UCHWAŁA

Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

z dnia 4 marca 2011 r.

zawierająca uzasadnioną opinię
w sprawie niezgodności z zasadą pomocniczości
projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku")
(KOM(2010) 799 wersja ostateczna)

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, po rozpatrzeniu projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku") (KOM(2010) 799 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 ten 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 na celu wyłącznie 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 projekcie rozporządzenia. Sejm uznaje za niezgodny z zasadą pomocniczości art. 310 projektu rozporządzenia, który uprawnia Komisję do przyjmowania w drodze aktów delegowanych przepisów dotyczących deklaracji składanych przez przetwórców mleka surowego. Obecnie regulacje w tym zakresie przyjmowane są przez państwa członkowskie. Propozycja zawarta w art. 310 projektu rozporządzenia ustanawia normy prawne odnośnie do działania, którego cele mogą i są aktualnie osiągane za pośrednictwem prawa krajowego państw członkowskich. Przepis ten nie jest więc zgodny z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 ust. 3 TUE. Co więcej, Komisja w uzasadnieniu projektu rozporządzenia nie przedstawiła argumentacji przemawiającej za koniecznością przeniesienia z poziomu przepisów krajowych na poziom prawa unijnego regulacji dotyczących składania wskazanych deklaracji w sektorze mleka.

Analogiczne zastrzeżenia dotyczą także art. 126, art. 172 pkt f, art. 229 ust. 4 projektowanego rozporządzenia.

3. Zastrzeżenia Sejmu budzi również brak wskazania kryteriów decydujących o tym, czy dana dziedzina będzie regulowana w drodze aktów delegowanych lub 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. 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 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej; 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 (np. 30 ust. 1, art. 31, art. 35, art. 43 ust. 1, art. 46, art. 78 w związku z art. 321 ust. 1) upoważnia Komisję do przyjmowania, w czasie nieokreślonym, szczegółowych zasad lub warunków 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 nieznany.

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 zgłasza zastrzeżenia dotyczące niesporządzenia przez Komisję uzasadnienia dotyczącego zgodności z zasadą pomocniczości przepisów projektu rozporządzenia upoważniających Komisję do przyjmowania aktów delegowanych (art. 290 TfUE) i aktów wykonawczych (art. 291 TfUE), co stanowi naruszenie art. 5 Protokołu (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności (Protokół nr 2). Uzasadnienie zgodności projektu aktu ustawodawczego z zasadą pomocniczości pełni kluczową rolę w toku kontroli przez parlamenty narodowe przestrzegania tej zasady, gdyż umożliwia im poznanie i ocenę argumentów przesądzających za przyjęciem, w projektowanym akcie, określonych rozwiązań. Uzasadnienie unijnego aktu prawnego umożliwia też kontrolę jego legalności przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w trybie skargi na nieważność (art. 263 TfUE).

Komisja w uzasadnieniu projektu rozporządzenia uznała jego zgodność z zasadą pomocniczości, nie wskazując żadnych argumentów, które mogłyby to poprzeć. Komisja wskazała, iż wspólna polityka rolna jest obszarem kompetencji dzielonych między UE a państwa członkowskie, co oznacza, że państwa członkowskie zachowują swe kompetencje prawodawcze w tym obszarze tylko wtedy, gdy nie przyjęto wcześniej w danym sektorze przepisów prawnych na poziomie UE. W uzasadnieniu podkreślono, że „wniosek ogranicza się do dostosowania jednolitej wspólnej organizacji rynku do nowych wymogów wprowadzonych przez traktat lizboński" i dlatego „[wniosek] nie wpływa na obowiązujące podejście Unii".

Ze względu na ogólnikowość stwierdzeń zamieszczonych w uzasadnieniu dotyczącym zgodności projektu z zasadą pomocniczości nie można uznać, iż czyni ono zadość wymogom art. 5 Protokołu nr 2, który nakazuje dokładne wskazanie powodów (na podstawie wskaźników jakościowych lub ilościowych) regulowania danej materii przez organy unijne, tak aby możliwe było dokonanie kontroli legalności danego aktu prawnego.

Brak szczegółowego uzasadnienia projektu rozporządzenia w zakresie jego zgodności z zasadą pomocniczości uniemożliwia Sejmowi, będącemu izbą parlamentu narodowego sprawującą kontrolę w tym zakresie, ocenę argumentacji Komisji przemawiającej za uznaniem zgodności projektu z omawianą zasadą. Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że Komisja, uchybiając wymogowi szczegółowego uzasadnienia zgodności projektu z zasadą pomocniczości, naruszyła zasadę pomocniczości.

MARSZAŁEK SEJMU

Grzegorz Schetyna