



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

CS

Stanovisko 02/2022

(podle čl. 322 odst. 1 Smlouvy o fungování EU)

**ke Komisi předloženému
návrhu nařízení Evropského
parlamentu a Rady, kterým se
mění nařízení (EU, Euratom)
2018/1046, kterým se stanoví
finanční pravidla pro
souhrnný rozpočet Unie
[2022/0125(COD)]**

Obsah

	Body
Úvod	01–14
Pokuty a jiné sankce	01–02
Správa pokut a sankcí podle stávajících ustanovení finančního nařízení	03–07
Nejnovější judikatura	08–10
Návrh	11–14
Obecné připomínky	15–18
Konkrétní připomínky	19–27
Náhrada	19–21
Záporné příjmy	22–25
Úroky z prodlení	26
Zapsání konečných pokut a sankcí do rozpočtu	27
Navrhované změny návrhu	28
Příloha	
Příloha I Příloha – Naše navrhované změny návrhu a poznámky k němu	

ÚČETNÍ DVŮR EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie (SFEU), a zejména na čl. 322 odst. 1 této smlouvy,

s ohledem na Komisi předložený návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU, Euratom) 2018/1046, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, přijatý dne 22. dubna 2022¹,

s ohledem na žádost Rady o stanovisko, kterou Účetní dvůr obdržel dne 6. května 2022,

s ohledem na žádost Evropského parlamentu o stanovisko, kterou Účetní dvůr obdržel dne 16. května 2022,

s ohledem na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, mění nařízení (EU) č. 1296/2013, (EU) č. 1301/2013, (EU) č. 1303/2013, (EU) č. 1304/2013, (EU) č. 1309/2013, (EU) č. 1316/2013, (EU) č. 223/2014 a (EU) č. 283/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU a zrušuje nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012² (dále jen „finanční nařízení“),

vzhledem k těmto důvodům:

- 1) Finanční nařízení stanoví zásady a obecná finanční pravidla pro řízení rozpočtu EU, včetně příjmů i výdajů.
- 2) V návaznosti na nedávnou judikaturu týkající se pokut v oblasti hospodářské soutěže předložila Komise tuto změnu finančního nařízení, aby se co nejdříve zmírnila nadměrná zátěž na výdajové straně rozpočtu EU. Tato změna je nezávislá na návrhu přepracovaných finančních pravidel vztahujících se na rozpočet EU³.

PŘIJAL TOTO STANOVISKO:

¹ COM(2022) 184 final, 2022/0125(COD).

² Úř. věst. L 193, 30.7.2018, s. 1.

³ COM(2022) 223 final, 2022/0162(COD).

Úvod

Pokuty a jiné sankce

01 Komise ukládá pokuty a jiné sankce podnikům, které porušují právo EU, nebo členským státům, které neuplatňují právo EU, jak je popsáno níže:

- Komise ukládá **pokuty** podnikům, které porušily pravidla hospodářské soutěže podle článku 101 nebo 102 SFEU. Podle příslušných předpisů EU upravujících hospodářskou soutěž⁴ Komise stanoví výši ukládané pokuty tak, aby odrážela závažnost a délku trvání jednání podniku porušujícího pravidla hospodářské soutěže. Tato částka by však neměla přesáhnout 10 % celkového obrátu podniku dosaženého v účetním období předcházejícím rozhodnutí;
- Komise může rovněž uložit **jiné sankce** podle SFEU nebo Smlouvy o Euratomu. Nejčastěji se ukládají finanční sankce, obvykle v případech, kdy Komise podniká právní kroky proti členským státům, které (řádně) neuplatňují právní předpisy EU. Poté věc podle článku 260 SFEU předkládá Soudnímu dvoru Evropské unie (SDEU). Finanční sankce mohou mít podobu paušální sazby anebo denní platby. Počítají se při zohlednění významu porušených předpisů a dopadu protiprávního jednání, období, po něž nebylo právo EU uplatňováno, a platební schopnosti země.

02 Pokuty a jiné sankce, které Komise vybere, jdou do rozpočtu EU a jsou klasifikovány jako ostatní příjmy. Příslušné částky se rok od roku liší v závislosti na stanovených konečných částkách zaplacených podniky a členskými státy. V roce 2021 činily 1,6 miliardy EUR (0,7 % rozpočtu EU).

Správa pokut a sankcí podle stávajících ustanovení finančního nařízení

03 Je-li **pokuta nebo jiná sankce uložená Komisí napadena** u SDEU, účastník, jemuž byla pokuta nebo sankce uložena, může buďto příslušnou částku pokuty nebo sankce předběžně uhradit, nebo poskytnout bankovní záruku ve výši příslušné částky⁵. V případě předběžné platby převede dlužník částku pokuty nebo sankce na bankovní

⁴ Nařízení Rady (ES) č. 1/2003 ze dne 16. prosince 2002 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v článcích 81 a 82 Smlouvy (Úř. věst. L 1, 4.1.2003, s. 1).

⁵ Čl. 108 odst. 1 a 2 finančního nařízení.

účet Komise. Od roku 2009 se tyto pokuty a sankce ukládají do zvláštního fondu rozpočtových pokut „BUFI“ (Budgetary Fines) s tím, že mají být investovány do bezpečných dluhopisů, aby se díky naběhlým úrokům zachovala jistina a zároveň zajistila likvidita peněžních prostředků, pokud by měla být pokuta dotčenému podniku vrácena.

04 Pokud pokuta nebo sankce není uhrazena ve stanovené lhůtě, měla by Komise vymáhat úrok z prodlení podle sazby, kterou uplatňuje Evropská centrální banka (ECB) na své hlavní refinanční operace, platné v první kalendářní den měsíce, do nějž spadá lhůta, zvýšené o tři a půl procentního bodu, dokud není platba provedena (ECB REFI, zvýšená o 3,5 procentního bodu)⁶. Pokud se účastník, jemuž byla pokuta nebo sankce uložena, rozhodne, že namísto předběžné platby poskytne bankovní záruku, musí záruka zajišťovat nejen zaplacení pokuty nebo sankce, ale také úroků podle sazby ECB REFI, zvýšené o 1,5 procentního bodu.

05 Po vyčerpání všech právních prostředků nápravy a **v případě, že pokutu nebo jinou sankci potvrdil SDEU**, se předběžně vybrané částky a naběhlé úroky z nich plynoucí (dále jen „výnosy“) zapíše do rozpočtu EU. Případná složená finanční záruka právoplatně propadá a odpovídající částky (zahrnující pokutu či sankci zvýšenou o úroky) se zapíše do rozpočtu EU⁷.

06 Pokud SDEU svým rozsudkem částku pokuty nebo sankce zvýšil, Komise by měla dodatečnou splatnou částku požadovat a stanovit lhůtu pro její zaplacení. Nejsou-li zvýšená pokuta nebo sankce zaplacený ve stanovené lhůtě, měla by Komise požadovat úroky z prodlení ode dne vydání rozsudku SDEU do dne platby (viz bod **04**).

07 **V případě, že byla pokuta či jiná sankce zrušena nebo snížena** v důsledku soudního řízení, předběžně vybrané částky nebo v případě snížení jejich příslušná část (včetně souvisejících výnosů) se vrátí dotčenému účastníkovi. Je-li výnos záporný, odečte se vzniklá ztráta z částky, která má být vrácena. Případná složená finanční záruka je uvolněna buďto v plné výši, nebo v poměru ke snížení, o němž rozhodl SDEU⁸.

⁶ Čl. 99 odst. 4 finančního nařízení.

⁷ Čl. 108 odst. 3 finančního nařízení.

⁸ Čl. 108 odst. 4 finančního nařízení.

Nejnovější judikatura

08 Ve svém rozhodnutí z 20. ledna 2021 týkajícím se kasačního opravného prostředku ve věci žaloby na náhradu škody SDEU rozhodl, že po snížení či zrušení předběžně uhrazené pokuty měla Komise zaplatit úroky za prodlení s vrácením zrušené nebo snížené pokuty ode dne, kdy podnik pokutu předběžně uhradil, do jejího vrácení⁹. Tento rozsudek SDEU jde nad rámec čl. 108 odst. 4 finančního nařízení, neboť tento článek vyžaduje, aby Komise vrátila pouze částku pokuty zvýšenou (nebo sníženou) o související výnosy.

09 SDEU nařídil Komisi, aby tyto úroky z odložené úhrady zaplatila jako **náhradu** za ztrátu požitků plynoucích z finančních prostředků, vypočtenou uplatněním sazby ECB REFI, zvýšené o dva procentní body, za období od data předběžné platby pokuty do data vrácení pokuty zrušené rozsudkem. Jedná se o sazbu, kterou dotčený účastník požadoval jako náhradu škody. Dále uznal **úroky z prodlení z náhrady** ode dne, kdy podnik, jemuž byla uložena pokuta, podal žalobu na náhradu škody k SDEU, až do skutečného data vrácení Komisí, a to v sazbě ECB REFI, zvýšené o 3,5 procentního bodu. Jedná se o sazbu použitou analogicky s čl. 99 odst. 4 finančního nařízení.

10 V návaznosti na výše uvedený rozsudek SDEU by „náhrada“ vyplacená dotčeným účastníkům ve formě úroků z odložené úhrady musela být vyplacena, pokud je výnos nižší než náhrada nebo pokud z částek pokut předběžně zaplacených Komisi nevznikají žádné úroky, jak je stanoveno ve stávajících ustanoveních finančního nařízení. V rámci kasačního opravného prostředku týkajícího se podobné věci¹⁰ požádala Komise SDEU, aby přezkoumal svůj postoj k uznání náhrady skládající se z úroků za odložené vrácení snížených nebo zrušených pokut krytých předběžnými platbami. SDEU v současné době projednává několik věcí, které dosud nebyly projednány v prvním stupni nebo proti nimž lze podat opravný prostředek¹¹.

Návrh

11 Bez ohledu na výsledek výše uvedeného opravného prostředku a výsledky v jiných věcech se Komise domnívá, že je naléhavě nutné navrhnout legislativní

⁹ Věc C-301/19 P, kasační opravný prostředek proti rozsudku ve věci T-201/17.

¹⁰ Věc C-221/22 P, podáno dne 28. března 2022, kasační opravný prostředek proti rozsudku ve věci T-610/19.

¹¹ Věci T-236/22, T-480/21, T-420/21, T-414/21, T-413/21, T-411/21, T-410/21, T-321/21, T-313/21, T-310/21, T-292/21, T-291/21, T-80/21 a T-94/20.

opatření, která zabrání nadměrnému zatížení rozpočtu EU vyplývajícimu z nedávné judikatury.

12 Dne 22. dubna 2022 předložila Komise Evropskému parlamentu a Radě návrh na změnu finančního nařízení (dále jen „návrh“). Dne 6. května 2022 požádala Rada a dne 16. května 2022 požádal Evropský parlament EÚD o stanovisko k tomuto návrhu.

13 Podle důvodové zprávy Komise je cílem návrhu zajistit přiměřenou náhradu představující časovou hodnotu ztráty výhod plynoucích z peněžních prostředků v případě vrácení předběžně zaplacených pokut nebo jiných sankcí, které jsou zrušeny nebo sníženy. Návrh také stanoví, že tato náhrada se do rozpočtu EU zapisuje jako záporné příjmy, aby se zabránilo nežádoucímu dopadu na jeho výdajovou stranu a umožnilo Unii účinněji plnit výsledné finanční závazky.

14 Komise potvrdila, že v důsledku rozsudků SDEU ve dvou žalobách na náhradu škody dosud vyplatila jako náhradu celkem 2 miliony EUR¹². Na základě svého posouzení výsledků uzavřených věcí a žalob projednávaných před SDEU z dubna 2022 Komise odhaduje, že možné nároky na náhradu škody uplatňované účastníky, na něž se vztahují zrušené nebo snížené pokuty a sankce pokryté předběžnými platbami, by mohly dosáhnout až 1,2 miliardy EUR.

¹² Věci T-201/17 a T-610/19.

Obecné připomínky

15 Navrhované změny finančního nařízení celkově vítáme, neboť mají zajistit přiměřenou náhradu pro podniky a členské státy v případě vrácení předběžně zaplacené pokuty či sankce, která byla zrušena či snížena. Máme však k návrhu určité výhrady, pokud jde o pravidla pro účtování o finančních nákladech na náhrady v rozpočtu.

16 Ačkoli návrh zaznamenávat tyto náklady jako záporné příjmy umožňuje Komisi spravovat rozpočet pružnějším způsobem, zároveň však znamená, že Komise by nemusela dodržovat běžné rozpočtové postupy týkající se výdajů.

17 Máme rovněž konkrétní připomínky k těmto otázkám:

- a) výpočet náhrady (viz body [19–21](#));
- b) dopad zaznamenávání záporných příjmů (viz body [22–25](#));
- c) vyjasnění úroků z prodlení (viz bod [26](#));
- d) zapsání konečných pokut a sankcí do rozpočtu (viz bod [27](#)).

18 Konstatujeme, že návrh byl předložen ve stejné době, kdy SDEU přezkoumává opravný prostředek v podobné věci. Projednávají se také další řízení týkající se náhrady pokut a sankcí (viz bod [10](#)). Navrhujeme, aby Komise výsledky těchto řízení aktivně sledovala a posoudila jejich dopad na finanční nařízení.

Konkrétní připomínky

Náhrada

19 Komise navrhla, aby se částka úroků za náhradu počítala podle sazby ECB REFI, zvýšené o 1,5 procentního bodu¹³. Konstatujeme, že navrhovaná sazba je nižší než sazba stanovená SDEU v jeho nedávném rozsudku o opravném prostředku v souvislosti se žalobou na náhradu škody (sazba ECB REFI, zvýšená o dva procentní body), která tak odráží žádost dotčeného podniku.

20 Bereme na vědomí, že navrhovaná sazba ECB REFI, zvýšená o 1,5 procentního bodu, se má uplatňovat analogicky s úrokovou sazbou, která se platí za období soudního sporu, když dlužník složí finanční záruku (namísto předběžné platby) (viz bod **26**). Avšak rozdíl mezi sazbou navrhovanou v čl. 108 odst. 4 finančního nařízení a sazbou vyplývající z výše uvedené judikatury vytváří riziko, že podniky nebo členské státy mohou podat žalobu na náhradu škody k SDEU, aby dosáhly vyšší náhrady, místo aby se uplatnila navrhovaná sazba.

21 Konstatujeme rovněž, že Komise nenavrhl ustanovení o úroku z prodlení (vypočítaném na základě sazby ECB REFI, zvýšené o 3,5 procentního bodu) v případě, že náhrada není vyplacena ve stanovené lhůtě (viz bod **09**). Aby byl právní text jasnější, navrhuje, aby Komise toto doplnila do navrhované změny čl. 108 odst. 4 finančního nařízení (viz [příloha I](#)) uplatněním podmínek pro úroky z prodlení stanovených v čl. 116 odst. 5 finančního nařízení.

Záporné příjmy

22 Z rozpočtového hlediska se pokuta nebo sankce zaznamenává jako příjem, když je konečná částka stanovena a zaplacená. Částky pokut nebo sankcí nejsou během soudního řízení u SDEU do rozpočtu zahrnuty. Finanční náklady na náhradu za zrušené či snížené pokuty nebo sankce se v současné době účtují na vrub rozpočtu EU jako výdaje v rámci okruhu 7 „Evropská veřejná správa“.

23 Cílem změn navrhovaných Komisí v čl. 48 odst. 1 finančního nařízení je zaznamenávat finanční náklady na náhradu jako záporné příjmy a odečítat je od částek konečných pokut a sankcí v rozpočtu. Podle našeho názoru by účtování náhrady jako

¹³ Navrhovaný čl. 108 odst. 4 finančního nařízení.

záporných příjmů namísto výdajů mělo na rozpočet EU jako celek neutrální finanční dopad. To by sice mohlo snížit nadměrnou zátěž rozpočtu, avšak Komise by se nemusela řídit běžnými rozpočtovými procesy vztahujícími se na výdaje, tj. buďto uplatňovat procesy pro rozpočtové převody anebo opravné rozpočty¹⁴, aby byly k dispozici potřebné rozpočtové prostředky, nebo zahrnout výše uvedené náklady do celkových schválených výdajů v souladu se stropy vlastních zdrojů¹⁵ a víceletého finančního rámce (VFR)¹⁶.

24 Účtování finančních nákladů jako záporných příjmů není běžným rozpočtovým postupem. Bereme však na vědomí, že v zájmu posílení účetního výkaznictví Komise zamýšlí zavést samostatnou rozpočtovou položku, aby byly označeny negativní částky náhrady odečtené od příjmů z pokut a sankcí. Má rovněž v úmyslu poskytnout o této náhradě více informací (například o zaplacených či splatných částkách za běžný rok a odhadovaných částkách za následující rok) v rámci pokladů pro přijetí rozpočtu a jeho změn.

25 Podle návrhu by finanční náklady byly pokryty příjmy plynoucími z pokut a sankcí, které se staly konečnými. Komise to považuje za obecně dostačující. Upozorňujeme však, že existuje riziko, že objem konečných pokut či sankcí nemusí pokrýt výši náhrady splatné v témže roce. To znamená, že pokud by se toto riziko stalo skutečností, náhrada by se musela financovat z jiných příjmů nebo v krajním případě z dodatečných národních příspěvků založených na hrubém národním důchodu (HND) členských států (viz bod 27).

Úroky z prodlení

26 Vítráme navrhovanou změnu čl. 99 odst. 4 finančního nařízení, která ruší odkaz na úroky splatné v případě, že je na úhradu pokut nebo sankcí poskytnuta záruka, (v sazbě ECB REFI, zvýšené o 1,5 procentního bodu) a zařazuje je do navrhovaného čl. 108 odst. 1 finančního nařízení. Návrh upřesňuje, že sazba úroků z prodlení (v sazbě ECB

¹⁴ Články 30 a 44 finančního nařízení.

¹⁵ Rozhodnutí Rady (EU, Euratom) 2020/2053 ze dne 14. prosince 2020 o systému vlastních zdrojů Evropské unie a o zrušení rozhodnutí 2014/335/EU, Euratom (Úř. věst. L 424, 15.12.2020, s. 1).

¹⁶ Nařízení Rady (EU, Euratom) 2020/2093, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2021–2027 (Úř. věst. L 433I, 22.12.2020, s. 11).

REFI, zvýšené o 3,5 procentního bodu) se uplatňuje pouze na případy, kdy částky pokut a sankcí uložených rozhodnutími Komise nebyly zaplacený, ani kryty zárukou.

Zapsání konečných pokut a sankcí do rozpočtu

27 Zapsání konečných pokut a sankcí do rozpočtu (jak se navrhuje v č. 107 odst. 2 finančního nařízení) do konce roku následujícího po roce, v němž se staly konečnými, by zvýšilo flexibilitu rozpočtu EU při řešení jeho finančních potřeb. Důvodem je skutečnost, že návrh by umožnil zapsat do rozpočtu příjmy z pokut a sankcí do konce roku poté, co budou související částky konečné, pokud by to bylo potřeba na pokrytí splatné náhrady, aniž by se použily jiné zdroje příjmů (viz bod [25](#)).

Navrhované změny návrhu

28 V *příloze I* uvádíme navrhované změny návrhu a poznámky k němu.

Toto stanovisko přijal senát V, jemuž předsedá Tony Murphy, člen Účetního dvora, v Lucemburku dne 28. června 2022.

Za Účetní dvůr



Klaus-Heiner Lehne
předseda

Příloha

Příloha I Příloha – Naše navrhované změny návrhu a poznámky k němu

Znění návrhu	Navrhovaná změna	Poznámky
<p>Článek 1 návrhu</p> <p>[...]</p> <p>4)</p> <p>Článek 108 se mění takto:</p> <p>a) [...]</p> <p>b) odstavec 4 se mění takto:</p> <p>i) [...]</p> <p>Částka nebo její příslušná část uvedená v prvním pododstavci písm. a) bude navýšena o úrokovou sazbu, kterou uplatňuje Evropská centrální banka na své hlavní refinanční operace, uveřejněnou v řadě C Úředního věstníku Evropské unie a platnou v první kalendářní den měsíce, v němž bylo přijato rozhodnutí o uložení pokuty či jiné sankce, zvýšenou o jeden a půl procentního bodu.</p> <p>ii) [...].</p>	<p>Článek 1 návrhu</p> <p>[...]</p> <p>4)</p> <p>Článek 108 se mění takto:</p> <p>a) [...]</p> <p>b) odstavec 4 se mění takto:</p> <p>i) [...]</p> <p>Částka nebo její příslušná část uvedená v prvním pododstavci písm. a) bude navýšena o úrokovou sazbu, kterou uplatňuje Evropská centrální banka na své hlavní refinanční operace, uveřejněnou v řadě C Úředního věstníku Evropské unie a platnou v první kalendářní den měsíce, v němž bylo přijato rozhodnutí o uložení pokuty či jiné sankce, zvýšenou o jeden a půl procentního bodu.</p> <p>Nejsou-li úroky podle bodu i) uhrazeny ve lhůtě stanovené rozsudkem Soudního dvora Evropské unie, nebo pokud taková lhůta neexistuje, do 30 dní od tohoto rozsudku, uplatní se úroky z prodlení v souladu s čl. 116 odst. 5.</p> <p>ii) [...].</p>	<p>Navrhujeme vyjasnit, že Komise může zaplatit úroky z prodlení v případě opožděného vrácení částky náhrady tak, že se uplatní podmínky pro úroky z prodlení stanovené v čl. 116 odst. 5 finančního nařízení (viz bod 21).</p>