążenia administracyjnego po stronie beneficjentów europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.

¹⁰ Streszczenie dostępne jest na stronie: http://ec.europa.eu/budget/consultations/index_en.cfm.

¹¹ Zob. ustawa z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. 2015, poz. 2164).

¹² Zob. ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2016, poz. 383).

¹³ Zob. ustawa z 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz.U. 2016, poz. 217).

¹⁴ Zob. ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2016, poz. 1870).

- doprecyzowanie, że dyrektorzy agencji wykonawczych pełnią obowiązki delegowanych urzędników zatwierdzających, gdy zarządzają środkami operacyjnymi programów, za które odpowiedzialność powierzono ich agencji,
- wskazanie, że urzędnicy zatwierdzający biorą pełną odpowiedzialność za wszelkie operacje po stronie dochodów i wydatków, wykonywane pod ich nadzorem, w tym w zakresie systemów kontroli wewnętrznej, a także odpowiadają za swoje działania, w miarę potrzeby również w ramach postępowania dyscyplinarnego,
- zajęcie się ujemnymi korektami zasobów własnych objętych rozporządzeniem Rady w sprawie udostępniania zasobów własnych Unii Europejskiej,
- wskazanie, że urzędnik zatwierdzający może całkowicie lub częściowo odstąpić od odzyskiwania ustalonej należności, jeśli dłużnik zawarł jakiekolwiek postępowanie upadłościowe w rozumieniu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/848 z 20 maja 2015 r. w sprawie postępowania upadłościowego¹⁵, w szczególności w przypadku układów sądowych, porozumień i analogicznych postępowań,
- dokonanie przeglądu przepisów dotyczących stopy procentowej stosowanej dla grzywien lub innych kar oraz ustanowienie zasad w przypadku ujemnej stopy procentowej,
- ustalenie standardowych okresów przechowywania przez odbiorców dokumentów związanych z wkładami Unii, a także ujednoczenie warunków i procedur zawieszenia, zakończenia i zmniejszenia wkładu Unii w ramach różnych instrumentów wykonania budżetu (np. dotacji, zamówień, wykonania pośredniego, nagród),
- dążenie do zapewnienia perspektywy długoterminowej przez zezwolenie, by decyzje w sprawie finansowania mogły być przyjmowane na okres dłuższy niż rok, ale ich realizacja była uzależniona od dostępności środków budżetowych na dany rok. Wiąże się to także ze zmniejszeniem liczby elementów niezbędnych do podjęcia decyzji w sprawie finansowania,
- unikanie sytuacji, w której odbiorcy środków finansowych UE są poddawani kontroli kilka razy przez różne jednostki w sprawie wykorzystania tych funduszy, przez przewidzenie możliwości polegania na kontrolach przeprowadzonych już przez niezależnych audytorów (pod warunkiem że opierają się na uznanych na skalę międzynarodową normach, zapewniają wystarczającą pewność i zostały przeprowadzone na podstawie sprawozdań finansowych i sprawozdań określających wykorzystanie wkładu Unii). Jak również korzystanie z możliwości wzajemnego uznawania wyników ocen przeprowadzonych przez inne podmioty, gdy oceny te dokonane były w odniesieniu do warunków odpowiadających warunkom określo-

¹⁵ Dz.Urz. UE L 141 z 5 czerwca 2015 r., s. 19.

nym w niniejszym rozporządzeniu w odniesieniu do stosowanej metody wykonywania,

- wprowadzenie rozwiązania, zgodnie z którym Komisja będzie żądać gwarancji w chwili dokonywania płatności zaliczkowych, przy czym wymóg składania gwarancji przez wykonawców i beneficjentów nie będzie automatyczny, lecz będzie oparty na analizie ryzyka,
- doprecyzowanie tego, w jaki sposób instytucje zamawiające mogą przyczynić się do ochrony środowiska i wspierania zrównoważonego rozwoju, przy jednoczesnym zapewnieniu możliwości uzyskania przez te instytucje dla ich zamówień najlepszej jakości za daną cenę, zwłaszcza poprzez wymaganie określonych oznakowań lub stosowanie odpowiednich metod udzielania zamówień,
- zezwolenie państwom członkowskim na przenoszenie środków przydzielonych w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych do instrumentów ustanowionych na mocy rozporządzenia finansowego lub rozporządzeń sektorowych,
- doprecyzowanie zasady przenoszenia przez dokonanie rozróżnienia między automatycznymi i nieautomatycznymi przeniesieniami,
- sprzyjanie realizacji celu, jakim jest e-administracja, a w szczególności korzystaniu z elektronicznej wymiany informacji między instytucjami i osobami trzecimi.

