

## III

(Přípravné akty)

## ÚČETNÍ DVŮR

## STANOVISKO č. 1/2013

**k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o statutu a financování evropských politických stran a evropských politických nadací a k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012, pokud jde o financování evropských politických stran**

(podle článků 287 a 322 Smlouvy o fungování EU)

(2013/C 67/01)

ÚČETNÍ DVŮR EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na články 287 a 322 této smlouvy,

s ohledem na návrhy Komise <sup>(1)</sup>,

s ohledem na žádosti Evropského parlamentu o stanoviska, které Účetní dvůr obdržel dne 5. listopadu 2012 a 25. ledna 2013,

s ohledem na žádost Rady o stanovisko, kterou Účetní dvůr obdržel dne 11. října 2012,

vzhledem k tomu, že:

- (1) Cílem návrhů Komise je zvýšit viditelnost, uznání, efektivnost, transparentnost a zodpovědnost evropských politických stran a nadací.
- (2) V roce 2012 obdrželo na evropské úrovni finanční prostředky ze souhrnného rozpočtu Evropské unie (dále jen „rozpočtu EU“) celkem 13 politických stran a 12 politických nadací <sup>(2)</sup>. Politické strany dostávají finanční

prostředky od roku 2004 <sup>(3)</sup> a financování politických nadací bylo zahájeno v roce 2007 <sup>(4)</sup>. Tyto prostředky spravuje Evropská komise.

- (3) V současné době je financování ze souhrnného rozpočtu zdaleka nejdůležitějším zdrojem příjmů evropských politických stran a nadací. K dalším možným zdrojům financování patří členské příspěvky, dary, půjčky a výnosy z hospodářské činnosti.
- (4) Podle aktuálně platných právních předpisů <sup>(5)</sup> nemají evropské politické strany a jejich přidružené nadace jednotný právní status podle právních předpisů EU, naopak v závislosti na zemi sídla existuje celá řada právních forem těchto organizací.

- (5) Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o statutu a financování evropských politických stran a evropských politických nadací (dále jen „návrh nařízení o statutu politických stran“) dává těmto organizacím evropskou právní subjektivitu. V budoucnu bude podmínkou získání finančních prostředků z rozpočtu EU registrace organizace s tímto statutem u Evropského parlamentu.

<sup>(1)</sup> Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o statutu a financování evropských politických stran a evropských politických nadací (COM(2012) 499 final ze dne 12. září 2012) a návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 966/2012, pokud jde o financování evropských politických stran (COM(2012) 712 final ze dne 29. listopadu 2012).

<sup>(2)</sup> Viz oddíl I. Parlament/Výdaje/Články 402 a 403 souhrnného rozpočtu Evropského parlamentu na rozpočtový rok 2012 (Úř. věst. L 56, 29.2.2012, s. 1).

<sup>(3)</sup> Podle údajů z března 2012 zveřejněných Evropským parlamentem vzrostla výše prostředků přidělovaných evropským politickým stranám ze 4,65 milionu EUR v roce 2004 na 18,90 milionu EUR v roce 2012.

<sup>(4)</sup> V období od října 2007 do srpna 2008 udělovala Evropská komise evropským politickým nadacím granty v rámci pilotního projektu. Podle údajů z března 2012 zveřejněných Evropským parlamentem vzrostla výše prostředků přidělovaných evropským politickým stranám z 6,69 milionu EUR v roce 2009 na 11,96 milionu EUR v roce 2012.

<sup>(5)</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2004/2003 ze dne 4. listopadu 2003 o statutu a financování politických stran na evropské úrovni (Úř. věst. L 297, 15.11.2003, s. 1) ve znění nařízení (ES) č. 1524/2007 (Úř. věst. L 343, 27.12.2007, s. 5).

