

## III

(Akty przygotowawcze)

## TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

## OPINIA NR 1/2013

**w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie statutu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych oraz w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012 w odniesieniu do finansowania europejskich partii politycznych**

(przedstawiona na mocy art. 287 i 322 TFUE)

(2013/C 67/01)

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 287 oraz 322,

uwzględniając wnioski Komisji <sup>(1)</sup>,

uwzględniając wnioski Parlamentu Europejskiego o wydanie opinii, otrzymane przez Trybunał w dniach 5 listopada 2012 r. i 25 stycznia 2013 r.,

uwzględniając wniosek Rady o wydanie opinii, otrzymany przez Trybunał w dniu 11 października 2012 r.,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Celem wniosków Komisji jest zwiększenie widoczności, uznania, skuteczności, przejrzystości i rozliczalności europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych.
- (2) W 2012 r. łącznie 13 partii politycznych i 12 fundacji politycznych na szczeblu europejskim otrzymało finansowanie z budżetu ogólnego Unii Europejskiej (zwanego dalej budżetem UE) <sup>(2)</sup>. Partie polityczne otrzymują

<sup>(1)</sup> Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie statutu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych (COM(2012) 499 final z dnia 12 września 2012 r.) oraz wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniający rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012 w odniesieniu do finansowania europejskich partii politycznych (COM(2012) 712 final z dnia 29 listopada 2012 r.).

<sup>(2)</sup> Zob. sekcja I: Parlament/Wydatki/art. 402 i 403 budżetu ogólnego Unii Europejskiej na rok budżetowy 2012 (Dz.U. L 56 z 29.2.2012, s. 1).

finansowanie od 2004 r. <sup>(3)</sup>, natomiast finansowanie fundacji politycznych jest przyznawane od 2007 r. <sup>(4)</sup>. Środkami tymi zarządza Parlament Europejski.

- (3) Finansowanie z budżetu UE jest obecnie głównym źródłem dochodu europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych. Do innych możliwości finansowania można zaliczyć wkłady członków, darowizny, pożyczki i zyski z działalności gospodarczej.
- (4) Europejskie partie polityczne i powiązane z nimi fundacje nie mają jednolitego statusu prawnego w obowiązującym prawodawstwie UE <sup>(5)</sup>; istnieje szereg różnych form prawnych, w zależności od państwa, w którym partie i fundacje mają siedzibę.
- (5) We wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie statutu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych (zwanym dalej wnioskiem dotyczącym rozporządzenia w sprawie statutu) nadano tym podmiotom europejską osobowość prawną. W przyszłości wyłącznie podmioty zarejestrowane z takim statusem przez Parlament Europejski będą mogły otrzymać środki z budżetu UE.

<sup>(3)</sup> Według danych z marca 2012 r. opublikowanych przez Parlament Europejski kwoty przyznawane europejskim partiom politycznym wzrosły z 4,65 mln euro w 2004 r. do 18,90 mln euro w 2012 r.

<sup>(4)</sup> W okresie od października 2007 r. do sierpnia 2008 r. Komisja Europejska przyznała subwencje europejskim fundacjom politycznym w ramach projektu pilotażowego. Według danych z marca 2012 r. opublikowanych przez Parlament Europejski przyznawane kwoty wzrosły z 6,69 mln euro w 2009 r. do 11,96 mln euro w 2012 r.

<sup>(5)</sup> Rozporządzenie (WE) nr 2004/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 r. w sprawie przepisów regulujących partie polityczne na poziomie europejskim oraz zasad dotyczących ich finansowania (Dz.U. L 297 z 15.11.2003, s. 1), zmienione rozporządzeniem (WE) nr 1524/2007 (Dz.U. L 343 z 27.12.2007, s. 5).

- (6) Ponadto we wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie statutu zawarto przepisy dotyczące sprawowania rządów i demokracji wewnętrznej, finansowania z budżetu UE, darowizn i wkładów, rachunkowości i procedur kontroli, obowiązków w zakresie sprawozdawczości oraz sankcji.
- (7) Celem wniosku zmieniającego rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012 w odniesieniu do finansowania europejskich partii politycznych (zwanego dalej wnioskiem zmieniającym rozporządzenie finansowe) jest anulowanie aktualnego systemu wsparcia finansowego dla europejskich partii politycznych w formie dotacji z budżetu UE<sup>(1)</sup>. Parlament Europejskich sformułował szereg zaleceń dotyczących wprowadzenia zmian do tego systemu<sup>(2)</sup>. Komisja proponuje, by w przyszłości europejskie partie polityczne otrzymywały wsparcie w formie „wkładów”. Zniesiony zostałby wymóg przedstawiania rocznych programów prac i szacunkowych budżetów operacyjnych. Europejskie partie polityczne musiałyby wykazywać *ex post*, że właściwie wykorzystały środki finansowe Unii,

