

SYSTEM FINANSÓW PUBLICZNYCH
POLSKI I LITWY

Grzegorz Dudar, Marcin Kojło, Ewa Lotko, Paweł J. Lewkowicz,
Justyna Łuczyńska, Sławomir Presnarowicz, Eugeniusz Ruśkowski,
Joanna M. Salachna, Bronius Sudavičius, Marcin Tyniewicki,
Piotr Woltanowski, Jarosław Wołkonowski, Urszula K. Zawadzka-Pąk

SYSTEM FINANSÓW PUBLICZNYCH POLSKI I LITWY

Pod redakcją
Sławomira Presnarowicza
i Broniusa Sudavičiusa



Temida2

Białystok 2017

© Copyright by Temida 2, Autorzy
Białystok 2017

Redaktor Naukowy Wydawnictwa Temida 2: Cezary Kosikowski

Rada Naukowa Wydawnictwa Temida 2:

Przewodniczący Rady Naukowej Wydawnictwa Temida 2: Emil W. Pływaczewski

Członkowie z Uniwersytetu w Białymstoku: Stanisław Bożyk, Adam Czarnota, Leonard Etel, Ewa M. Guzik-Makaruk, Adam Jamróż, Dariusz Kijowski, Cezary Kosikowski, Cezary Kulesza, Agnieszka Malarewicz-Jakubów, Maciej Perkowski, Stanisław Prutis, Eugeniusz Ruśkowski, Walerian Sanetra, Joanna Sieńczyło-Chlabicz, Ryszard Skarżyński, Halina Świączkowska, Mieczysława Zdanowicz

Członkowie z Polski: Marian Filar (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu), Edward Gniewek (Uniwersytet Wrocławski), Lech Paprzycki (Sąd Najwyższy)

Członkowie zagraniczni: Lidia Abramczyk (Państwowy Uniwersytet im. Janki Kupały w Grodnie, Białoruś), Vladimir Babčak (Uniwersytet w Koszycach, Słowacja), Renata Almeida da Costa (Uniwersytet La Salle, Brazylia), Chris Eskridge (Uniwersytet w Nebrasce, USA), José Luis Iriarte Ángel (Uniwersytet Navarra, Hiszpania), Marina Karasjewa (Uniwersytet w Woroneżu, Rosja), Bernhard Kitous (Uniwersytet w Rennes, Francja), Martin Krygier (Uniwersytet w Nowej Południowej Walii, Australia), Petr Mrkývka (Uniwersytet Masaryka, Czechy), Marcel Alexander Niggli (Uniwersytet we Fryburgu, Szwajcaria), Andrej A. Novikov (Państwowy Uniwersytet w Sankt Petersburgu, Rosja), Sławomir Redo (Uniwersytet Wiedeński, Austria), Bernd Schünemann (Uniwersytet w Monachium, Niemcy), Sebastiano Tafaro (Uniwersytet w Bari, Włochy), Wiktor Trinczuk (Kijowski Narodowy Handlowo-Ekonomiczny Uniwersytet, Ukraina)

Żadna część tej pracy nie może być powielana i rozpowszechniana w jakiegokolwiek formie i w jakikolwiek sposób (elektroniczny, mechaniczny), włącznie z fotokopowaniem – bez pisemnej zgody wydawcy.

ISBN 978–83–62813–94–0

Recenzent: Janusz Stankiewicz

Opracowanie graficzne i typograficzne: Jerzy Banasiuk, Anna Magnuszewska

Projekt okładki: Jerzy Banasiuk, Anna Magnuszewska

Redakcja techniczna: Jerzy Banasiuk

Korekta: Bogumiła Mancewicz

Tłumaczenie z języka litewskiego: Teresa Dalecka

Wydawca: Temida 2

Przy współpracy i wsparciu finansowym Wydziału Ekonomiczno-Informatycznego w Wilnie Uniwersytetu w Białymstoku

SPIS TREŚCI

| | |
|------------|---|
| Wstęp..... | 9 |
|------------|---|

Rozdział 1

FINANSE PUBLICZNE, PRAWO FINANSOWE I SYSTEM FINANSÓW PUBLICZNYCH – PODSTAWOWE POJĘCIA

| | |
|--|----|
| 1.1. Pojęcie finansów publicznych oraz ich specyfika i funkcje | 11 |
| 1.2. Pojęcie, struktura i źródła prawa finansowego | 17 |
| 1.3. System finansów publicznych | 23 |

Rozdział 2

BUDŻET I SYSTEM BUDŻETOWY W POLSCE

| | |
|--|----|
| 2.1. Pojęcie budżetu, jego funkcje oraz rodzaje budżetu | 27 |
| 2.2. Budżet państwa w Konstytucji RP oraz inne źródła prawa budżetowego | 29 |
| 2.3. Współczesne tendencje rozwoju budżetu – budżet zadaniowy | 30 |
| 2.4. Wieloletni Plan Finansowy Państwa | 38 |
| 2.5. Zasady budżetowe | 39 |
| 2.6. Klasyfikacja dochodów i wydatków budżetu państwa | 40 |
| 2.7. Istota i zasady procedury w budżecie państwa | 43 |
| 2.8. Wykonywanie i kontrola wykonania budżetu państwa | 43 |

Rozdział 3

SYSTEM DOCHODÓW PUBLICZNYCH W POLSCE

| | |
|---|----|
| 3.1. Pojęcie oraz rodzaje dochodów publicznych w Polsce | 49 |
| 3.2. Istota podatku, elementy konstrukcyjne podatku | 51 |

Spis treści

| | |
|--|----|
| 3.3. System podatkowy i rodzaje podatków | 55 |
| 3.4. Zasady podatkowe | 57 |
| 3.5. Funkcje podatków..... | 62 |
| 3.6. Zaskarżanie decyzji podatkowych | 63 |
| 3.7. Dochody niepodatkowe | 64 |

Rozdział 4

SYSTEM WYDATKÓW PUBLICZNYCH W POLSCE

| | |
|---|----|
| 4.1. Istota wydatków publicznych | 69 |
| 4.2. Zakres i rodzaje wydatków publicznych..... | 72 |
| 4.3. Zjawisko stałego wzrostu wydatków publicznych..... | 75 |
| 4.4. Dyscyplina finansów publicznych | 78 |

Rozdział 5

DŁUG PUBLICZNY W POLSCE. BANK CENTRALNY W POLSCE. WALUTA

| | |
|---|-----|
| 5.1. Istota długu publicznego..... | 83 |
| 5.2. Rodzaje długu publicznego i przyczyny jego powstawania..... | 86 |
| 5.3. Instrumenty zaciągania długu publicznego | 90 |
| 5.4. Cele zarządzania długiem publicznym | 93 |
| 5.5. Bank centralny i jego organizacja | 97 |
| 5.6. Waluta i prawo walutowe..... | 100 |
| 5.7. Rola banku centralnego w zarządzaniu długiem publicznym..... | 101 |

Rozdział 6

SYSTEM BUDŻETOWY JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE

| | |
|---|-----|
| 6.1. Podstawowe pojęcia, problemy i klasyfikacje..... | 103 |
| 6.2. Przesłanki decentralizacji finansów publicznych | 107 |
| 6.3. Struktura wewnętrzna i zewnętrzna budżetów samorządowych | 108 |
| 6.4. Zasady opracowywania, uchwalania i wykonywania budżetów jednostek samorządu terytorialnego..... | 111 |

Rozdział 7

BUDŻET PAŃSTWA I SYSTEM BUDŻETOWY NA LITWIE

| | |
|--|-----|
| 7.1. Budżet Litwy w latach 1923-1939 | 117 |
| 7.2. Budżet państwa w Konstytucji Litwy i inne źródła prawa budżetowego | 132 |
| 7.3. Zasady budżetowe..... | 133 |
| 7.4. Klasyfikacja dochodów i wydatków budżetu państwa..... | 135 |
| 7.5. Istota i zasady procedury w budżecie państwa | 138 |
| 7.6. Wykonanie i kontrola wykonania budżetu państwa..... | 139 |

Rozdział 8

SYSTEM DOCHODÓW PUBLICZNYCH NA LITWIE

| | |
|--|-----|
| 8.1. Pojęcie, funkcje, rodzaje dochodów publicznych | 141 |
| 8.2. Istota podatku (elementy konstrukcyjne podatku) | 143 |
| 8.3. Zasady podatkowe | 150 |
| 8.4. Funkcje podatków..... | 153 |
| 8.5. System podatkowy i rodzaje podatków | 154 |
| 8.6. Zaskarżanie decyzji podatkowych | 157 |
| 8.7. Dochody niepodatkowe | 160 |

Rozdział 9

SYSTEM WYDATKÓW PUBLICZNYCH NA LITWIE

| | |
|---|-----|
| 9.1. Istota, zakres i rodzaje wydatków publicznych..... | 163 |
| 9.2. Zjawisko stałego wzrostu wydatków publicznych..... | 166 |
| 9.3. Problem racjonalizacji wydatków publicznych | 169 |
| 9.4. Metody racjonalizacji wydatków publicznych..... | 172 |
| 9.5. Dyscyplina finansów publicznych | 173 |

Rozdział 10

DŁUG PUBLICZNY NA LITWIE. BANK CENTRALNY LITWY. WALUTA

| | |
|--------------------------------------|-----|
| 10.1. Istota długu publicznego | 179 |
|--------------------------------------|-----|

| | |
|---|-----|
| 10.2. Rodzaje długu publicznego i przyczyny jego powstawania..... | 181 |
| 10.3. Instrumenty zaciągania długu publicznego | 183 |
| 10.4. Cele zarządzania długiem publicznym | 186 |
| 10.5. Bank centralny i jego organizacja | 188 |
| 10.6. Lit w historii Litwy a nowa waluta euro..... | 194 |
| 10.7. Rola banku centralnego w zarządzaniu długiem publicznym.... | 204 |

Rozdział 11

SYSTEM BUDŻETOWY JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA LITWIE

| | |
|---|-----|
| 11.1. Podstawowe pojęcia, problemy i klasyfikacje..... | 205 |
| 11.2. Przesłanki decentralizacji finansów publicznych | 208 |
| 11.3. Struktura wewnętrzna i zewnętrzna budżetów samorządowych | 209 |
| 11.4. Zasady opracowywania, uchwalania i wykonywania budżetów jednostek samorządu terytorialnego | 213 |

Rozdział 12

FINANSE UNII EUROPEJSKIEJ

| | |
|---|-----|
| 12.1. Wieloletnie planowanie finansowe w UE (unijne wieloletnie ramy finansowe)..... | 219 |
| 12.2. Budżet ogólny UE i zasady budżetowe..... | 223 |
| 12.3. Struktura dochodów i wydatków budżetowych UE | 226 |
| 12.4. Procedura uchwalania unijnego budżetu | 228 |
| 12.5. Wykonywanie budżetu UE | 230 |
| 12.6. Kontrola wykonania budżetu i absolutorium budżetowe w UE..... | 232 |
| Bibliografia | 237 |
| Noty o autorach | 249 |

FINANSE UNII EUROPEJSKIEJ

Sławomir Presnarowicz, Marcin Tyniewicki

12.1. Wieloletnie planowanie finansowe w UE – unijne wieloletnie ramy finansowe (M. Tyniewicki)

Geneza instytucji wieloletniego planowania finansowego w Unii Europejskiej (UE) datuje się na początek lat 70. XX w., aczkolwiek nie odgrywała ona tak istotnego znaczenia jak obecnie. Generalnie do końca lat 80. planowanie w gospodarce finansowej ówczesnych Wspólnot Europejskich odbywało się w perspektywie roku budżetowego, obejmującego rok kalendarzowy¹. Pierwszym dokumentem, od pojawienia się którego można mówić o planowaniu wieloletnim w UE jako o procesie ciągłym i sformalizowanym, była tzw. perspektywa finansowa przyjęta na lata 1988-1992². Na marginesie należy zaznaczyć, że stanowiła ona element pakietu legislacyjnego w związku z realizacją reform gospo-

1 Szerzej nt. rozwoju wieloletniego planowania finansowego w UE zob. E. Ruśkowski (red.), *Roczność i wieloletniość w finansach publicznych*, Warszawa 2014, s. 24-28; European Commission, *European Union Public Finance*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2014, s. 19 i n., http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2014/EU_pub_fin_en.pdf.

2 Interinstitutional agreement on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure (Dz.Urz. WE L 185 z 15.07.1998 r., s. 33).

darczych zaproponowanych przez Komisję Europejską (tzw. Pakiet Delors).

Obecnie wieloletnie planowanie finansowe stanowi istotny element zarządzania unijnymi finansami. Realizowane jest ono poprzez uchwalanie wieloletnich ram finansowych (WRF), zwanych także perspektywą finansową (PF). Dokument ten posiada kluczowe znaczenie nie tylko w wymiarze prawnofinansowym, ale również politycznym. Wynika to z faktu, iż założenia na których opiera się każda kolejna PF, w tym wielkość środków finansowych w niej przewidzianych, muszą być przedmiotem jednomyślnego porozumienia wszystkich państw członkowskich wyrażonego podczas szczytu UE.

Materia wieloletniego planowania finansowego w ogólnym zakresie została uregulowana w art. 312 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej³. Stosownie do jego treści WRF przyjmuje się na co najmniej pięcioletni okres (obecnie stanowiące są na 7 lat) w formie rozporządzenia Rady UE zgodnie ze specjalną procedurą prawodawczą, po osiągnięciu politycznego konsensusu przez wszystkie państwa członkowskie, o czym była już mowa. Jak sama nazwa wskazuje, ramy posiadają ogólny charakter, co przejawia się w tym, że zawierają zasadnicze (priorytetowe) cele i zadania Unii, które mają być następnie realizowane w prognozowanym okresie. Jednocześnie przyporządkowano im kwoty środków służących ich finansowaniu.

W sensie technicznym wieloletnie ramy mają formę tabeli podzielonej na poszczególne okresy roczne. Wspomniane wcześniej kwoty środków, wyrażone w dwóch kategoriach – środki na zobowiązania i środki na płatności, stanowią nieprzekraczalne limity. Ich uszczegółowienie następuje w kolejnych rocznych budżetach Unii, dlatego też każdy budżet w zakresie roku, którego dotyczy, musi być zgodny w wieloletnimi ramami i nie może przekraczać pułapu wydatków zawartych w tych ramach.

Mając na uwadze powyższe rozważania, **wieloletnie ramy finansowe (perspektywa finansowa) UE można zdefiniować jako ogólny plan finansowy UE przyjmowany na okres siedmiu kolejnych lat budżetowych, obejmujący najważniejsze cele i zadania Unii podlegające**

3 Dz.Urz. UE C 202 z 7.6.2016 r., s. 47 – wersja skonsolidowana, powoływany daje jako TFUE.

realizacji, jak również określający pułapy środków służących ich finansowaniu, uchwalany w formie rozporządzenia Rady UE.

Obecnie obowiązująca perspektywa finansowa UE została zawarta w rozporządzeniu Rady z 2 grudnia 2013 r.⁴ i obejmuje lata 2014–2020 (zob. poniższa tabela). Środki finansowe w niej zaplanowane przeznaczone są na realizację programów i projektów przez 28 państw członkowskich w ramach następujących głównych działań:

- 1) *Inteligentny wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu*, który obejmuje dwa cele szczegółowe: *Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia* oraz *Spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną*, w ramach których zaplanowano środki na badania i innowacje, edukację i szkolenia, sieci transeuropejskie w transporcie, energii i telekomunikacji, politykę społeczną, rozwój przedsiębiorstw, politykę regionalną, wzmocnienie konkurencyjności regionów UE;
- 2) *Trwały wzrost gospodarczy: zasoby naturalne*, dotyczący Wspólnej Polityki Rolnej, polityki rybołówstwa, rozwoju obszarów wiejskich i ochrony środowiska;
- 3) *Bezpieczeństwo i obywatelstwo*, obejmujący problematykę wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, ochrony granic Unii Europejskiej, polityki imigracyjnej i azyłowej, zdrowia publicznego, ochrony konsumentów, kultury i młodzieży;
- 4) *Globalny wymiar Europy*, w którym przewidziano środki finansowe przekazywane krajom trzecim, m.in. w ramach pomocy makroekonomicznej i humanitarnej;
- 5) *Administracja*, zawierający wydatki administracji unijnych instytucji;
- 6) *Wyrównania*, który posiada szczególny charakter, ponieważ dotyczy tylko jednego kraju członkowskiego – Chorwacji, która przystąpiła do Unii z dniem 1 lipca 2013 r. Środki zarezerwowane w tym dziale mają charakter tymczasowy i mają zapewnić korzystny bilans przepływów finansowych pomiędzy budżetem

4 Rozporządzenie Rady (UE, Euroatom) Nr 1311/2013 z dnia 2 grudnia 2013 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020 (Dz.Urz. UE z 20.12.2013 r., L 347, s. 884 ze zm., powoływane dalej jako rozporządzenie w sprawie WRF).

tego kraju a budżetem UE w pierwszym roku po akcesji. Chodzi o uniknięcie sytuacji, w której Chorwacja stałaby się płatnikiem netto.

Tabela 1. Wieloletnie ramy finansowe UE na lata 2014–2020 uaktualnione na rok 2017 (kwoty w mln euro)*

| ŚRODKI NA ZOBOWIĄZANIA | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Łącz- nie 2014- 2020 |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------------------|
| 1. Inteligentny wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu | 52 756 | 77 986 | 69 304 | 73 512 | 76 420 | 79 924 | 83 661 | 513 563 |
| 1a: Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia | 16 560 | 17 666 | 18 467 | 19 925 | 21 239 | 23 082 | 25 191 | 142 130 |
| 1b: Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna | 36 196 | 60 320 | 50 837 | 53 587 | 55 181 | 56 842 | 58 470 | 371 433 |
| 2. Trwały wzrost gospodarczy: zasoby naturalne | 49 857 | 64 692 | 64 262 | 60 191 | 60 267 | 60 344 | 60 421 | 420 034 |
| w tym: wydatki związane z rynkiem i płatności bezpośrednie | 43 779 | 44 190 | 43 951 | 44 146 | 44 163 | 44 241 | 44 264 | 308 734 |
| 3. Bezpieczeństwo i obywatelstwo | 1 737 | 2 456 | 2 546 | 2 578 | 2 656 | 2 801 | 2 951 | 17 725 |
| 4. Globalny wymiar Europy | 8 335 | 8 749 | 9 143 | 9 432 | 9 825 | 10 268 | 10 510 | 66 262 |
| 5. Administracja | 8 721 | 9 076 | 9 483 | 9 918 | 10 346 | 10 786 | 11 254 | 69 584 |
| w tym: wydatki administracyjne instytucji | 7 056 | 7 351 | 7 679 | 8 007 | 8 360 | 8 700 | 9 071 | 56 224 |
| 6. Wyrównania | 29 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 29 |
| ŚRODKI NA ZOBOWIĄZANIA OGÓŁEM | 121 435 | 162 959 | 154 738 | 155 631 | 159 514 | 164 123 | 168 797 | 1 087 197 |
| jako % DNB | 0,90% | 1,17% | 1,05% | 1,04% | 1,04% | 1,04% | 1,03% | 1,00% |
| | | | | | | | | |
| ŚRODKI NA PŁATNOŚCI OGÓŁEM | 135 762 | 140 719 | 144 685 | 142 906 | 149 713 | 154 286 | 157 358 | 1 025 429 |
| jako % DNB | 1,01% | 1,02% | 0,98% | 0,95% | 0,97% | 0,97% | 0,96% | 0,98% |
| Dostępny margines | 0,22% | 0,21% | 0,25% | 0,28% | 0,26% | 0,26% | 0,27% | 0,25% |
| Pulap zasobów własnych jako % DNB | 1,23% | 1,23% | 1,23% | 1,23% | 1,23% | 1,23% | 1,23% | 1,23% |

* Komisja Europejska co roku dokonuje aktualizacji kwot zawartych w WRF, co określa się jako dostosowanie techniczne.

Źródło: na podstawie rozporządzenia w sprawie WPR oraz Komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego z dnia 30.06.2016 r. – Dostosowanie techniczne ram finansowych na 2017 r. do zmian DNB (COM (2016) 311 final) – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0311&from=EN>

Zasadniczo środki ujęte w wieloletnich ramach finansowych prezentowane są w dwóch wymiarach – jako środki na zobowiązania i środki na płatności (terminy te zostaną wyjaśnione w pkt 12.3. niniejszego rozdziału). Ponadto środki te są odnoszone do dochodu narodowego brutto (DNB) z racji tego, iż wielkość ta stanowi podstawę do ustalania wysokości wpłat poszczególnych państw członkowskich dokonywanych na rzecz rocznego budżetu Unii.

12.2. Budżet ogólny UE i zasady budżetowe

(M. Tyniewicki)

Wśród najważniejszych regulacji zakresu problematyki budżetowej UE wskazać należy na przepisy objęte tytułem II TFUE – „Postanowienia finansowe” (art. 310-325) oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 966/2012 w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii⁵. Co prawda akty te nie zawierają definicji legalnej wyczerpującej istotę budżetu, nie stoi to jednak na przeszkodzie, aby ją sformułować. Mając na względzie powyższe regulacje, budżet ogólny UE można zdefiniować jako **publiczny plan finansowy obejmujący dochody i wydatki UE oraz Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Euroatom), który stanowi podstawę gospodarki finansowej tych organizacji, uchwalany w formie aktu ustawodawczego zwanego budżetem w drodze specjalnej procedury prawodawczej, na okres jednego roku budżetowego, który jest równy rokowi kalendarzowemu.**

Powyższa definicja może wywoływać nieco niejasności w kontekście formy prawnej budżetu. Wynika z niej bowiem, że został on ujęty w akcie prawnym określanym jako budżet. W istocie rzeczy tak jest, bowiem w prawie UE można wyodrębnić taką kategorię aktów prawnych. W przypadku podanej definicji występuje więc zbieżność terminologiczna obu instytucji: budżetu jako planu finansowego oraz budżetu jako aktu prawnego (aktu budżetowego). Natomiast w sensie treściowym

5 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euroatom) Nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz.Urz. UE L 298 z 26.10.2012, s. 1, ze zm., powoływane dalej jako RF).

(materialnym) nie należy stawiać znaku równości pomiędzy nimi, chociażby z tego powodu, że budżet jako akt prawny ma charakter szerszy.

Z powyższej definicji wynika szereg zasad ogólnych dotyczących konstrukcji budżetu unijnego i jego funkcjonowania, a więc gospodarowania środkami publicznymi, które określane są jako zasady budżetowe. O ile w doktrynie prawnofinansowej niejednokrotnie uznaje się je za swego rodzaju postulaty⁶, o tyle w prawie UE przywiązuje się do nich szczególną uwagę⁷. Przejawia się to tym, że zostały one uregulowane w przepisach traktatowych, a w art. 6 rozporządzenia finansowego nr 966/2012 enumeratywnie wymienione. W związku z tym zasady te nabierają rangę obowiązujących reguł prawnych. Do najważniejszych z nich zaliczyć należy zasady: jedności i rzetelności budżetowej, uniwersalności, jednoroczności, równowagi budżetowej, jednostki rozliczeniowej, specyfikacji, należytego zarządzania finansami oraz przejrzystości. Aczkolwiek powyższy katalog nie jest zamknięty i wyróżnić można jeszcze kolejne zasady⁸.

Zasada jedności i rzetelności budżetowej (principle of unity and budget accuracy) zasadniczo wynika z art. 310 ust. 1 TFUE. Stanowi ona, że wszystkie dochody i wydatki Unii powinny być objęte rocznym budżetem. Treść zasady została uszczegółowiona w art. 7 i 8 RF. Co istotne, budżet UE obejmuje swoim zakresem również dochody i wydatki Euroatomu, a więc jest budżetem wspólnym i w tym znaczeniu ogólnym. W doktrynie finansów publicznych zasada ta funkcjonuje ona jako zasada powszechności (zupełności) budżetu.

Z powyższą zasadą wiąże się **zasada uniwersalności** (principle of universality). Pośrednio stanowi o niej art. 310 TFUE, a wprost została wskazana w art. 20-23 RF. Zasada ustanawia obowiązek przeznaczania całości dochodów na ogół wydatków budżetowych. Ma to służyć zakazowi łączenia dochodów pochodzących z imiennie określonych źródeł z kon-

6 E. Ruśkowski, J. Stankiewicz, System budżetowy, (w:) E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2000, s. 132-133.

7 M. Tyniewicki, *Znaczenie klasycznych zasad budżetowych w budżecie ogólnym Unii Europejskiej*, (w:) L. Etel, M. Tyniewicki (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe – realia i perspektywy zmian. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Eugeniuszowi Ruśkowskiemu*, Białystok 2012, s. 209.

8 C. Kosikowski wskazuje jeszcze m. in. na zasady: autonomii finansowej, dyscypliny budżetowej, dopuszczalności zaliczkowego wykonywania budżetu, kontroli wykonania budżetu. Zob. C. Kosikowski, *Prawo finansowe w Unii Europejskiej*, Bydgoszcz 2007, s. 112 i n.

kretnie wskazanymi wydatkami (tzw. zasada niełączenia – non-assignment rule).⁹ Zasada ta stanowi klasyczną regułę niefunduszowania (jedności materialnej) i swoim zakresem obejmuje również tzw. zasadę budżetu brutto (*the gross budget rule*)¹⁰.

Zasada roczności budżetu ogólnego (*principle of annuality*) określa długość roku budżetowego, który zaczyna się 1 stycznia i kończy 31 grudnia (art. 313 TFUE, art. 9 RF). Generalnie zasada ta wskazuje, że budżet Unii jako plan finansowy oraz jako akt prawny, który ten plan obejmuje, obowiązują przez rok budżetowy. Po jego upływie tracą swoją moc prawną. W efekcie instytucje unijne zaangażowane w projektowanie i uchwalanie budżetu zgodnie z art. 314 TFUE, tj. Komisja Europejska (KE), Parlament Europejski (PE) i Rada, powinny odpowiednio wcześniej podjąć czynności zmierzające do przyjęcia budżetu na kolejny rok, co wynika z tzw. zasad uprzedniości budżetu i ciągłości finansowej¹¹.

Zasada równowagi budżetowej (*principle of equilibrium*) należy do zasad traktatowych, ponieważ uregulowana została w art. 310 ust. 1 akapit 3 TFUE, a także w art. 17-18 RF. Wynika z niej obowiązek zrównoważenia dochodów i wydatków w rocznym budżecie Unii. Podlega bezwzględnej realizacji zarówno na etapie uchwalania budżetu, jak i na etapie jego wykonywania.¹² W efekcie zasady równowagi budżet ogólny nie może być deficytowy.

Zasada jednostki rozliczeniowej (*principle of unit account*) jest regułą, zgodnie z którą kwoty zawarte w budżecie ogólnym (jak również w perspektywie finansowej) ujmują się w walucie euro (zob. art. 320 TFUE oraz art. 19 RF).

Zasada specyfikacji budżetu (*principle of specification*) zwana też zasadą szczegółowości, uregulowana została w art. 316 akapit 2 TFUE i art. 24-29 RF. Wprowadza ona obowiązek odpowiedniego uszczegółowienia („rozbicia”) dochodów i wydatków poprzez zastosowanie jednostek klasyfikacyjnych budżetu – tzw. podziałek czy linii budżetowych. Reguluje więc wewnętrzną strukturę budżetu unijnego.

9 M. Tyniewicki, *Znaczenie klasycznych zasad budżetowych...*, s. 213.

10 D. Strasser, *The finances of Europe*, Luxembourg 1992, s. 48.

11 M. Tyniewicki, *Znaczenie klasycznych zasad budżetowych...*, s. 216.

12 European Commission, *European Union Public Finance...*, s. 153.

Zasada należytego zarządzania finansami (principle of sound financial management) stanowi o tym, w jaki sposób powinny być dokonywane wydatki z budżetu UE (art. 310 ust. 5 TFUE). Należy się tu mieć na względzie trzy zasady szczegółowe, na które wskazuje się w art. 30 RF: zasadę oszczędności (wydatkowanie środków terminowo, we właściwej ilości oraz po jak najlepszej cenie), zasadę wydajności (inaczej efektywności) oraz zasadę skuteczności (osiąganie celów i rezultatów).

Zasada przejrzystości budżetu (principle of transparency) jest w istocie rzeczą zasadą jawności formalnej i ustanawia obowiązek publikacji aktów i danych dotyczących budżetu ogólnego UE (art. 34 i 35 RF). Zgodnie z 34 ust. 2 RF budżet ten podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym UE w terminie 3 miesięcy od jego ostatecznego przyjęcia.

12.3. Struktura dochodów i wydatków budżetowych UE

(M. Tyniewicki)

Ogólnym przepisem traktatowym, który odnosi się do dochodów budżetowych jest art. 311 akapit 2 TFUE. Stanowi on, że bez uszczerbku dla innych dochodów budżet Unii jest finansowany całkowicie z zasobów własnych. Regulacja ta ustanawia więc dwie grupy dochodów pobieranych do unijnego budżetu: środki składające się na tzw. system zasobów własnych oraz dochody pozostałe (inne). Co więcej, powoływany przepis pozwala na określenie charakteru tych środków. Dochody składające się na zasoby własne posiadają podstawowe znaczenie dla funkcjonowania budżetu UE. Wynika z tego również fakt, że mają one charakter obowiązkowy, stały (wpływają do budżetu każdego roku) oraz zupełny, a więc powinny w wystarczający sposób finansować zadania Unii. Dzięki temu system zasobów własnych zapewnia Unii autonomię finansową¹³. Z kolei dochody pozostałe mają charakter dodatkowy (uzupełniający) i niestały.

Powyższe cechy zasobów własnych nie oznaczają bynajmniej, że mają one charakter nieograniczony. Ich specyfika – w odróżnieniu do systemów dochodów budżetowych państw członkowskich – polega na tym, że na podstawie art. 3 ust. 1 decyzji Rady w sprawie systemu

13 *Ibidem*, s. 128 i n.

zasobów własnych UE¹⁴ ustalono, że suma środków pobieranych od wszystkich państw członkowskich w ramach systemu zasobów własnych w każdym roku nie może przekroczyć 1,23% DNB.

Zgodnie w powoływaną wyżej decyzją na system zasobów własnych budżetu ogólnego UE składają się:

- 1) tradycyjne zasoby własne (*traditional own resources*), które obejmują cła i inne opłaty pobierane na podstawie Wspólnej Taryfy Celnej, jak również opłaty przewidziane w ramach wspólnej organizacji rynków cukru (tzw. opłaty cukrowe); przy czym państwa członkowskie zachowują dla siebie 20% pobranych środków jako koszty poboru;
- 2) dochody z tytułu VAT (*VAT-based own resources*) przekazywane przez państwa członkowskie przy zastosowaniu jednolitej stawki wynoszącej 0,30%. Wyjątek stanowią takie państwa jak Niemcy, Holandia i Szwecja, dla których stawkę ustalono w wys. 0,15% w latach 2014-2020;
- 3) dochody pobierane w oparciu o DNB wszystkich państw członkowskich (*GNI-based own resources*) przy zastosowaniu jednolitej stawki.

Natomiast do dochodów innych (pozostałych) zaliczyć można m.in.: nadwyżkę z poprzedniego roku budżetowego, dochody pochodzące od osób pracujących w instytucjach i innych organach Unii (np. podatki od uposażeń i wynagrodzeń, składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe), dochody z działalności administracyjnej instytucji (np. sprzedaż majątku ruchomego i nieruchomości, wpływy z najmu), odsetki od zaległych płatności i grzywny (w tym kary), dochody z operacji zaciągania i udzielania pożyczek (np. dochody wynikające z udzielonych gwarancji).

Wydatki budżetowe UE klasyfikować można w oparciu o różne kryteria. Po pierwsze ze względu na cel przeznaczenia wydatkowanych środków wyróżnia się wydatki funkcjonalne i administracyjne. Te pierwsze służą finansowaniu określonych zadań w ramach poszczególnych programów i projektów unijnych. Z kolei wydatki administracyjne stanowią

14 Decyzja Rady Nr 2014/335/UE, Euroatom z dnia 26 maja 2014 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE L 168 z 7.6.2014 r., s. 105 ze zm.).

koszty funkcjonowania instytucji i organów Unii. Mając na uwadze PF na lata 2014-2020, wydatki funkcjonalne ujęte zostały w działach 1-4, 6, natomiast wydatki administracyjne w dziale 5 (zob. tabela 1, w pkt 12.2. wraz z opisem działów PF). Podział ten ma miejsce także w rocznym budżecie Unii, przy czym środki zostały w nim uszczegółowione. Mianowicie wydatki funkcjonalne klasyfikuje się zgodnie z obszarami polityk UE, których w sumie jest 34, np.: sprawy gospodarcze i finansowe, przedsiębiorstwa, konkurencja, zatrudnienie, sprawy społeczne, rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich, mobilność i transport, środowisko, badania naukowe i innowacje, polityka regionalna i miejska, edukacja i kultura, zdrowie i bezpieczeństwo żywności etc. Wydatki administracyjne z kolei wyróżniono w ramach każdej z siedmiu instytucji Unii przypisanej oddzielnej sekcji budżetu¹⁵.

Po drugie, mając na uwadze księgowy (rachunkowy) sposób ujmowania wydatków w budżecie Unii, wyróżnia się tzw. środki na zobowiązania i środki na płatności. Środki na zobowiązania stanowią łączną wartość zobowiązań prawnych zaciągniętych w bieżącym roku budżetowym. Z kolei środki na płatności pokrywają wydatki z tytułu zobowiązań prawnych zaciągniętych w roku budżetowym lub w latach poprzednich, a więc są to realnie ponoszone wydatki.

Po trzecie wydatki klasyfikuje się ze względu na formę, w jakiej są ponoszone. W tym przypadku wyróżnić można wydatki stanowiące płatności za zakupione towary i usługi oraz dotacje. Te ostatnie zgodnie z art. 121 ust. 1 RF są bezpośrednimi wkładami finansowymi przyznawanymi z budżetu na zasadzie darowizny na finansowanie określonych rodzajów działań.

12.4. Procedura uchwalania rocznego unijnego budżetu

(S. Presnarowicz)

Procedura uchwalania unijnego budżetu została określona w rozdziale trzecim Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zatytu-

15 Budżet UE posiada 10 sekcji odpowiadających poszczególnym instytucjom, m.in.: sekcja I – PE, sekcja II – Rada Europejska i Rada, Sekcja III – KE, sekcja IV – Trybunał Sprawiedliwości UE, Sekcja V – Trybunał Obrachunkowy.

łowanym „Rocznym budżet Unii” (art. 313-316 TFUE) oraz w innych szczegółowych przepisach. Roczny budżet Unii zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą ustanawiają Parlament Europejski i Rada UE.

Przygotowanie projekt budżetu UE. Na podstawie art. 314 ust. 1 TFUE każda instytucja UE (między innymi organy UE, różne urzędy, biura, centra badawcze), z wyjątkiem Europejskiego Banku Centralnego, sporządza swój preliminarz wydatków na następny rok budżetowy (w praktyce jest już najczęściej gotowy na początku maja) i **w terminie do dnia 1 lipca** przesyła do Komisji Europejskiej, która łączy je w postaci projektu budżetu (projekt ten może zawierać różne warianty preliminarzy). Projekt budżetu obejmuje prognozę dochodów i wydatków.

Przedłożenie projekt budżetu UE Parlamentowi Europejskiemu i Radzie UE. Komisja Europejska przedkłada wniosek zawierający projekt budżetu Parlamentowi Europejskiemu i Radzie UE, **w terminie nie później niż do dnia 1 września roku poprzedzającego rok**, w którym budżet ma być wykonywany. Komisja Europejska może zmieniać projekt budżetu w toku procedury do czasu powołania komitetu pojednawczego¹⁶. Następnie Rada UE przyjmuje stanowisko w sprawie projektu budżetu i przekazuje je Parlamentowi Europejskiemu **nie później niż do dnia 1 października roku poprzedzającego rok**, w którym budżet ma być wykonywany. Rada UE w pełni informuje Parlament Europejski o powodach, które doprowadziły ją do przyjęcia jej stanowiska.

Przyjęcie budżetu UE przez Parlament Europejski. Jeżeli w terminie czterdziestu dwóch dni od tego przekazania Parlament Europejski:

- a) zatwierdzi stanowisko Rady, budżet zostaje przyjęty;
- b) nie podejmie decyzji, budżet uważa się za przyjęty;
- c) przyjmie większością głosów wchodzących w jego skład członków poprawki, zmieniony projekt jest przekazywany Radzie i Komisji. Przewodniczący Parlamentu Europejskiego w porozumieniu z przewodniczącym Rady niezwłocznie zwołuje ko-

¹⁶ W myśl art. 314 ust. 5 TFUE Komitet pojednawczy, w którego skład wchodzi członkowie Rady UE lub ich przedstawiciele oraz taka sama liczba członków reprezentujących Parlament Europejski, ma za zadanie na podstawie stanowisk Parlamentu Europejskiego i Rady UE osiągnąć porozumienie w sprawie wspólnego projektu większością kwalifikowaną członków Rady UE lub ich przedstawicieli oraz większością głosów członków reprezentujących Parlament Europejski, w terminie dwudziestu jeden dni od jego zwołania.

mitet pojednawczy. Jednak komitet pojednawczy nie zbiera się, jeżeli w terminie dziesięciu dni od przekazania projektu Rada poinformuje Parlament Europejski o przyjęciu wszystkich jego poprawek.

Należy podkreślić, że Komisja Europejska ma obowiązek uczestniczyć w pracach komitetu pojednawczego i podejmuje wszelkie niezbędne inicjatywy na rzecz zbliżenia stanowisk Parlamentu Europejskiego i Rady UE. W przypadku gdy procedura przewidziana w niniejszym artykule została zakończona, **przewodniczący Parlamentu Europejskiego stwierdza, że budżet jest ostatecznie przyjęty**. W orzeczeniu z dnia 17 września 2013 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej podkreślał, że procedura budżetowa przewidziana w art. 314 TFUE zamyka się przyjęciem aktu zgodnie z jego ust. 9, którym przewodniczący Parlamentu, jako organ tej instytucji, stwierdza po sprawdzeniu prawidłowości postępowania, że budżet został ostatecznie przyjęty. Akt ten stanowi ostatni etap procedury przyjmowania budżetu Unii i nadaje mu moc obowiązującą. W tym względzie o ile art. 314 akapit pierwszy TFUE, stwierdzając, że Parlament i Rada ustanawiają budżet Unii, przypomina, że zgodnie z art. 14 ust. 1 TUE i art. 16 ust. 1 TUE funkcje budżetowe są pełnione łącznie przez obydwie instytucje, o tyle żaden z przepisów art. 314 TFUE nie przewiduje przyjęcia na koniec procedury budżetowej aktu podpisanego wspólnie przez przewodniczących Parlamentu i Rady¹⁷.

12.5. Wykonywanie budżetu UE (S. Presnarowicz)

Roczny budżet UE podlega wykonaniu przez Komisję Europejską. Najważniejsze reguły wykonania tego budżetu zostały określone w rozdziale czwartym Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zatytułowanym „Wykonanie budżetu i absolutorium” (art. 317-318 TFUE) oraz w wydanym na podstawie art. 322 TFUE rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euroatom) Nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do

17 Zob. wyrok TSUE w sprawie C-77/11 Rada Unii Europejskiej v. Parlament Europejski, Dz.Urz. UE C 325, z. 9.11.2013 r.

budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (dalej powoływane jako RF)¹⁸.

Komisja Europejska wykonuje budżet we współpracy z państwami członkowskimi UE, zgodnie z przepisami RF, na własną odpowiedzialność i w granicach przyznaných środków, zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami. Państwa członkowskie UE mają obowiązek współpracować z Komisją Europejską w celu zapewnienia, aby środki były wykorzystywane zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami. Pod pojęciem „należytego zarządzania finansami” należy rozumieć postępowanie w sposób zapewniający ochronę interesów finansowych, z jednoczesnym uwzględnieniem reguł gospodarności, skuteczności, efektywności, przejrzystości procedur oraz proporcjonalności kosztów administracyjnych¹⁹.

Rozporządzenie przewiduje obowiązki kontroli i audytu państw członkowskich w zakresie wykonania budżetu oraz wynikającą z nich odpowiedzialność. Przewiduje ono także obowiązki i szczegółowe zasady, według których każda instytucja uczestniczy w wykonywaniu swoich własnych wydatków. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że pod względem organizacyjnym można wyróżnić trzy metody wykonywania budżetu UE²⁰. Komisja Europejska wykonuje roczny budżet według następujących metod:

- 1) bezpośrednio („zarządzanie bezpośrednie”), przy pomocy swoich służb, w tym swoich pracowników w delegaturach UE pod kierownictwem odpowiedniego szefa delegatury lub za pośrednictwem agencji wykonawczych,
- 2) w trybie zarządzania dzielonego z państwami członkowskimi („zarządzanie dzielone”) lub
- 3) pośrednio („zarządzanie pośrednie”), jeżeli przewiduje to akt podstawowy lub przez powierzenie zadań związanych z wykonywaniem budżetu.

18 Dz.Urz. UE L 298 z 26.10.2012, s. 1 ze zm.

19 Więcej na ten temat: C. Kosikowski, *Finanse i prawo finansowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, s. 127 i n.

20 *Ibidem*, s. 128.

12.6. Kontrola wykonania budżetu i absolutorium budżetowe w UE (S. Presnarowicz)

Kontrola wykonania budżetu UE. Wykonanie rocznego budżetu UE podlega kontroli wewnętrznej oraz zewnętrznej. Stosownie do postanowień art. 32 ust. 2 RF **kontrolę wewnętrzną** definiuje się jako proces stosowany na wszystkich szczeblach zarządzania i mający zapewnić wystarczającą pewność co do osiągnięcia następujących celów:

- a) skuteczności, wydajności i oszczędności operacji;
- b) wiarygodności sprawozdawczości;
- c) ochrony mienia i informacji;
- d) zapobiegania nadużyciom finansowym i nieprawidłowościom oraz ich wykrywania, korygowania i monitorowania;
- e) odpowiedniego zarządzania ryzykiem w zakresie legalności i prawidłowości operacji podstawowych, z uwzględnieniem wieloletniego charakteru programów, jak również charakteru danych płatności.

Skuteczna kontrola wewnętrzna opiera się na najlepszej praktyce międzynarodowej i obejmuje w szczególności:

- a) podział obowiązków;
- b) właściwe zarządzanie ryzykiem i strategię kontroli, w tym kontrole na szczeblu odbiorców;
- c) unikanie konfliktu interesów;
- d) odpowiednią ścieżkę audytu i integralność danych w systemach danych;
- e) procedury monitorowania wyników i procedury prowadzenia działań następczych w przypadku stwierdzenia słabych punktów oraz wyjątków w systemie kontroli wewnętrznej;
- f) okresową ocenę prawidłowego funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej.

Wydajna kontrola wewnętrzna opiera się na następujących elementach:

- a) wdrożeniu właściwej strategii zarządzania ryzykiem i strategii kontroli skoordynowanej przez odpowiednich uczestników łańcucha kontroli;
- b) dostępności wyników przeprowadzonych kontroli dla wszystkich odpowiednich uczestników łańcucha kontroli;
- c) bazowaniu w stosownych przypadkach na deklaracjach zarządczych partnerów wykonujących oraz na opiniach z niezależnych audytów, pod warunkiem że jakość pracy wykonanej w celu sporządzenia tych dokumentów jest wystarczająca i możliwa do zaakceptowania oraz że praca ta została wykonana przy zastosowaniu uzgodnionych norm;
- d) wdrażaniu bez zbędnej zwłoki środków naprawczych, w tym – w stosownych przypadkach – odstrasżających kar;
- e) jasnych i jednoznacznych przepisach dotyczących poszczególnych polityk;
- f) eliminowaniu wielokrotnych kontroli;
- g) poprawie korzystnej relacji kosztów do korzyści związanych z działaniami kontrolnymi.

Budżet UE wykonuje się przy zapewnieniu skutecznej i wydajnej kontroli wewnętrznej dostosowanej do danej metody wykonywania (art. 32 ust. 1 RF)

Kontrolę zewnętrzną wykonania budżetu UE wykonuje Parlament Europejski, Rada UE oraz Trybunał Obrachunkowy. Na podstawie art. 318 TFUE Komisja Europejska przedkłada corocznie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie UE rozliczenia za poprzedni rok budżetowy odnoszące się do wykonania budżetu. Komisja Europejska przekazuje im także sprawozdanie finansowe przedstawiające aktywa i pasywa UE. Komisja Europejska przedstawia także Parlamentowi Europejskiemu i Radzie UE sprawozdanie oceniające finanse UE oparte na uzyskanych wynikach, w szczególności w odniesieniu do wskazań udzielonych przez Parlament Europejski i Radę UE na podstawie art. 319 TFUE. **Innym rodzajem kontroli zewnętrznej wykonania budżetu UE, jest kontrola sprawowana przez Trybunał Obrachunkowy, z siedzibą w Luksemburgu.** W skład Trybunału Obrachunkowego wchodzi jeden obywatel z każdego państwa członkowskiego (art. 286 TFUE). Człon-

kowie Trybunału Obrachunkowego są wybierani spośród osób, które wchodzi lub wchodziły w swych państwach w skład organów kontroli zewnętrznej lub mających szczególne kwalifikacje do zajmowania tego stanowiska. Trybunał Obrachunkowy kontroluje rachunki wszystkich dochodów i wydatków UE. Kontroluje również rachunki wszystkich dochodów i wydatków wszystkich organów lub jednostek organizacyjnych utworzonych przez UE w zakresie, w jakim akt założycielski nie wyklucza takiej kontroli. Trybunał Obrachunkowy przedkłada Parlamentowi Europejskiemu i Radzie UE poświadczenie wiarygodności rachunków, jak również legalności i prawidłowości operacji leżących u ich podstaw, które jest publikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Trybunał Obrachunkowy kontroluje legalność i prawidłowość dochodów i wydatków oraz upewnia się co do należytego zarządzania finansami. Czyniąc to, sygnalizuje w szczególności wszelkie nieprawidłowości. Kontrole te mogą być przeprowadzane przed zamknięciem rozliczeń w danym roku budżetowym. Kontrola dotyczy dokumentów, a w razie potrzeby przeprowadzana jest na miejscu w innych instytucjach UE, w pomieszczeniach każdego organu lub jednostki organizacyjnej zarządzających dochodami i wydatkami w imieniu Unii oraz w państwach członkowskich, w tym w pomieszczeniach każdej osoby fizycznej lub prawnej otrzymującej płatności z budżetu. Trybunał Obrachunkowy sporządza roczne sprawozdanie po zamknięciu każdego roku budżetowego. Sprawozdanie to jest przesyłane innym instytucjom UE i publikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej wraz z odpowiedziami tych instytucji na uwagi Trybunału Obrachunkowego. Pomaga on Parlamentowi Europejskiemu i Radzie UE w wykonywaniu ich funkcji kontrolnych w zakresie wykonania budżetu.

Absolutorium budżetowe w UE. Stosownie do postanowień art. 314 ust. 1 TFUE Parlament Europejski, na zalecenie Rady UE, **udziela Komisji Europejskiej absolutorium z wykonania budżetu.** Absolutorium to powinno być udzielone w terminie do 15 maja drugiego roku po roku budżetowym, którego dotyczy kontrola wykonania budżetu. W tym celu Rada UE i Parlament Europejski kolejno badają rachunki, bilans finansowy i sprawozdanie oceniające, o których mowa w art. 318 TFUE, roczne sprawozdanie Trybunału Obrachunkowego wraz z odpowiedziami kontrolowanych instytucji na uwagi Trybunału Obrachunko-

wego, oświadczenie o wiarygodności określone w artykule 287 ustęp 1 drugi akapit TFUE, jak również odpowiednie sprawozdania specjalne Trybunału Obrachunkowego. Przed udzieleniem Komisji Europejskiej absolutorium lub w jakichkolwiek innych celach pozostających w związku z wykonywaniem jego uprawnień w dziedzinie realizacji budżetu Parlament Europejski może żądać przesłuchania Komisji Europejskiej w sprawie wykonywania wydatków lub funkcjonowania systemów kontroli finansowej. Komisja Europejska przedkłada Parlamentowi Europejskiemu, na jego żądanie, wszelkie niezbędne informacje. Na żądanie Parlamentu Europejskiego lub Rady Komisja Europejska składa sprawozdanie co do środków podjętych w kontekście tych uwag i komentarzy, a zwłaszcza co do instrukcji udzielonych służbom odpowiedzialnym za wykonanie budżetu. Sprawozdania te są również przesyłane do Trybunału Obrachunkowego.