- (6) Návrh nařízení o statutu politických stran dále upravuje pravidla správy a vnitrostranické demokracie, financování z rozpočtu EU, dary a příspěvky, účetní a kontrolní mechanismy, povinnost podávat zprávy a sankce.
- (7) Návrh na změnu nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012 se, pokud jde o financování evropských politických stran (dále jen „návrh na změnu finančního nařízení“), zaměřuje na ukončení fungování současného systému finanční podpory evropským politickým stranám v podobě grantů z rozpočtu EU <sup>(1)</sup>. Evropský parlament vydal řadu doporučení, jak tento systém změnit <sup>(2)</sup>. Komise navrhuje, aby evropské politické strany v budoucnu dostávaly podporu v podobě „příspěvků“. Dále by se již nepožadovalo předkládání ročních pracovních programů a odhadovaných provozních rozpočtů a evropské politické strany by řádné využití prostředků Evropské unie odůvodňovaly zpětně,

PŘIJAL TOTO STANOVISKO:

#### ZÁKLADNÍ INFORMACE

1. Evropské politické strany a nadace nejsou subjekty zřizované Uníí ve smyslu čl. 287 odst. 1 SFEU, a jako takové tedy nepodléhají kontrole Účetního dvora <sup>(3)</sup>. Účetní dvůr je nicméně oprávněn provádět audity vycházející z prověrky účetních záznamů a návštěv na místě v prostorách těchto subjektů v míře, jež odpovídá finančním prostředkům obdrženým z rozpočtu EU.

2. Prostředky, které evropské politické strany a nadace získají z jiných zdrojů než z rozpočtu EU, nejsou automaticky předmětem auditu Účetního dvora. Avšak z důvodu vzájemné provázanosti prostředků z EU a finančních prostředků z jiných zdrojů možným může stát, že Účetní dvůr bude muset v průběhu své auditní práce prošetřit i finanční prostředky z těchto jiných zdrojů.

#### NAVRHOVANÝ PRÁVNÍ RÁMEC MÁ URČITÉ VÝRAZNÉ MEZERY

3. Účetní dvůr uznává, že návrhy Komise řeší řadu nedostatků v aktuálně platných ustanoveních. Nicméně je třeba

zabývat se i některými dalšími důležitými otázkami s cílem podpořit evropskou politickou kulturu nezávislosti, povinnosti odpovídat se a odpovědnosti, posílit dohled a předejít možnému zneužívání pravidel financování.

#### Dary

4. Účetní dvůr upozorňuje, že termín „dar“ <sup>(4)</sup> je definován příliš úzce. Nepostihuje všechny typy operací, které mohou poskytnout evropským politickým stranám a nadacím ekonomické výhody. Vzniká tak prostor, v jehož rámci mohou strany a nadace obcházet požadavky na transparentnost a maximální prahové hodnoty <sup>(5)</sup>.

5. Ve svém současném znění návrh nařízení o statutu politických stran konkrétně neupravuje otázku darů od fyzických či právnických osob, které poskytují zboží a služby orgánům a institucím EU nebo jiným orgánům veřejné správy podílejícím se na řízení prostředků EU.

6. Návrh nařízení o statutu politických stran upravuje dary evropským politickým stranám a jejich přidruženým evropským politickým nadacím. Nekoncipuje však žádná pravidla pro dary subjektům, které mají k evropským politickým stranám či nadacím přímý nebo nepřímý vztah či jsou pod jejich faktickou kontrolou <sup>(6)</sup>.

7. Návrh nařízení o statutu politických stran konkrétně nereguluje dary od soukromých subjektů <sup>(7)</sup> sídlících v zemích, které nejsou členy EU, ani od mezinárodních organizací. Pouze zakazuje dary od orgánů veřejné moci z nečlenských zemí a podniků, které tyto orgány veřejné moci kontrolují <sup>(8)</sup>.

8. Podle návrhu Komise nejsou dary od orgánů veřejné moci členských států EU evropským politickým stranám a evropským politickým nadacím vyňaty <sup>(9)</sup>. Je-li nutno tuto možnost zachovat, měla by být v tomto ohledu stanovena jasná pravidla.

<sup>(1)</sup> Viz článek 125 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 966/2012 ze dne 25. října 2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie (Úř. věst. L 298, 26.10.2012, s. 1).

<sup>(2)</sup> Viz usnesení Evropského parlamentu ze dne 6. dubna 2011 o uplatňování nařízení (ES) č. 2004/2003 o statutu a financování politických stran na evropské úrovni, zejména odstavce 15, 16 a 20 (Úř. věst. C 296 E, 2.10.2012, s. 46).

<sup>(3)</sup> Účetní dvůr konkrétně nepřipravuje specifické výroční zprávy o evropských politických stranách a nadacích.

<sup>(4)</sup> Čl. 2 odst. 7 návrhu nařízení o statutu: „[...] „darem“ [se rozumí] nabídka hotovosti a jiných nepeněžních darů (zboží, služby), které představují hospodářskou výhodu pro dotyčnou evropskou politickou stranu nebo evropskou politickou nadaci“.