PRZYJMUJE NASTĘPUJĄCĄ OPINIĘ:

#### KONTEKST

1. Europejskie partie polityczne i europejskie fundacje polityczne nie są organami utworzonymi przez Unię w rozumieniu art. 287 ust. 1 TFUE i nie podlegają jako takie kontroli Trybunału<sup>(3)</sup>. Jednak Trybunał jest uprawniony do przeprowadzania kontroli tych jednostek w zakresie, w jakim otrzymują one finansowanie z budżetu UE; kontrola ta polega na badaniu dokumentacji i na wizytach kontrolnych w tych jednostkach.

2. Środki, które europejskie partie polityczne i europejskie fundacje polityczne otrzymują ze źródeł innych niż budżet UE, nie podlegają automatycznie kontroli Trybunału. Jednak z uwagi na interakcję finansowania unijnego z finansowaniem z innych źródeł Trybunał może uznać w toku swojej kontroli, że konieczne jest zbadanie również innych źródeł finansowania.

#### W PROPONOWANYCH RAMACH PRAWNYCH WYSTĘPUJĄ ZNACZĄCE LUKI

3. Trybunał przyjmuje do wiadomości, że wnioski Komisji uzupełniają szereg braków występujących w aktualnie

obowiązujących przepisach. Jednak należy uwzględnić również inne kwestie, tak aby propagować europejską polityczną kulturę niezależności, rozliczalności i odpowiedzialności, wzmocnić kontrolę i uniknąć potencjalnego łamania przepisów dotyczących finansowania.

#### Darowizny

4. Trybunał zauważa, że zaproponowana definicja terminu „darowizna”<sup>(4)</sup> jest zbyt wąska. W konsekwencji nie obejmuje ona wszystkich rodzajów transakcji, które mogą przynieść korzyść ekonomiczną europejskim partiom politycznym i europejskim fundacjom politycznym, przez co daje im pewną możliwość obchodzenia wymogów przejrzystości i maksymalnych progów<sup>(5)</sup>.

5. W obecnym brzmieniu wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie statutu nie reguluje szczegółowo darowizn od osób fizycznych lub prawnych, które dostarczają towary lub usługi instytucjom UE lub innym organom publicznym uczestniczącym w zarządzaniu środkami UE.

6. Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie statutu dotyczy darowizn na rzecz europejskich partii politycznych i powiązanych z nimi europejskich fundacji politycznych. Nie zaproponowano natomiast żadnych przepisów w sprawie darowizn na rzecz jednostek bezpośrednio lub pośrednio powiązanych z europejskimi partiami politycznymi lub europejskimi fundacjami politycznymi, lub w inny sposób podlegających ich faktycznej kontroli<sup>(6)</sup>.

7. Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie statutu nie przewiduje szczegółowych regulacji w sprawie darowizn od podmiotów prywatnych<sup>(7)</sup> mających siedzibę w państwach trzecich lub od organizacji międzynarodowych. Zabrania on jedynie darowizn od organów publicznych z państw trzecich oraz od przedsiębiorstw kontrolowanych przez te organy publiczne<sup>(8)</sup>.

8. Wniosek Komisji nie wyklucza darowizn od organów publicznych państw członkowskich UE na rzecz europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych<sup>(9)</sup>. Jeśli konieczne jest utrzymanie tej możliwości, należy ustanowić jasne zasady w tym zakresie.

<sup>(1)</sup> Zob. art. 125 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (Dz.U. L 298 z 26.10.2012, s. 1).

<sup>(2)</sup> Zob. rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 6 kwietnia 2011 r. w sprawie stosowania rozporządzenia (WE) nr 2004/2003 w sprawie przepisów regulujących partie polityczne na poziomie europejskim oraz zasad dotyczących ich finansowania, zwłaszcza jej ust. 15, 16 i 20 (Dz.U. C 296 E z 2.10.2012, s. 46).

<sup>(3)</sup> W szczególności Trybunał nie sporządza specjalnych sprawozdań rocznych na temat europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych.

<sup>(4)</sup> Zgodnie z brzmieniem art. 2 ust. 7 wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie statutu: „[...] »darowizna« oznacza przekazane środki pieniężne i inne darowizny rzeczowe (towary lub usługi), które stanowią korzyść ekonomiczną dla danej europejskiej partii politycznej lub europejskiej fundacji politycznej”.

<sup>(5)</sup> Na przykład poprzez umowy na świadczenie usług zawierane z podmiotami kontrolowanymi przez partię polityczną, które to umowy przewidują nieproporcjonalnie wysokie wynagrodzenie w stosunku do wykonanych usług.