Niemniej pewne obawy lub pytania mogą się pojawiać w kwestiach dotyczących:

- przyznania Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej nieograniczonej jurysdykcji w odniesieniu do kar nakładanych na mocy niniejszego rozporządzenia (wprowadzenie takiego rozwiązania dopuszcza art. 261 TFUE)¹⁶. Wątpliwość wiąże się z tym, że Trybunał już obecnie ma duże możliwości w zakresie nakładania kar, ale z uwagi na istniejące procedury traktatowe i obciążenie pracą nie jest w stanie działać szybko,
- zwiększenia praw Komisji do elastycznego działania, w tym przyznania Komisji prawa do decydowania o przesunięciach w wysokości do 10% środków operacyjnych między tytułami, jeśli wchodzi one w zakres tego samego aktu podstawowego, oraz niezależnego dokonywania przesunięć przez Komisję z linii budżetowych na wsparcie administracyjne do odpowiednich linii budżetowych dotyczących wydatków operacyjnych¹⁷, a także dokonywania przesunięć wewnętrznych przez Komisję na rzecz Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji i Funduszu Solidarności Unii Europejskiej. W tym zakresie rząd powinien przeanalizować m.in.

¹⁶ Zob. art. 97, 105–107 i 139 projektowanego rozporządzenia.

¹⁷ Zob. art. 27–29 projektowanego rozporządzenia.

projektowane przepisy art. 30, 48–49¹⁸. Uwagę powinny też zwrócić propozycje związane z reagowaniem na wyzwania związane z coraz większym napływem migrantów i uchodźców¹⁹,

- upoważnienia Komisji do tworzenia funduszy powierniczych Unii i zarządzania nimi na potrzeby działań w sytuacjach nadzwyczajnych lub w następstwie takich sytuacji lub działań tematycznych nie tylko w kontekście działań zewnętrznych, ale również w kontekście działań wewnątrz UE²⁰,
- szerokiego promowania płatności ryczałtowych bez ustalenia ich górnego limitu (także w odniesieniu do finansowania europejskich partii politycznych)²¹, aczkolwiek w uzasadnieniu wskazuje się, że płatności ryczałtowe muszą opierać się na rzetelnej, sprawiedliwej i weryfikowalnej metodzie obliczeń, która powinna zapewnić należyte zarządzanie finansami,
- umożliwienia finansowania ujemnych odsetek powstałych w wyniku inwestycji europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych zgodnie z art. 43 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów ze środków zwróconych na rzecz instrumentu finansowego (czy to finansowanie nie będzie się odbywać kosztem państw, w których ten problem nie wystąpił?),
- zwiększenia opłacalności agencji wykonawczych poprzez to, że księgowy Komisji powinien mieć możliwość przejmowania, w całości lub częściowo, zadań księgowego agencji wykonawczej²². Takie rozwiązanie może rodzić pytanie dotyczące obiektywizmu księgowego Komisji,
- możliwości uznania wartości pracy wykonywanej przez wolontariuszy za koszty kwalifikowalne²³. Przyjęcie takiego rozwiązania ma ułatwić udział małych przedsiębiorstw we wdrażaniu polityki UE w sytuacji ograniczonej dostępności zasobów, niemniej powstaje wątpliwość, czy nie będzie ono za-

¹⁸ Artykuł 30. Przesunięcia podlegające zasadom szczególnym; art. 48. Rezerwa ujemna; art. 49. Rezerwa na pomoc nadzwyczajną i rezerwa Unii Europejskiej na wypadek kryzysów.