<sup>(5)</sup> Například zakázkou na služby poskytnutou subjektu kontrolované politickou stranou, u níž vyplacená částka proporcčně neodpovídá poskytnuté službě.

<sup>(6)</sup> Například výzkumné ústavy nebo vydavatelství.

<sup>(7)</sup> Včetně nevládních organizací.

<sup>(8)</sup> Viz čl. 15 odst. 5 písm. d) návrhu nařízení o statutu.

<sup>(9)</sup> Viz čl. 15 odst. 5 návrhu nařízení o statutu.

## Příspěvky

9. Pravidla pro členské příspěvky politických stran a nadací<sup>(1)</sup> nejsou zcela v souladu se zásadami, které se uplatňují v případě darů. Zatímco návrh nařízení o statutu omezuje dary na částku 25 000 EUR na rok a dárce, pro členské příspěvky členů politických stran a nadací žádné stropy stanoveny nejsou.

## Půjčky

10. Komise nenavrhuje žádná pravidla upravující půjčky, jejich zdroje ani podmínky. Je zde riziko, že bez takových ustanovení se budou pravidla pro dary a příspěvky obcházet využíváním mimořádně výhodných půjček.

## Sankce

11. Porušení pravidel by mělo vést k účelným, poměrným a odrazujícím sankcím. Podle návrhu nařízení<sup>(2)</sup> je maximální výše pokut omezena na 10 % ročního rozpočtu příslušné strany nebo nadace z roku, v němž je sankce uložena. O pokutách by měl rozhodovat Parlament s přihlédnutím k nejrůznějším parametrům<sup>(3)</sup>. Pokud jde o nesrovnalosti v souvislosti s dary a příspěvky, Účetní dvůr doporučuje ponechávat menší prostor volnému uvážení. Výše pokuty by měla být násobkem příslušných nesprávných částek, aniž by byl stanoven maximální strop.

12. Sankce pro osoby či subjekty, které provedou platbu v rozporu se zásadou správnosti ve prospěch strany či nadace, nejsou stanoveny. Navíc podle návrhu nařízení o statutu musí být částky vyplacené v rozporu se zásadou správnosti vráceny těm, kteří tyto platby provedli.

13. Účetní dvůr vítá, že návrh nařízení o statutu stanoví povinné pokuty pro případy, kdy subjekty podle tohoto nařízení oprávněně provádět audit nebo kontroly u příjemců finančních prostředků ze souhrnného rozpočtu Evropské unie odhalí nepřesnosti v roční účetní závěrce<sup>(4)</sup>. Účetní dvůr doporučuje, aby se mandatorní správní a finanční pokuty uplatňovaly i v případech, kdy Evropský parlament nebo Účetní dvůr nemohou vykonávat svou kontrolní pravomoc.

## Přímé dary kandidátům nebo voleným zástupcům

14. Závěrem Účetní dvůr upozorňuje, že je nutné, aby se při financování kampaní jednotlivých kandidátů v evropských

volbách nebo zvolených zástupců pravidla pro financování politických stran uplatňovala obdobným způsobem. Sníží se tak riziko, že ustanovení o financování politických stran budou obcházena přímými dary kandidátům či zvoleným zástupcům.

15. Z právních důvodů nebude možné taková pravidla předkládat formou legislativního návrhu Komise podle článku 224 SFEU. Záležitosti související s evropskými volbami a s výkonem povinností členů Evropského parlamentu se řídí článkem 223 SFEU. Podle něj má Evropský parlament pravomoc vypracovat legislativní návrh s náležitými ustanoveními, do aktu o volbě členů Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách mohou být například zahrnuta příslušná ustanovení<sup>(5)</sup>. Článek 4 tohoto aktu v současné době pouze stanoví, že členský stát může stanovit strop pro výdaje na kampaně kandidátů.

## PODMÍNKY ZPŮSOBILOSTI PRO FINANCOVÁNÍ ZE STRANY EU A NĚKTERÉ DALŠÍ KLÍČOVÉ KONCEPTY BY MĚLY BÝT DEFINOVÁNY PODROBNĚJI

16. Článek 8 aktuálně platného nařízení definuje povahu výdajů evropských politických stran, které mohou být financovány z rozpočtu EU. K těmto výdajům patří „správní výdaje a výdaje související s technickou pomocí, jednáními, výzkumem, přeshraničními akcemi, studii, informacemi a zveřejňováním“. Návrhy Komise již takovou definicí neuvádějí, přestože pro výzvy k uhrazení příspěvků, které bude vydávat Evropský parlament, by mohla být praktickým návodem. V tomto ohledu nejsou ustanovení v návrhu, kterým se mění finanční nařízení, dostatečně přesná<sup>(6)</sup>. Návrh, kterým se mění finanční nařízení, by měl rovněž jasně stanovit, že evropské politické strany, jež obdrží příspěvek ze souhrnného rozpočtu, již z rozpočtu nezískají žádné další prostředky.

17. Článek 2 návrhu nařízení o statutu politických stran uvádí pouze omezený počet definic termínů používaných v textu nařízení. V zájmu jasnosti a právní jistoty by měly být uvedeny další definice<sup>(7)</sup> těchto termínů: „schvalující osoba“, „roční rozpočet“ politických stran a nadací<sup>(8)</sup>, „roční proplacitelné výdaje“, „roční způsobilé náklady“, „příslušné vnitrostátní orgány“ a „příspěvky“ od členů politických stran a nadací.

(1) Viz čl. 15 odst. 7 a 8 a čl. 24 odst. 1 písm. f) návrhu nařízení o statutu.

(2) Viz článek 22 návrhu nařízení o statutu.

(3) Zejména závažnost, doba trvání a opětovný výskyt porušení pravidel, uplynulá doba a míra nedbalosti či záměr.

(4) Viz čl. 22 odst. 2 písm. c) návrhu nařízení o statutu.

(5) Úř. věst. L 278, 8.10.1976, s. 5.

(6) Viz články 204b a 204d návrhu na změnu finančního nařízení. Čl. 204b odst. 1 stanoví, že příspěvky „jsou udělovány jako náhrada určité procentní části provozních nákladů evropských politických stran, které jsou přímo spojeny s cíli těchto stran“.

(7) Případnými odkazy na další relevantní právní akty.

(8) Bez definice „ročního rozpočtu“ nebude možné zkontrolovat dodržování pravidla, které stanoví, že členské příspěvky evropským politickým stranám a nadacím nesmí přesáhnout 40 % jejich ročního rozpočtu.

**JE NUTNÁ JASNÁ POVINNOST ODPOVÍDAT SE****Účetnictví a povinnost podávat zprávy**

18. Článek 19 návrhu nařízení o statutu stanoví, že politické strany a nadace jsou povinny předkládat roční účetní závěrku podle právních předpisů členského státu, v němž sídlí<sup>(1)</sup>. Pro lepší srovnatelnost a větší transparentnost by byla vhodnější standardizovaná prezentace účetní závěrky na akruální bázi a podrobně popsané povinnosti týkající se podávání zpráv s využitím povinného modelu, který by se uplatňoval u všech politických stran a nadací bez ohledu na právní předpisy platné v členském státě, v němž sídlí.

19. Článek 19 by měl dále stanovit, že subjekty odpovídající za externí audit vybírá, úkoluje a platí Evropský parlament. Pomohlo by to zajistit konzistentnost výkonu funkce externího auditu a usnadnilo monitorování této činnosti<sup>(2)</sup>.

**Ustanovení týkající se kontrolních pravomocí Účetního dvora**

20. Kontrolní pravomoci účetního dvora vyplývají přímo z primárního práva, konkrétně článku 287 SFEU, a nelze je měnit či omezovat sekundární legislativou. Účetní dvůr se domnívá, že článek 20 návrhu nařízení o statutu politických stran by měl obsahovat obecný odkaz na jeho kontrolní pravomoci, aby bylo zřejmé, že kontrolních mechanismy stanovené tímto článkem se uplatňují, aniž jsou tyto pravomoci dotčeny.

Toto stanovisko přijal Účetní dvůr v Lucemburku na svém zasedání dne 7. února 2013.

*Za Účetní dvůr  
předseda*

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

---

<sup>(1)</sup> Účetní závěrky se podávají do rejstříku dokumentů Evropského parlamentu a předkládají příslušným vnitrostátním orgánům v členských státech.

<sup>(2)</sup> Účetní dvůr upozorňuje, že Evropský parlament vydal v roce 2012 oznámení o zahájení zadávacího řízení, aby vybral jednoho externího auditora pro všechny evropské politické strany a nadace.