



EUROPEJSKI  
TRYBUNAŁ  
OBRACHUNKOWY

PL

# Opinia 01/2022

(przedstawiona na mocy art. 287 ust. 4 TFUE)

**w sprawie wniosku Komisji  
dotyczącego rozporządzenia  
w sprawie statusu i finansowania  
europejskich partii politycznych  
i europejskich fundacji  
politycznych**

# Spis treści

	Punkty
<b>Wstęp</b>	01-04
<b>Uwagi ogólne</b>	05-09
<b>Uwagi szczegółowe</b>	10-49
Finansowy wpływ wniosku na budżet UE	10-11
Pożyczki	12
Współfinansowanie	13-15
Dodatkowe zasoby własne	16-19
Wkłady	20-27
Wkłady spoza UE	20-24
Wkłady – inne uwagi	25-27
Darowizny	28-29
Obowiązki w zakresie sprawozdawczości	30-32
Kary	33-38
Finansowanie kampanii referendalnych	39-43
Przejrzystość działalności w zakresie reklamy politycznej	44-47
Zadania Urzędu i Parlamentu Europejskiego	48
Uproszczenie ram prawnych	49
<b>Załącznik</b>	
Zestawienie artykułów wniosku, do których odnoszą się poszczególne uwagi Trybunału	

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 287 ust. 4,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej dotyczący rozporządzenia w sprawie statusu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych,

uwzględniając wniosek Rady o wydanie opinii, otrzymany przez Trybunał w dniu 21 stycznia 2022 r.,

uwzględniając wniosek Parlamentu Europejskiego o wydanie opinii, otrzymany przez Trybunał w dniu 31 stycznia 2022 r.,

a także mając na uwadze, co następuje:

1) Europejskie partie polityczne i europejskie fundacje polityczne nie są organami utworzonymi przez Unię w rozumieniu art. 287 ust. 1 TFUE i jako takie nie podlegają kontroli Trybunału. Niemniej jednak Trybunał jest uprawniony do ich kontroli w zakresie, w jakim otrzymują one finansowanie z budżetu UE, przy czym kontrola ta polega na badaniu dokumentacji i na wizytach kontrolnych w ich siedzibach, zgodnie z warunkami określonymi w art. 287 TFUE.

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 powiązanie finansowania unijnego z finansowaniem z innych źródeł Trybunał może uznać w toku swojej kontroli, że konieczne jest zbadanie również innych źródeł finansowania.

3) W ramach kontroli do celów poświadczenia wiarygodności za 2014 i 2019 r. Trybunał wykrył uchybienia dotyczące procedur udzielania zamówień publicznych i przedłożenia niekwalifikowalnych wniosków o płatność przez europejskie partie polityczne.

4) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 1141/2014<sup>1</sup> z dnia 22 października 2014 r. w sprawie statusu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych weszło w życie 1 stycznia 2017 r. i zostało dotychczas dwukrotnie zmienione<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 1141/2014 z dnia 22 października 2014 r.

<sup>2</sup> Zmieniono rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/673 z dnia 3 maja 2018 r. i rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2019/493 z dnia 25 marca 2019 r.

5) Zgodnie z klauzulą przeglądową przewidzianą w rozporządzeniu (art. 38) Parlament Europejski<sup>3</sup> i Komisja Europejska<sup>4</sup> przedstawiły oddzielne sprawozdania na temat stosowania rozporządzenia nr 1141/2014.

6) 25 listopada 2021 r. Komisja Europejska przedłożyła Parlamentowi Europejskiemu i Radzie wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie statusu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych<sup>5</sup> („wniosek”), które ma zastąpić rozporządzenie nr 1141/2014,

PRZYJMUJE NASTĘPUJĄCĄ OPINIĘ:

---

<sup>3</sup> Sprawozdanie Parlamentu Europejskiego (A9-0294/2021) z dnia 26 października 2021 r. w sprawie stosowania rozporządzenia (UE, Euratom) nr 1141/2014 w sprawie statusu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych (2021/2018/ (INI)), a następnie rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 listopada 2021 r.

<sup>4</sup> COM(2021) 717 final z 23.11.2021 r.

<sup>5</sup> COM(2021) 734 final – 2021/0375 (COD) z 25.11.2021 r.

# Wstęp

**01** Traktat<sup>6</sup> stanowi, że europejskie partie polityczne przyczyniają się do kształtowania europejskiej świadomości politycznej i wyrażania woli obywateli Unii. Obecnie zarejestrowanych jest dziesięć europejskich partii politycznych i powiązanych z nimi fundacji politycznych<sup>7</sup>.

**02** Łączna kwota środków finansowych udostępnionych europejskim partiom politycznym zwiększała się z czasem: początkowo w 2004 r. wynosiła 6,5 mln euro<sup>8</sup>, a w 2021 r. sięgnęła 46 mln euro<sup>9</sup>. Z kolei finansowanie przyznane europejskim fundacjom politycznym wzrosło z 5 mln euro w 2008 r. do 23 mln euro w 2021 r. Zgodnie z obowiązującym rozporządzeniem kwota w wysokości 10% rocznych środków budżetowych jest rozdzielana po równo między partie kwalifikujące się do dofinansowania, natomiast pozostałe 90% środków jest rozdzielane proporcjonalnie do liczby członków Parlamentu Europejskiego należących do danej partii. Finansowanie ma postać płatności zaliczkowych.

**03** Ostateczną kwotę finansowania ustala się po sporządzeniu sprawozdania przez zewnętrznego kontrolera oraz po przeprowadzeniu kontroli przez, odpowiednio, Urząd ds. Europejskich Partii Politycznych i Europejskich Fundacji Politycznych („Urząd”) i urzędnika zatwierdzającego Parlamentu Europejskiego. Wydatki kwalifikowalne obejmują koszty posiedzeń, konferencji, personelu i analiz oraz koszty kampanii przed wyborami do Parlamentu Europejskiego. Urząd rejestruje europejskie partie polityczne i europejskie fundacje polityczne, a także może nakładać na nie kary.

**04** Według opublikowanego przez Komisję uzasadnienia<sup>10</sup> cele wniosku są następujące:

- zwiększenie rentowności finansowej europejskich partii i fundacji politycznych;

---

<sup>6</sup> Art. 10 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej.

<sup>7</sup> Źródło: Urząd ds. Europejskich Partii Politycznych i Europejskich Fundacji Politycznych.

<sup>8</sup> Publikacja Biura Analiz Parlamentu Europejskiego pt. „Statute and funding of European political parties under Regulation 1141/2014 (Ex-post evaluation)”, s. 29–31.

<sup>9</sup> Budżet Parlamentu Europejskiego na 2021 r., s. 48.

<sup>10</sup> COM(2021) 734 final – 2021/0375 (COD) z 25.11.2021 r., s. 2.

- ułatwienie ich interakcji z należącymi do nich krajowymi partiami członkowskimi, tak aby europejskie partie polityczne mogły łatwiej uczestniczyć w krajowych kampaniach dotyczących tematyki UE;
- wyeliminowanie pozostałych luk dotyczących źródeł i przejrzystości finansowania (w szczególności darowizn i finansowania spoza UE);
- ograniczenie nadmiernych obciążeń administracyjnych;
- zwiększenie pewności prawa;
- podjęcie kwestii związanych z pojawiającym się nowym środowiskiem internetowych kampanii politycznych oraz ryzykiem zagranicznej ingerencji i naruszania przepisów o ochronie danych w działalności w zakresie reklamy politycznej.

## Uwagi ogólne

**05** Tak jak w poprzednich opiniach<sup>11</sup> i zgodnie z przyznanymi mu uprawnieniami Trybunał skupia uwagę na tych punktach wniosku, które mogą mieć wpływ na budżet UE, i nie formułuje opinii na temat tych części, które są zależne przede wszystkim od decyzji politycznych. Po wyłączeniu z analizy kwestii objętych powyższym istotnym zastrzeżeniem Trybunał wyraża przekonanie, że wniosek jest zasadniczo spójny z głównymi celami zadeklarowanymi przez Komisję (zob. pkt **04**).

**06** Trybunał z zadowoleniem przyjmuje te przepisy, których celem jest zwiększenie przejrzystości finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych, takie jak mechanizm należytej staranności w przypadku darowizn.

**07** Zdaniem Trybunału we wniosku występuje jednak szereg niedociągnięć dotyczących następujących kwestii:

- pożyczki (zob. pkt **12**);
- współfinansowanie (zob. pkt **13–15**);
- dodatkowe zasoby własne (zob. pkt **16–19**);
- wkłady wnoszone przez partie i organizacje członkowskie, które mają siedzibę poza UE (zob. pkt **20–24**);
- inne wkłady i darowizny (zob. pkt **25–29**);
- kary (zob. pkt **33–37**);
- finansowanie przez europejskie partie polityczne krajowych kampanii referendalnych (zob. pkt **39–43**);
- przejrzystość działalności w zakresie reklamy politycznej (zob. pkt **44–47**).

**08** Trybunał odnotowuje także, że we wniosku przewidziano powierzenie dodatkowych zadań Urzędowi, za których sprawą jego rola stanie się bardziej złożona.

---

<sup>11</sup> Trybunał opublikował dwie opinie dotyczące finansowania europejskich partii i fundacji politycznych: [opinię nr 1/2013](#) w sprawie rozporządzenia nr 1141/2014 i [opinię nr 5/2017](#) w sprawie rozporządzenia z 3 maja 2018 r. zmieniającego to rozporządzenie.

**09** W poniższej sekcji Trybunał zawarł szczegółowe uwagi na temat wniosku.

W pkt **12**, **37** i **49** Trybunał ponownie przedstawia sformułowane przez siebie wcześniej sugestie, które nie zostały uwzględnione przy opracowywaniu analizowanego wniosku.

W **załączniku** zestawiono szczegółowe uwagi Trybunału z odnośnymi artykułami we wniosku.



# Uwagi szczegółowe

## Finansowy wpływ wniosku na budżet UE

**10** W załączniku do wniosku zawierającym ocenę skutków finansowych regulacji przedstawiono informacje na temat tego, jaki wpływ na budżet Urzędu miałby szacunkowy koszt zatrudnienia dodatkowego pracownika. Trybunał zauważa, że kwota szacowana w projekcie planu budżetowego Urzędu jest wyższa.

**11** W uzasadnieniu wniosku Komisja stwierdza, że obniżenie stopy współfinansowania dla europejskich partii politycznych może wymagać zapewnienia dodatkowych zasobów finansowych dla europejskich partii i fundacji politycznych, a coroczną decyzję w tej sprawie podejmowałaby władza budżetowa. Trybunał odnotowuje w związku z tym, że wpływ na budżet nie jest znany.

## Pożyczki

**12** Europejskie partie i fundacje polityczne zaciągały coraz więcej pożyczek w celu osiągnięcia wymaganego poziomu zasobów własnych<sup>12</sup>. Wprawdzie pożyczki uwzględniono w definicjach „darowizn” i „wkładów” w art. 2 ust. 7 i 8, nie przewidziano jednak szczegółowych przepisów dotyczących źródeł pożyczek oraz zasad i warunków ich zaciągania, o czym Trybunał wspominał już w opublikowanych przez siebie poprzednio opiniach (zob. pkt **05**).

## Współfinansowanie

**13** W art. 20 ust. 4 wniosku jest mowa o obniżeniu stopy współfinansowania pochodzącego z zasobów własnych z obecnego poziomu 10% do 5% w przypadku europejskich partii politycznych. Ponadto we wniosku przewidziano nową stopę finansowania z zasobów własnych na poziomie 0% w roku wyborów do Parlamentu Europejskiego. Komisja wyjaśnia, że te propozycje zmian zostały podyktowane trudnościami w pozyskaniu środków finansowych, z którymi zmagają się zwłaszcza niewielkie partie, a także chęcią dostosowania stopy współfinansowania do poziomu obowiązującego fundacje.

---

<sup>12</sup> Publikacja Biura Analiz Parlamentu Europejskiego pt. „Statute and funding of European political parties under Regulation 1141/2014 (Ex-post evaluation)”, s. 39.

**14** Trybunał zauważa, że poziom współfinansowania z budżetu UE wzrasta: w 2004 r. wynosił 75%, w 2007 r. – 85%, a w 2018 r. sięgnął 90%<sup>13</sup>. Nie przedstawia on jednak uwag na temat proponowanego podniesienia stopy współfinansowania do 95%, gdyż propozycja ta wynika z decyzji politycznej. Z badania przeprowadzonego niedawno na zlecenie Parlamentu wynika, że zmiana ta pozwoli na zmniejszenie trudności europejskich partii politycznych w pozyskiwaniu finansowania oraz zwiększy stabilność finansową, niesie jednak za sobą ryzyko osłabienia bezpośrednich – już i tak kruchych – więzi między europejskimi partiami politycznymi i społeczeństwem obywatelskim oraz państwami członkowskimi<sup>14</sup>.

**15** Zdaniem Trybunału proponowane finansowanie na poziomie 100% w roku wyborów do Parlamentu Europejskiego nie jest spójne z koncepcją współfinansowania, która zakłada, że zasoby nie mogą pochodzić w całości z budżetu UE. W związku z tym Trybunał uważa, że zgodnie z obowiązującymi przepisami rozporządzenia finansowego pewien wkład na minimalnym poziomie powinien pochodzić z zasobów własnych europejskich partii politycznych. Co więcej, zastosowanie dwóch różnych stóp współfinansowania w dwóch różnych latach może się okazać skomplikowanym rozwiązaniem w kontekście przenoszenia niewykorzystanych środków na kolejny rok.

### **Dodatkowe zasoby własne**

**16** Obecnie źródła dochodu europejskich partii i fundacji politycznych ograniczają się – poza finansowaniem otrzymywanym z budżetu UE – do wkładów lub darowizn. W art. 2 ust. 9 i art. 23 ust. 13 proponowana jest trzecia kategoria źródeł dochodu, związana z własną działalnością gospodarczą partii lub fundacji i określona jako „zasoby własne”. Zasoby te miałyby nie przekraczać 5% rocznego budżetu partii lub fundacji.

**17** Trybunał jest zdania, że pojęcie „zasoby własne” jest nieprecyzyjne, jeżeli ma służyć do określenia tylko dodatkowego dochodu pochodzącego z działalności gospodarczej, gdyż w praktyce zasoby własne już istnieją (w postaci dochodu z wkładów i darowizn). Trybunał proponuje zatem, aby zastosować bardziej precyzyjny termin, także w tytule art. 23 wniosku.

---

<sup>13</sup> Tamże, s. 34.

<sup>14</sup> Badanie na zlecenie Parlamentu Europejskiego: Edoardo Bressanelli, „Towards a revision of the Regulation on the statute and funding of European political parties and foundations”, marzec 2022 r., s. 52.

**18** Art. 3 ust. 1 lit. g) wniosku stanowi, że warunkiem rejestracji europejskiej partii politycznej jest nieprowadzenie przez nią działań nastawionych na zysk. Istnieje ryzyko, że niektóre rodzaje działalności gospodarczej będą sprzeczne z tym przepisem. W związku z tym Trybunał proponuje, aby wymienić rodzaje działalności gospodarczej, które zostaną uznane za zgodne z art. 3 ust. 1 lit. g).

**19** Trybunał sugeruje, aby dodać przepisy, które pozwolą uniknąć ryzyka, że dodatkowe zasoby własne będą gromadzone w celu ominięcia zasad mających zastosowanie do wkładów i darowizn, w szczególności zasad dotyczących maksymalnej wysokości i pochodzenia środków finansowych zawartych w art. 23 wniosku.

## Wkłady

### Wkłady spoza UE

**20** Obowiązujące obecnie rozporządzenie nie zezwala europejskim partiom politycznym na gromadzenie wkładów od partii członkowskich mających siedzibę poza Unią Europejską, jak wyjaśniono w pkt **24**.

**21** Art. 23 ust. 9 i 10 umożliwiłyby europejskim partiom i fundacjom politycznym gromadzenie wkładów od partii czy organizacji członkowskich z siedzibą w państwach należących do Rady Europy. Wartość takich wkładów ma nie przekraczać 10% łącznej kwoty wkładów, aby ograniczyć ryzyko zagranicznych ingerencji. Łączna wartość wkładów nie może przekraczać 40% rocznego budżetu europejskiej partii lub fundacji politycznej. Komisja twierdzi, że celem tej propozycji jest zacieśnienie współpracy z wieloletnimi członkami, którzy podzielają unijne wartości. Parlament Europejski uznał, że w następstwie brexitu pogłębiła się potrzeba przeprowadzenia przeglądu różnych kategorii członkostwa w partiach i procedur poboru składek członkowskich<sup>15</sup>. Partie członkowskie mające siedzibę w Zjednoczonym Królestwie są obecnie uznawane za członków z państw trzecich i zgodnie z obowiązującą podstawą prawną wnoszenie przez nie wkładów nie jest dozwolone.

---

<sup>15</sup> Sprawozdanie Parlamentu Europejskiego (A9-0294/2021) z dnia 26 października 2021 r. w sprawie stosowania rozporządzenia (UE, Euratom) nr 1141/2014 w sprawie statusu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych (2021/2018/ (INI)), pkt 18, a następnie rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 listopada 2021 r.

**22** Zgodnie z załącznikiem I do wniosku europejskie partie i fundacje polityczne miałyby obowiązek przedłożenia oświadczenia, w którym zobowiązałyby się do zapewnienia, aby jej partie członkowskie lub organizacje członkowskie szanowały wartości wymienione w art. 2 TUE<sup>16</sup> (w przypadku członków z państw UE) lub wartości równoważne (w przypadku członków spoza UE). Zobowiązanie to byłoby również dodatkowym warunkiem rejestracji zawartym w art. 3 ust. 1 lit. e) i art. 3 ust. 2 lit. d).

**23** Trybunał jest zdania, że we wniosku nie przewidziano środków, które odpowiednio ograniczałyby ryzyko zagranicznej ingerencji w działalność europejskich partii politycznych ze strony wnoszących wkłady członków mających siedzibę w państwie należącym do Rady Europy, ale nienależącym do UE. W praktyce trudno byłoby zapewnić, aby tacy członkowie szanowali równoważne wartości, o których mowa w załączniku I do wniosku, gdyż pojęcie to jest bardzo ogólne i nie zostało jasno zdefiniowane. Trybunał zauważa również, że zezwolenie na przyjmowanie wkładów spoza UE jest sprzeczne z innym przepisem, który zakazuje przyjmowania darowizn od podmiotów mających siedzibę w państwie trzecim lub od osób fizycznych z państw trzecich, które nie są uprawnione do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego (zob. art. 23 ust. 6 wniosku).

**24** W uzasadnieniu wniosku odwołano się do wyroku Sądu w sprawie T-107/19 z dnia 25 listopada 2020 r.<sup>17</sup> W wyroku tym potwierdzono, że definicja „partii politycznej” w rozumieniu rozporządzenia nie obejmuje partii spoza UE, ponieważ partia taka nie jest „stowarzyszeniem obywateli” (Unii) ani nie jest „uznana przez, lub ustalona zgodnie z porządkiem prawnym w przynajmniej jednym państwie członkowskim”. Definicja partii politycznej w art. 2 pkt 1 wniosku nie została zmieniona. Zdaniem Trybunału zgodnie z wyrokiem w sprawie T-107/19 wnoszenie wkładów przez partie członkowskie mające siedzibę poza UE może nadal być interpretowane jako zakazane.

## Wkłady – inne uwagi

**25** Trybunał jest zdania, że w duchu przejrzystości informacje na temat wkładów wniesionych przez członków europejskich partii lub fundacji politycznych (osoby fizyczne) powinny być podawane do wiadomości publicznej, tak jak upubliczniane są informacje na temat wkładów partii czy organizacji członkowskich. W związku z tym

---

<sup>16</sup> Poszanowanie godności osoby ludzkiej, wolność, demokracja, równość, państwo prawne, jak również poszanowanie praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości.

<sup>17</sup> Zob. wyrok Sądu z 25 listopada 2020 r. w sprawie T-107/19.

Trybunał proponuje, by w art. 36 ust. 1 lit. f) wniosku dodać wzmiankę dotyczącą art. 23 ust. 11, z poszanowaniem zasad ochrony danych.

**26** Art. 23 ust. 11 akapit drugi stanowi, że pułap wysokości wkładu na poziomie 18 000 euro na rok i na każdego członka w przypadku osób fizycznych nie ma zastosowania, jeżeli dany członek jest również wybranym posłem do Parlamentu Europejskiego, parlamentu narodowego, parlamentu regionalnego lub zgromadzenia regionalnego. Trybunał proponuje, aby w imię równego traktowania w art. 23 ust. 11 wykreślić drugi akapit.

**27** Zdaniem Trybunału w art. 23 ust. 11 akapit pierwszy pojawił się błąd redakcyjny: powinno tam się znaleźć odniesienie do ust. 9 i 10, a nie do ust. 8 i 9.

## Darowizny

**28** Art. 23 ust. 5 wniosku stanowi, że w odniesieniu do wszystkich darowizn, których wartość przekracza 3 000 euro, europejskie partie i fundacje polityczne zwracają się do darczyńców o przedstawienie niezbędnych informacji służących do ich odpowiedniej identyfikacji, a także, że europejskie partie polityczne i europejskie fundacje polityczne przekazują otrzymane informacje Urzędowi na jego wniosek. Zgodnie z art. 23 ust. 8 Urząd może wystąpić o dodatkowe informacje, aby przeprowadzić weryfikację darowizn, jeżeli ma powody, by sądzić, że darowizna została udzielona z naruszeniem przepisów rozporządzenia. Z kolei art. 23 ust. 3 stanowi, że w okresie sześciu miesięcy przed wyborami do Parlamentu Europejskiego darowizny oraz wydatki finansowane z tych darowizn są zgłaszane co tydzień. Trybunał z zadowoleniem przyjmuje powyższe przepisy, których celem jest zwiększenie przejrzystości darowizn.

**29** Trybunał zauważa, że zgodnie z art. 23 ust. 6 europejskie partie i fundacje polityczne nie mogą przyjmować anonimowych darowizn lub wkładów. Ustanowienie w art. 23 ust. 5 pułapu na poziomie 3 000 euro na potrzeby identyfikacji darczyńców jest sprzeczne z zakazem przyjmowania anonimowych darowizn.

## Obowiązki w zakresie sprawozdawczości

**30** Obecnie obowiązek sprawozdawczy europejskich partii i fundacji politycznych obejmuje przedłożenie rocznych sprawozdań finansowych i towarzyszących im informacji dodatkowych zgodnie z przepisami mającymi zastosowanie w państwie członkowskim, w którym mają one swoją siedzibę, a także zgodnie z międzynarodowymi standardami rachunkowości. W art. 26 ust. 1 lit. a) wniosku

wykreślono obowiązek przekazywania sprawozdań finansowych zgodnie z międzynarodowymi standardami rachunkowości, tak aby uprościć obciążenia administracyjne i obniżyć koszty.

**31** Trybunał odnotowuje, że europejskie partie i fundacje polityczne przekazują informacje Parlamentowi Europejskiemu, który przeprowadza odpowiednie kontrole, a także, że ich rachunki są kontrolowane przez audytora zewnętrznego, a informacje na temat darowizn i wkładów są przekazywane w oparciu o standardowy wzór udostępniony im przez Urząd.

**32** Trybunał zgadza się z proponowanym brzmieniem art. 26 ust. 1 lit. a), którego celem jest zmniejszenie obciążenia administracyjnego, podkreśla jednak, jak ważna – w celu zmniejszenia ryzyka finansowego dla budżetu UE – jest nieustanna potrzeba kontroli. W ostatnich latach Trybunał informował o uchybieniach w procedurach udzielania zamówień publicznych i o deklarowaniu przez europejskie partie polityczne wydatków niekwalifikowalnych<sup>18</sup>. Wydatki te wymagają szczególnej uwagi, a Trybunał uznaje je za obarczone wysokim ryzykiem.

## Kary

**33** W art. 30 ust. 4 lit. a) wniosku przewidziano, aby w przypadku naruszeń niewymiernych nakładana kara finansowa stanowiła „ustalony odsetek” rocznego budżetu danej europejskiej partii lub fundacji politycznej. W art. 30 ust. 4 lit. a) pkt (i)–(iv) podano zakresy wartości procentowych kar, nie definiując szczegółowo obowiązujących zasad. Trybunał jest zdania, że wprowadzenie pojęcia ustalonego odsetka, a następnie podanie zakresów wartości w obrębie tego samego artykułu stanowi niespójność.

**34** Zgodnie z art. 21 ust. 4 europejskie partie polityczne byłyby zobowiązane do wykazania, że ich partie członkowskie „stale” publikowały na swoich stronach internetowych informacje dotyczące reprezentacji płci wśród kandydatów w ostatnich wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz zmian w zakresie reprezentacji płci wśród ich posłów do Parlamentu Europejskiego. W art. 30 ust. 2 lit. a) pkt (ix) wniosku przewidziano kary za nieprzestrzeganie przepisów powyższego artykułu. Trybunał proponuje, aby bardziej szczegółowo określić, co obejmuje obowiązek publikowania

---

<sup>18</sup> Zob. pkt 9.8 sprawozdania rocznego Trybunału za 2019 r. oraz pkt 9.11 sprawozdania rocznego Trybunału za 2014 r.

informacji dotyczących reprezentacji płci, gdyż słowo „stale” nie wskazuje jednoznacznie, jak często informacje powinny być aktualizowane.

**35** W art. 30 ust. 2 lit. a) pkt (vi) wniosku Komisja proponuje, aby wykreślić przepisy zawarte w obowiązującym rozporządzeniu, które umożliwiały Urzędowi nałożenie kary finansowej, jeżeli organy uprawnione do przeprowadzania audytu lub kontroli beneficjentów finansowania z budżetu ogólnego Unii Europejskiego wykryły nieprawidłowości w rocznych sprawozdaniach finansowych. Trybunał rozumie, że przepisy te zostały wykreślone ze względu na usunięcie obowiązku publikowania rocznych sprawozdań finansowych zgodnie z międzynarodowymi standardami rachunkowości. Jest jednak zdania, że zmiana ta ograniczy wpływ przeprowadzanych kontroli i audytów. W związku z tym Trybunał proponuje, aby zachować możliwość nałożenia przez Urząd kary finansowej w przypadku, gdy organy kontrolne wykryją nieprawidłowości, także wówczas, gdy zostaną one wykryte w rocznych sprawozdaniach finansowych sporządzonych zgodnie z przepisami obowiązującymi w państwie członkowskim, w którym europejskie partie lub fundacje polityczne mają swoją siedzibę.

**36** W proponowanym art. 30 dotyczącym kar przedstawiono dwa różne podejścia do nakładania kar w przypadku, gdy partia lub fundacja znajdują się w jednej z sytuacji wykluczenia, o których mowa w art. 136 ust. 1 rozporządzenia finansowego:

- o art. 30 ust. 1 lit. a) – Urząd tytułem kary usuwa europejską partię lub fundację polityczną z rejestru;
- o art. 30 ust. 2 lit. a) pkt (v) – w przypadku naruszeń niewymiernych Urząd nakłada kary finansowe, które szczegółowo określono w art. 30 ust. 4 lit. a) pkt (vi) jako 50% rocznego budżetu danej europejskiej partii lub fundacji politycznej na poprzedni rok.

Trybunał jest zdania, że we wniosku należy doprecyzować, czy kary te się łączą.

**37** Kary za naruszenia wymierne (takie jak kwoty nieprawidłowo pobrane lub niezgłoszone) nadal można wymierzyć maksymalnie w wysokości 10% rocznego budżetu danej europejskiej partii lub fundacji politycznej (art. 30 ust. 4 lit. b) wniosku), mimo że w swoich poprzednich opiniach Trybunał opowiedział się za usunięciem tego maksymalnego pułapu.

**38** We wniosku zaproponowano zlikwidowanie trzymiesięcznego okresu między decyzją Urzędu o usunięciu europejskiej partii lub fundacji politycznej z rejestru a wejściem w życie tej decyzji. Zgodnie z art. 11 ust. 5 decyzja ma stawać się skuteczna

z chwilą notyfikacji. Trybunał zgadza się, że zmiana ta przyczyni się do lepszej ochrony interesów finansowych UE.

## Finansowanie kampanii referendalnych

**39** Środki finansowe, którymi dysponują europejskie partie polityczne, można wykorzystać do finansowania kampanii prowadzonych przez europejskie partie polityczne w kontekście wyborów do Parlamentu Europejskiego, w których uczestniczą one lub ich członkowie. Obowiązujące obecnie przepisy nie zezwalają na finansowanie (ani bezpośrednio, ani pośrednio) innych partii przez europejskie partie polityczne, a w szczególności na finansowanie krajowych partii politycznych i kampanii referendalnych. W art. 24 ust. 2 wniosku wprowadzono możliwość finansowania kampanii referendalnych, jeżeli dotyczą one „wdrażania unijnych Traktatów”.

**40** Krajowe partie polityczne zazwyczaj biorą aktywny udział w kampaniach referendalnych. Według Trybunału trudność sprawi rozróżnienie między finansowaniem kampanii referendalnych a pośrednim finansowaniem partii krajowych (w celu pokrycia kosztów, które w przeciwnym razie partie krajowe musiałyby ponieść w związku z kampanią). Pośrednie finansowanie partii krajowych ma bowiem pozostać niedozwolone na mocy art. 25 wniosku.

**41** Ponadto sformułowanie „wdrażanie unijnych Traktatów” nie jest wystarczająco precyzyjne. W praktyce trudno będzie określić, które konkretne kampanie referendalne kwalifikują się do finansowania.

**42** Referenda organizowane na szczeblu krajowym są przeprowadzane zgodnie z przepisami danego państwa członkowskiego. W większości państw członkowskich finansowanie krajowych partii czy kampanii politycznych ze środków z zagranicy nie jest dozwolone<sup>19</sup>.

**43** Ze względu na trudności w kontrolowaniu, czy dane wydatki są kwalifikowalne zgodnie z art. 24 ust. 2, Trybunał uważa, że wprowadzenie możliwości finansowania krajowych kampanii referendalnych przez europejskie partie polityczne nie jest wskazane.

---

<sup>19</sup> Darowizny zagraniczne nie są dozwolone w 22 spośród 27 państw członkowskich. Źródło: badanie na zlecenie Dyrekcji Generalnej ds. Finansów Parlamentu Europejskiego pt. „Financing of political structures in EU Member States”, czerwiec 2021 r., s. 17–18.



## Przejrzystość działalności w zakresie reklamy politycznej

**44** W art. 5 wniosku wprowadzono wymóg, aby europejskie partie polityczne określiły strategię prowadzenia działalności w zakresie reklamy politycznej. Ponadto partie te byłyby zobowiązane do przekazania informacji o każdej reklamie politycznej Urzędowi, który publikowałby je w repozytorium. Państwa członkowskie miałyby wyznaczyć krajowe organy regulacyjne właściwe do nadzorowania, czy powyższe przepisy są przestrzegane, i powiadomić o tym Urząd.

**45** Trybunał z zadowoleniem odnotowuje, że celem wniosku jest zwiększenie przejrzystości działalności w zakresie reklamy politycznej. Uważa jednak, że przepisy art. 5 ust. 6 wniosku, dotyczące działalności krajowych organów regulacyjnych i ich współpracy z Urzędem, nie są wystarczająco jasne. Istnieje ryzyko, że dojdzie do nałożenia się uprawnień, np. jeśli chodzi o weryfikację strategii prowadzenia działalności w zakresie reklamy politycznej czy przekazywanych informacji na temat takich reklam. Trybunał sugeruje, aby ponownie przeanalizować, jakie miałyby być zadania poszczególnych organów kontrolnych.

**46** Na mocy art. 5 ust. 1 i 5 wniosku europejskie partie polityczne byłyby zobowiązane do przestrzegania przepisów przyszłego rozporządzenia w sprawie przejrzystości i targetowania reklamy politycznej<sup>20</sup> (które nie zostało dotychczas przyjęte), w szczególności gdy w ramach korzystania z usług w zakresie reklamy politycznej partie te stosowałyby techniki targetowania lub amplifikacji obejmujące przetwarzanie danych osobowych.

**47** Trybunał nie sformułował uwag na temat powyższych przepisów, gdyż są one proponowane w innym rozporządzeniu. Odnotowuje jednak, że Europejski Inspektor Ochrony Danych opublikował opinię<sup>21</sup> dotyczącą rozporządzenia w sprawie targetowania reklamy politycznej, w której zaproponował całkowity zakaz mikrotargetowania w celach politycznych oraz prowadzenia ukierunkowanej działalności reklamowej w oparciu o wszechobecne śledzenie.

---

<sup>20</sup> COM(2021) 731 final z 25.11.2021 r.

<sup>21</sup> Europejski Inspektor Ochrony Danych opublikował opinię nr 2/2022 z dnia 20 stycznia 2022 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie przejrzystości i targetowania reklamy politycznej.

## Zadania Urzędu i Parlamentu Europejskiego

**48** Zadania w zakresie kontroli rozdzielono między Urząd i urzędnika zatwierdzającego Parlamentu Europejskiego. W art. 32 ust. 3 wniosku przewidziano wymóg, aby regularnie wymieniali się oni opiniami i informacjami dotyczącymi interpretacji i wdrażania rozporządzenia. Trybunał z zadowoleniem przyjmuje ten dodatkowy przepis, uważa jednak, że we wniosku w niewystarczającym stopniu zaradzono ryzyku nakładania się na siebie zadań oraz luk w kontroli, a mianowicie:

- Uprawnienia powierzone Urzędowi są ograniczone – w art. 28 ust. 6 nie wymieniono Urzędu jako organu upoważnionego do przeprowadzania niezbędnych kontroli i weryfikacji na miejscu;
- Podział zadań między Urząd i Parlament Europejski jest niejasny – w art. 34 ust. 1 w angielskiej wersji językowej wniosku widnieje następujący zapis dotyczący przypadku usunięcia europejskiej partii lub fundacji politycznej z rejestru: „*they shall recover Union funding*” („odzyskuje *on* również wszelkie finansowanie unijne”);
- Nie określono konkretnej częstotliwości przeprowadzania kontroli – w art. 7 ust. 2 i w art. 11 ust. 1 mowa jest o tym, że Urząd ma „regularnie” sprawdzać, czy zarejestrowane europejskie partie i fundacje polityczne nadal spełniają warunki rejestracji i przestrzegają przepisów o zarządzaniu;
- Oba organy miałyby podobne zadania kontrolne – art. 20 ust. 1 stanowi m.in., że urzędnik zatwierdzający Parlamentu Europejskiego określa warunki ubiegania się przez europejskie partie polityczne o finansowanie. Art. 21 ust. 3–4 stanowi, że w swoich wnioskach o dofinansowanie składanych do Parlamentu Europejskiego europejskie partie polityczne mają uwzględnić szczegółowe informacje dotyczące programu politycznego, logo oraz reprezentacji płci wśród kandydatów. Urząd miałby prawo – na mocy art. 30 ust. 2 lit. a) pkt (viii) i pkt (ix) – nałożyć na nie karę finansową, jeśli uznały, że wymogi te nie zostały spełnione.

## Uproszczenie ram prawnych

**49** Szczegółowe przepisy dotyczące finansowania europejskich partii i fundacji politycznych zawarto zarówno we wniosku, jak i w rozporządzeniu finansowym<sup>22</sup>. Ponadto we wniosku uwzględniono przepisy dotyczące reklamy politycznej, która to

---

<sup>22</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii.

kwestia zostanie również uregulowana nowym rozporządzeniem w sprawie przejrzystości i targetowania reklamy politycznej<sup>23</sup>, dotychczas nieprzyjętym. Trybunał podtrzymuje swoją dotychczasową opinię i przypomina, że zmniejszenie liczby aktów prawnych w celu uniknięcia potencjalnego nakładania się przepisów uprości ramy prawne.

Niniejsza opinia została przyjęta przez Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu w dniu 7 kwietnia 2022 r.

*W imieniu Trybunału Obrachunkowego*



Klaus-Heiner Lehne  
*Prezes*

---

<sup>23</sup> COM(2021) 731 final z 25.11.2021 r.

# Załącznik

## Zestawienie artykułów wniosku, do których odnoszą się poszczególne uwagi Trybunału

Artykuł wniosku	Uwaga szczegółowa	Punkt opinii Trybunału
art. 2 ust. 1	Wkłady	24
art. 2 ust. 7 i 8	Pożyczki	12
art. 2 ust. 9	Dodatkowe zasoby własne	16
art. 3 ust. 1 lit. e) i art. 3 ust. 2 lit. d)	Wkłady	22
art. 3 ust. 1 lit. g)	Dodatkowe zasoby własne	18
art. 5	Przejrzystość działalności w zakresie reklamy politycznej	44
art. 5 ust. 1	Przejrzystość działalności w zakresie reklamy politycznej	46
art. 5 ust. 5	Przejrzystość działalności w zakresie reklamy politycznej	46
art. 5 ust. 6	Przejrzystość działalności w zakresie reklamy politycznej	45
art. 7 ust. 2	Zadania Urzędu i Parlamentu Europejskiego	48
art. 11 ust. 1	Zadania Urzędu i Parlamentu Europejskiego	48
art. 11 ust. 5	Kary	38
art. 20 ust. 1	Zadania Urzędu i Parlamentu Europejskiego	48
art. 20 ust. 4	Współfinansowanie	13
art. 21 ust. 3	Zadania Urzędu i Parlamentu Europejskiego	48
art. 21 ust. 4	Kary / Zadania Urzędu i Parlamentu Europejskiego	34, 48
art. 23	Dodatkowe zasoby własne	17, 19
art. 23 ust. 3	Darowizny	28
art. 23 ust. 5	Darowizny	28, 29

Artykuł wniosku	Uwaga szczegółowa	Punkt opinii Trybunału
art. 23 ust. 6	Wkłady / darowizny	<b>23, 29</b>
art. 23 ust. 8	Darowizny	<b>28</b>
art. 23 ust. 9 i 10	Wkłady	<b>21</b>
art. 23 ust. 11	Wkłady	<b>25, 26, 27</b>
art. 23 ust. 13	Dodatkowe zasoby własne	<b>16</b>
art. 24 ust. 2	Finansowanie kampanii referendalnych	<b>39, 43</b>
art. 25	Finansowanie kampanii referendalnych	<b>40</b>
art. 26 ust. 1 lit. a)	Obowiązki w zakresie sprawozdawczości	<b>30, 32</b>
art. 28 ust. 6	Zadania Urzędu i Parlamentu Europejskiego	<b>48</b>
art. 30 ust. 1 lit. a), art. 30 ust. 2 lit. a) pkt (v), art. 30 ust. 4 lit. a) pkt (vi)	Kary	<b>36</b>
art. 30 ust. 2 lit. a) pkt (vi)	Kary	<b>35</b>
art. 30 ust. 2 lit. a) pkt (viii)	Zadania Urzędu i Parlamentu Europejskiego	<b>48</b>
art. 30 ust. 2 lit. a) pkt (ix)	Kary / Zadania Urzędu i Parlamentu Europejskiego	<b>34, 48</b>
art. 30 ust. 4 lit. a)	Kary	<b>33</b>
art. 30 ust. 4 lit. b)	Kary	<b>37</b>
art. 32 ust. 3	Zadania Urzędu i Parlamentu Europejskiego	<b>48</b>
art. 34 ust. 1	Zadania Urzędu i Parlamentu Europejskiego	<b>48</b>
art. 36 ust. 1 lit. f)	Wkłady	<b>25</b>

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie wniosku dotyczącego rozporządzenia i uwag własnych.