¹⁹ W rozporządzeniu wyznacza się cele, do osiągnięcia których EFRR może się przyczynić, wspierając migrantów i uchodźców. Ponadto wskazuje się, iż zgodnie z art. 60 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 w przypadku środków nadzwyczajnych wynikających z klęsk żywiołowych kwalifikowalność wydatków związanych ze zmianami programu może rozpocząć się od daty wystąpienia klęski żywiołowej. Taką możliwość, polegającą na ponoszeniu kwalifikowalnych wydatków przed złożeniem wniosku o zmianę programu, należy rozszerzyć na inne okoliczności, takie jak katastrofy lub poważne i nagłe zmiany warunków społeczno-ekonomicznych danego państwa członkowskiego bądź regionu, w tym nagłe i poważne zmiany demograficzne wynikające z migracji lub przyjmowania uchodźców.

²⁰ Zob. art. 82, 227–228 projektowanego rozporządzenia.

²¹ Zob. m.in. art. 175–179 projektowanego rozporządzenia.

²² Zob. art. 68 projektowanego rozporządzenia.

²³ Zob. art. 175 i 180 projektowanego rozporządzenia.

- chęcało do nadmiernego czy zbyt długiego wykorzystywania wolontariuszy i niepłacenia pracownikom w sposób należyty za wykonywaną pracę,
- dopuszczenie możliwości przyznania dodatkowych krajowych wkładów finansowych w państwach członkowskich, w których organizacja produkcji w sektorze owoców i warzyw jest na niskim poziomie, pod warunkiem przekazania Komisji uprawnień do przyjęcia pewnych aktów w odniesieniu do wykazu państw członkowskich, które mogą udzielać organizacjom producentów krajowej pomocy finansowej (dzięki czemu zapewnione miałyby być wspieranie organizacji producentów i zrzeszeń tych organizacji w sektorze owoców i warzyw w sposób wydajny, ukierunkowany i trwały)²⁴. Być może jest to dobre rozwiązanie, ale warto też poznać stanowisko ministerstwa odpowiedzialnego za sprawy rolnictwa,
 - wprowadzenie klauzuli umożliwiającej osobom prawnym sponsoring w formie rzeczowej na rzecz wydarzenia lub działania UE do celów promocyjnych lub związanych ze społeczną odpowiedzialnością przedsiębiorstw²⁵. Pojawia się pytanie, czy nie przerodzi się to w ukryty lobbying,
 - przyjęcie rozwiązania, zgodnie z którym nie należy publikować imienia i nazwiska lub nazwy oraz miejscowości odbiorcy ani kwoty i celu, na jaki środki finansowe zostały przyznane, jeśli taka publikacja stanowi zagrożenie dla integralności odbiorcy, chronionej Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej lub zaszkodziłaby uzasadnionym interesom handlowym odbiorcy²⁶,
 - wprowadzenie rozwiązania, że w przypadku umów ramowych obejmujących ponowne poddanie zamówienia procedurze konkurencyjnej należy odstąpić od obowiązku informowania niewybranego wykonawcy o cechach charakterystycznych oraz mających znaczenie zaletach zwycięskiej oferty (rozwiązanie takie uzasadnia się tym, że otrzymanie takich informacji przez strony tej samej umowy ramowej w przypadku każdego ponownego poddania zamówienia procedurze konkurencyjnej mogłoby stać na przeszkodzie uczciwej konkurencji między nimi)²⁷. Być może jest to dobre rozwiązanie, ale warto byłoby poznać stanowisko Urzędu Zamówień Publicznych i reprezentantów przedsiębiorców.

Na zakończenie warto dodać, że Komisja wskazuje, iż przepisy dotyczące instrumentów finansowych powinny obowiązywać możliwie szybko, najpóźniej od dnia 1 stycznia 2018 r., w celu osiągnięcia zamierzonych uproszczeń i skuteczności. Przepisy dotyczące gwarancji budżetowych i pomocy finan-

²⁴ Zob. art. 270 projektowanego rozporządzenia, dotyczący zmiany w art. 35 rozporządzenia (UE) nr 1308/2013.

²⁵ Zob. art. 24 projektowanego rozporządzenia.

²⁶ Zob. art. 157 i 164 projektowanego rozporządzenia.

²⁷ Zob. art. 164 projektowanego rozporządzenia.

sowej, a także wspólnego funduszu tworzenia rezerw, powinny obowiązywać począwszy od 2020 r., po okresie objętym wieloletnimi ramami finansowymi. Kalendarz ten umożliwi gruntowne przygotowanie nowych narzędzi służących do zarządzania zobowiązaniami warunkowymi. Umożliwi on również dostosowanie między sobą zasad określonych w tytule X, a także dostosowanie wniosku w sprawie wieloletnich ram finansowych po roku 2020 i szczegółowych programów związanych z tymi ramami.

■ **Ocena społecznych, gospodarczych i finansowych skutków dokumentu UE**

Komisja Europejska wskazała, że ocena skutków omawianej rewizji rozporządzenia finansowego nie została wykonana, dodając, iż rozporządzenie finansowe ma ograniczone skutki gospodarcze, środowiskowe i społeczne (przewiduje ogólne zasady wdrażania programów wydatkowania, ale konkretne gospodarcze lub społeczne skutki powstają, gdy podejmowane są wybory polityczne przy wdrażaniu programów sektorowych). Proponowane zmiany w sektorowych aktach ustawodawczych są jedynie konsekwencją uproszczeń zaproponowanych w rozporządzeniu finansowym²⁸.

A zatem obecnie trudno byłoby wskazać na bezpośrednie skutki społeczne, gospodarcze i finansowe. Skutki takie mogą pojawić się na etapie wdrażania konkretnych programów.

■ **Ocena zgodności działań UE, o których mowa w dokumencie UE, z zasadą pomocniczości**

Dokument UE nie podlega ocenie co do zgodności z zasadą pomocniczości w trybie protokołu (nr 2), ponieważ jest projektem aktu ustawodawczego UE w dziedzinie należącej do kompetencji wyłącznych UE.

■ **Ustosunkowanie się do projektu stanowiska Rady Ministrów na temat omawianego dokumentu UE**

Do chwili sporządzenia niniejszej opinii Rada Ministrów nie przedstawiła projektu stanowiska na temat opiniowanego dokumentu.

■ **Wniosek dotyczący działań przedstawiciela RP w odniesieniu do dokumentu UE**

Wniosek zasługuje na poparcie przez przedstawiciela Polski na forum UE z ewentualnym uwzględnieniem zastrzeżeń przedstawionych w niniejszej opinii i po przeanalizowaniu projektu stanowiska przedstawionego przez Radę Ministrów.

²⁸ Zob. COM(2016) 605 final, s. 6.

Opinia prawna

Podstawa prawna dokumentu UE

Analizowany dokument jest projektem aktu ustawodawczego UE. Projekt reguluje zasady i procedury dotyczące ustanawiania i wykonywania budżetu UE oraz kontroli środków finansowych Unii.

Jako podstawy prawne projektowanego rozporządzenia wskazano TFUE, w szczególności art. 42, art. 43 ust. 2, art. 46 lit. d, art. 149, art. 153 ust. 2 lit. a, art. 164, art. 168 ust. 4 lit. b, art. 172, art. 175, art. 177, art. 178, art. 189 ust. 2, art. 209 ust. 1, art. 212 ust. 2, art. 322 ust. 2 i art. 349 w związku z Traktatem ustanawiającym Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, w szczególności jego art. 106.

W dokumencie wskazano art. 322 ust. 2 TFUE jako podstawę prawną projektu w części odnoszącej się do zastąpienia przez ten akt rozporządzenia (UE, Euroatom) nr 966/2012. Zgodnie z tym przepisem 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. Należy uznać, że wskazana podstawa jest niewłaściwa ze względu na treść i cel analizowanego projektu, ponieważ odnosi się ona do udostępniania Komisji zasobów własnych Unii, natomiast analizowany projekt określa zasady budżetowe UE. Trzeba również wspomnieć, że na podstawie art. 322 ust. 2 TFUE przyjęto akt dotyczący zasobów własnych UE – rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 609/2014 z 26 maja 2014 r. w sprawie metod i procedury udostępniania tradycyjnych zasobów własnych, zasobów własnych opartych na VAT i zasobów własnych opartych na DNB oraz w sprawie środków w celu zaspokojenia potrzeb gotówkowych²⁹. Jednocześnie należy uznać, że Unia dysponuje traktatowymi kompetencjami do przyjęcia projektu w analizowanym obszarze. Właściwą podstawę prawną dla projektu rozporządzenia (w części, w której przewiduje on zastąpienie rozporządzenia (UE, Euroatom) nr 966/2012) powinien stanowić art. 322 ust. 1 TFUE. Zgodnie z tym przepisem Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Trybunałem Obrachunkowym, przyjmują w drodze rozporządzenia zasady finansowe określające w szczególności warunki uchwalania i wykonywania budżetu oraz przedstawiania i kontrolowania rachunków, oraz zasady, które organizują kontrolę odpowiedzialności podmiotów finansowych, w szczególności urzędników zatwierdzających i księgowych.

Podsumowując przedstawione rozważania, należy stwierdzić, że w dokumencie wskazano błędnie art. 322 ust. 2 TFUE jako jedną z podstaw prawnych

²⁹ Dz.Urz. UE L 168 z 7 czerwca 2014 r., s. 39, ze zm.

projektu w części odnoszącej się do zastąpienia przez ten akt rozporządzenia (UE, Euroatom) nr 966/2012. W tym zakresie właściwą podstawę prawną powinien stanowić art. 322 ust. 1 TFUE.

Inne przepisy wskazane jako podstawa prawna projektu dotyczą nowelizowanych aktów sektorowych i odnoszą się do przyjmowania środków w obszarach takich, jak: wspólna polityka rolna (art. 42 i 43 ust. 2 TFUE); swoboda przepływu osób (art. 46 lit. d TFUE); polityka zatrudnienia (art. 149 TFUE); polityka społeczna (art. 153 ust. 2 lit. a oraz art. 164 TFUE); ochrona zdrowia (art. 168 ust. 4 lit. b TFUE); sieci transeuropejskie (art. 172 TFUE); spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna, w tym fundusze strukturalne (art. 175, art. 177 i art. 178 TFUE); wykorzystanie przestrzeni kosmicznej (art. 189 TFUE); współpraca na rzecz rozwoju (art. 209 TFUE); współpraca z krajami trzecimi (art. 212 TFUE); polityka wobec regionów najbardziej oddalonych (art. 349 TFUE). Wymienione przepisy przyznają Parlamentowi Europejskiemu i Radzie prawo do przyjmowania środków w tych obszarach za pomocą zwykłej procedury ustawodawczej. Wyjątkiem jest art. 349 TFUE, który przewiduje uprawnienia do przyjmowania określonych środków przez Radę zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą. Powołane w dokumencie podstawy prawne dla nowelizowanych aktów sektorowych nie budzą wątpliwości.

Materia objęta projektem rozporządzenia (ogólne i sektorowe zasady finansowe budżetu Unii) wchodzi w zakres kompetencji wyłącznych UE.

Zgodnie z art. 2 protokołu (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności Komisja przed zgłoszeniem wniosku w sprawie aktu ustawodawczego ma obowiązek prowadzić szerokie konsultacje. Konsultacje te, w stosownym przypadku, powinny uwzględniać wymiar regionalny i lokalny przewidywanych działań. W uzasadnieniu do wniosku Komisja poinformowała o przeprowadzeniu konsultacji społecznych. Zostały one przeprowadzone w okresie od 4 marca do 27 maja 2016 r.³⁰ W ramach wymiany opinii Komisja otrzymała 111 odpowiedzi ze strony zainteresowanych podmiotów.

Dokument nie podlega ocenie zgodności z zasadą pomocniczości w trybie protokołu (nr 2), (zob. pkt „Ocena zgodności działań UE, o których mowa w dokumencie UE, z zasadą pomocniczości” niniejszej opinii, s. 128).

Skutki prawne

Rozporządzenie wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich (art. 288 akapit drugi TFUE oraz art. 280 akapit szósty projektu). Dokument wejdzie w życie trzeciego dnia po opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej (art. 280 akapit pierwszy projektu). Termin rozpoczęcia stosowania aktu nie został wskazany w projekcie, zostanie określony w trakcie procedury ustawodawczej.

³⁰ [Http://ec.europa.eu/budget/consultations/index_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/consultations/index_en.cfm).

Dokument przewiduje uchylenie rozporządzenia (UE, Euroatom) nr 966/2012 i rozporządzenia delegowanego nr 1268/2012 (art. 1 projektu). Przewiduje również nowelizację 15 aktów ustawodawczych UE.

Przyjęcie projektowanego rozporządzenia może spowodować konieczność dokonania zmian w polskim systemie prawa (zob. pkt „Ustosunkowanie się do projektu stanowiska Rady Ministrów na temat omawianego dokumentu UE” niniejszej opinii, s. 128).

Kwestie proceduralne

■ Procedura przyjmowania dokumentu UE

Proponowane rozporządzenie, zgodnie ze wskazaną podstawą prawną, jest przyjmowane w zwykłej procedurze ustawodawczej. Rada stanowi większością kwalifikowaną (art. 16 ust. 3 TUE).

Wniosek został przedstawiony przez Komisję 14 września 2016 r. Tego dnia przekazano go Radzie i Parlamentowi Europejskiemu. Dokument UE został przekazany do Sejmu w polskiej wersji językowej 14 listopada 2016 r.

■ Działania Komisji do Spraw Unii Europejskiej

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz.U. nr 213, poz. 1395; dalej: ustawa kooperacyjna) Rada Ministrów ma obowiązek przekazać Sejmowi projekt stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie projektu aktu ustawodawczego Unii Europejskiej, biorąc pod uwagę terminy wynikające z prawa UE, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania tego projektu. Do chwili sporządzenia niniejszej opinii Rada Ministrów nie przekazała Sejmowi projektu stanowiska RP w sprawie projektu rozporządzenia, naruszając tym samym art. 7 ust. 1 ustawy kooperacyjnej. Termin ten upłynął w dniu 28 listopada 2016 r.

W dniach 4 października 2016 r., 2 listopada 2016 r. oraz 29 listopada 2016 r. Rada Ministrów przekazała Sejmowi informacje o stanowiskach RP przygotowanych na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy kooperacyjnej. Komisja ds. UE w dniach 5 października 2016 r. (posiedzenie nr 84) oraz 3 listopada 2016 r. (posiedzenie nr 93) rozpatrzyła informacje o stanowiskach, jakie Rada Ministrów ma zamiar zająć podczas rozpatrywania projektu na posiedzeniach Rady UE (Komisja ds. UE postanowiła nie zajmować stanowiska wobec projektu).

Stosownie do art. 7 ust. 4 ustawy kooperacyjnej Komisja może wyrazić opinię o projekcie rozporządzenia w terminie 49 dni od dnia przekazania Sejmowi projektu tego aktu. Termin na wyrażenie opinii przez Komisję w trybie art. 7 ust. 4 ustawy kooperacyjnej upływa 2 stycznia 2017 r.

Wnioski

Projektowane rozporządzenie zawiera rozwiązania, które w większości można uznać za zasadne, niemniej z uwagi na zakres proponowanych zmian, zawiera też propozycje, które wymagają dokładniejszej analizy.

W dokumencie błędnie wskazano art. 322 ust. 2 TFUE jako jedną z podstaw prawnych projektu w części odnoszącej się do zastąpienia przez ten akt rozporządzenia (UE, Euroatom) nr 966/2012. W tym zakresie właściwą podstawą prawną projektu powinien stanowić art. 322 ust. 1 TFUE.