<sup>(6)</sup> Na przykład instytuty badawcze lub wydawnictwa.

<sup>(7)</sup> W tym organizacji pozarządowych.

<sup>(8)</sup> Zob. art. 15 ust. 5 lit. d) wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie statutu.

<sup>(9)</sup> Zob. art. 15 ust. 5 wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie statutu.

## Wkłady

9. Przepisy dotyczące przekazywania wkładów na rzecz partii politycznych i fundacji politycznych przez ich członków<sup>(1)</sup> nie są w pełni spójne z zasadami, które obowiązują w odniesieniu do darowizn. Chociaż we wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie statutu wartość darowizn jest ograniczona do 25 000 euro rocznie na darczyńcę, nie ustanowiono limitów dla indywidualnych wkładów od członków partii politycznych i fundacji politycznych.

## Pożyczki

10. Komisja nie proponuje żadnych przepisów dotyczących pożyczek, ich źródeł ani warunków. Bez takich przepisów istnieje ryzyko, że zasady dotyczące darowizn i wkładów będą obchodzone i będzie dochodziło do zaciągania pożyczek na szczególnie korzystnych warunkach.

## Sankcje

11. Łamanie przepisów powinno skutkować wymierzaniem skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających sankcji. Zgodnie z proponowanym rozporządzeniem<sup>(2)</sup> maksymalna kwota grzywny nie może przekraczać 10 % rocznego budżetu danej europejskiej partii politycznej lub europejskiej fundacji politycznej w roku, w którym sankcja została nałożona. Wysokość grzywny ustala Parlament Europejski, uwzględniając szereg parametrów<sup>(3)</sup>. W odniesieniu do nieprawidłowości dotyczących darowizn lub wkładów Trybunał zaleca podejście mniej uznaniowe. Kwota grzywny powinna być wielokrotnością nienależnie wpłaconych kwot i nie powinna być ograniczona limitem.

12. Nie przewidziano kar dla osób lub podmiotów, które dokonały niedozwolonych płatności na rzecz partii lub fundacji. Natomiast zgodnie z wnioskiem dotyczącym rozporządzenia w sprawie statutu wszelkie nienależnie wpłacone kwoty powinny zostać zwrócone.

13. Trybunał pozytywnie ustosunkowuje się do faktu, że we wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie statutu przewidziano obowiązkowe grzywny, jeśli którykolwiek z organów uprawnionych do przeprowadzania audytu lub kontroli beneficjentów finansowania z budżetu UE stwierdzi nieprawidłowości w rocznych sprawozdaniach finansowych<sup>(4)</sup>. W opinii Trybunału obowiązkowe kary administracyjne i finansowe powinny mieć zastosowanie również w przypadkach, gdy uniemożliwia się Parlamentowi Europejskiemu lub Trybunałowi wykonywanie obowiązków kontrolnych.

## Bezpośrednie darowizny na rzecz kandydatów lub parlamentarzystów

14. Ponadto Trybunał zwraca uwagę, że przepisy dotyczące finansowania partii politycznych powinny mieć odpowiednio

(1) Zob. art. 15 ust. 7 i 8 oraz art. 24 ust. 1 lit. f) wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie statutu.

(2) Zob. art. 22 wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie statutu.

(3) W szczególności: wagę, czas trwania oraz powtarzalność naruszenia, upływ czasu, umyślność bądź stopień zaniedbania.

(4) Zob. art. 22 ust. 2 lit. c) wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie statutu.

zastosowanie do finansowania kampanii pojedynczych kandydatów w wyborach europejskich lub wybranych w wyborach parlamentarzystów. Dzięki temu ograniczono by ryzyko obchodzenia przepisów dotyczących finansowania partii politycznych, a mianowicie przekazywania bezpośrednich darowizn na rzecz kandydatów lub parlamentarzystów.

15. Z powodów prawnych nie będzie możliwe przedstawienie takich przepisów we wniosku ustawodawczym Komisji na podstawie art. 224 TFUE. Kwestie związane z wyborami europejskimi oraz z wykonywaniem obowiązków posła do Parlamentu Europejskiego reguluje art. 223 TFUE. Na podstawie wyżej wspomnianego artykułu Parlament Europejski jest uprawniony do opracowania wniosku ustawodawczego zawierającego niezbędne przepisy, na przykład w celu ich włączenia do Aktu dotyczącego wyboru przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich<sup>(5)</sup>. Aktualnie w art. 4 tego aktu przewidziano jedynie możliwość ustanowienia przez poszczególne państwa członkowskie górnej granicy wydatków kandydatów na kampanie.

## NALEŻY BARDZIEJ SZCZEGÓŁOWO OKREŚLIĆ KRYTERIA KWALIFIKOWALNOŚCI DO OTRZYMYWANIA FINANSOWANIA UE ORAZ INNE KLUCZOWE POJĘCIA

16. W art. 8 aktualnie obowiązującego rozporządzenia określono charakter wydatków europejskich partii politycznych, które to wydatki mogą być finansowane z budżetu UE. Do wydatków tych należą „wydatki administracyjne i wydatki związane z pomocą techniczną, zebraniem, badaniami, imprezami transgranicznymi, analizami, informowaniem i publikacjami”. Definicji tej nie włączono do wniosków Komisji, chociaż stanowiłaby ona użyteczną wskazówkę dla Parlamentu Europejskiego przy sporządzaniu zaproszeń do składania wniosków o wkład. Przepisy w tym zakresie zawarte we wniosku zmieniającym rozporządzenie finansowe nie są wystarczająco precyzyjne<sup>(6)</sup>. We wniosku zmieniającym rozporządzenie finansowe należy również wyraźnie zaznaczyć, że europejskie partie polityczne, które otrzymują wkład z budżetu ogólnego, nie mogą otrzymywać innych środków z tego budżetu.

17. W art. 2 wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie statutu podano jedynie ograniczoną liczbę definicji terminów stosowanych w całym tekście tego rozporządzenia. Dla zachowania klarowności i pewności prawnej należy dodać do niego<sup>(7)</sup> definicje następujących terminów: „urzędnik zatwierdzający”, „roczny budżet” partii politycznych i fundacji<sup>(8)</sup>, „roczne wydatki podlegające zwrotowi”, „roczny koszt kwalifikowalny”, „właściwe organy krajowe” oraz „wkłady” członków partii i fundacji politycznych.

(5) Dz.U. L 278 z 8.10.1976, s. 5.

(6) Zob. art. 204b i 204d wniosku zmieniającego rozporządzenie finansowe. Art. 204b ust. 1 stanowi, że „Wkłady wykorzystywane są jedynie jako zwrot odsetka kosztów operacyjnych europejskich partii politycznych bezpośrednio związanych z celami tych partii”.

(7) W odpowiednich przypadkach i za pomocą odwołań do innych właściwych aktów prawnych.

(8) Bez definicji „rocznego budżetu” nie będzie można skontrolować przestrzegania przepisu, zgodnie z którym wkłady członków na rzecz europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych nie mogą przekroczyć 40 % ich rocznych budżetów.

## WYMAGANA JEST ŚCISŁA ROZLICZALNOŚĆ

### Rachunki i obowiązki w zakresie sprawozdawczości

18. W art. 19 zawarto wymóg, by europejskie partie polityczne i europejskie fundacje polityczne przekazywały swoje roczne sprawozdania finansowe zgodnie z przepisami obowiązującymi w państwie członkowskim, w którym mają one siedzibę <sup>(1)</sup>. Pożądanym rozwiązaniem, umożliwiającym zwiększenie porównywalności i przejrzystości, byłoby dysponowanie znormalizowanym modelem prezentacji rachunków opartym na rachunkowości memoriałowej oraz ustanowienie szczegółowych zobowiązań w zakresie sprawozdawczości, przy zastosowaniu modelu obowiązkowego, który dotyczyłby wszystkich partii i fundacji politycznych, niezależnie od prawa obowiązującego w państwie członkowskim, w którym mają one siedzibę.

19. Ponadto w art. 19 należałoby zapisać, że podmioty odpowiedzialne za kontrolę zewnętrzną są wybierane, upoważniane i opłacane przez Parlament Europejski. Pomogłoby to zapewnić spójność wykonywania funkcji kontroli zewnętrznej oraz ułatwiłoby monitorowanie tej działalności <sup>(2)</sup>.

### Przepisy dotyczące wykonywania przez Trybunał obowiązków kontrolnych

20. Obowiązki kontrolne Trybunału wynikają bezpośrednio z prawa pierwotnego, w szczególności z art. 287 TFUE, i nie można ich zmieniać ani ograniczać za pomocą prawa wtórnego. Trybunał jest zdania, że w art. 20 wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie statutu należy umieścić ogólne odniesienie do tych obowiązków, aby sprecyzować, że mechanizmy kontroli, o których mowa w tym wniosku, stosuje się bez uszczerbku dla tych obowiązków.

Niniejsza opinia została przyjęta przez Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 7 lutego 2013 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA

Prezes

---

<sup>(1)</sup> Roczne sprawozdania finansowe należy przekazywać do rejestru prowadzonego przez Parlament Europejski oraz do właściwych organów krajowych w państwach członkowskich.

<sup>(2)</sup> Trybunał zauważa, że w 2012 r. Parlament Europejski opublikował zaproszenie do składania ofert w celu wyłonienia jednego kontrolera zewnętrznego dla wszystkich europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych.