

Agata GRABOWICZ*

 <https://orcid.org/0000-0002-9236-819X>

ZASADY BUDŻETOWE W BUDŻECIE OGÓLNYM UNII EUROPEJSKIEJ

Abstrakt

Przedmiot badań: Przedmiotem artykułu jest zagadnienie zasad budżetowych w budżecie ogólnym Unii Europejskiej z uwzględnieniem zmian wynikających z treści Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2024/2509 z dnia 23 września 2024 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii. Zasady budżetowe tradycyjnie definiowane są jako postulaty nauki dotyczące wymagań, jakim powinien odpowiadać budżet. Nie wszystkie z zasad budżetowych są realizowane przez ustawodawcę w równym stopniu. Niektóre z nich mają formę norm prawnych i są realizowane w pełni, część z nich może być wyinterpretowana z obowiązujących przepisów i obowiązywać jedynie w pewnym zakresie. Postulaty te sformułowane są tradycyjnie pod adresem krajowego ustawodawcy, jednak pozostają aktualne także w odniesieniu do budżetu ogólnego Unii Europejskiej.

Cel badawczy: Celem artykułu jest po pierwsze ustalenie katalogu zasad budżetowych budżetu ogólnego w stanie prawnym obowiązującym od 2024 r., a także ustalenie zakresu znaczeniowego poszczególnych zasad budżetowych budżetu Unii Europejskiej na tle tradycyjnego ujęcia zasad budżetowych, prezentowanego w doktrynie prawa finansowego. Celem artykułu jest także zweryfikowanie, jakie odrębności powodują, że budżet ogólny opiera się niekiedy na zmodyfikowanych w stosunku do budżetów krajowych zasadach budżetowych.

Metody: Zasady budżetowe w odniesieniu do budżetu ogólnego wynikają zarówno z przepisów prawa pierwotnego, jak i prawa wtórnego. Dodatkowo prawodawca unijny nawiązuje w regulacji zasad budżetowych do wartości opisanych w Karcie Praw Podstawowych, art. 2 TUE oraz mechanizmu warunkowości. W ramach artykułu dokonano charakterystyki zasad budżetowych w budżecie ogólnym, tj. zasady jedności, rzetelności budżetowej, jednoroczności, równowagi, jednostki rozliczeniowej, uniwersalności, specyfikacji, należytego zarządzania finansami oraz zasady przejrzystości. Przyjętą metodą badawczą była przede wszystkim metoda dogmatycznoprawna. Uzupełniając wykorzystano metodę prawnoporównawczą, która posłużyła do zestawienia unormowań dotyczących budżetu w prawie Unii Europejskiej oraz w regulacji krajowych.

Wyniki: Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że rola oraz znaczenie zasad budżetowych tradycyjnie ujmowanych w doktrynie prawa finansowego pozostają co do zasady aktualne również w odniesieniu do budżetu ogólnego Unii Europejskiej, można wskazać jednak na pewne odrębności.

* Dr, adiunkt, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Finansowego; e-mail: agrabowicz@wpia.uni.lodz.pl

Przyczyna tych odrębności tkwi po pierwsze w innych funkcjach, które pełnią budżety narodowe oraz budżet ogólny, innej strukturze i charakterze wydatków, innych kategoriach i cechach dochodów budżetowych.

Słowa kluczowe: budżet ogólny, zasady budżetowe, mechanizm warunkowości.

1. Wstęp

Przedmiotem artykułu jest zagadnienie zasad budżetowych w budżecie ogólnym Unii Europejskiej, z uwzględnieniem zmienionego stanu prawnego, obowiązującego na mocy Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 2024/2509 z dnia 23 września 2024 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (wersja przekształcona)¹.

W doktrynie prawa finansowego pod pojęciem zasad budżetowych rozumie się postulaty nauki dotyczące wymagań, jakim powinien odpowiadać budżet będący podstawowym planem finansowym państwa². Postulaty te kierowane są pod adresem ustawodawstwa i praktyki, dotyczą prawidłowej organizacji i funkcjonowania gospodarki budżetowej w celu optymalnej realizacji jej zadań³. Mimo że katalog zasad budżetowych w ujęciu poszczególnych autorów różni się, wśród zasad budżetowych wymienia się tradycyjnie zasadę powszechności, zasadę jedności formalnej, zasadę jedności materialnej, zasadę roczności, zasadę równowagi, zasadę przejrzystości, zasadę szczegółowości⁴. Zasady stały się trwałymi właściwościami budżetu, w sposób realny kształtującymi jego treść⁵.

Zasady budżetowe pozostają aktualne nie tylko na gruncie ustawodawstw krajowych, znajdują swoje odzwierciedlenie także w prawie Unii Europejskiej. W tym przypadku, regulacja dotycząca zasad budżetowych wynika zarówno z treści przepisów prawa pierwotnego – Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, jak i prawa wtórnego – aktualnie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 2024/2509 z dnia 23 września 2024 r. w sprawie zasad finansowych mających

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2024/2509 z dnia 23 września 2024 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (wersja przekształcona), dalej: Rozporządzenie finansowe z 2024 r.

² E. Kornberger-Sokolowska, w: M. Bitner, E. Chojna-Duch, M. Grzybowski, *Prawo finansowe*, Warszawa 2017, s. 139.

³ D. Cyman, w: A. Drwillo (red.), *Podstawy finansów i prawa finansowego*, Warszawa 2014, s. 328.

⁴ R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, *Prawo finansowe*, Warszawa 2011, s. 58.

⁵ A. Borodo, *Budżet państwa a zasady budżetowe*, w: J. Gluchowski, C. Kosikowski, J. Szolno-Koguc (red.), *Nauka finansów publicznych i prawa finansowego w Polsce. Dorobek i kierunki rozwoju. Księga jubileuszowa profesor Alicji Pomorskiej*, Lublin 2008, s. 169.

zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (wersja przekształcona)⁶. Rozporządzenie to zastąpiło wcześniej obowiązujące Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii⁷. W konsekwencji zmiany stanu prawnego modyfikacji uległy także niektóre z postanowień odnoszących się do zasad budżetowych budżetu ogólnego. W szczególności, w nowym brzmieniu przepisu art. 6 Rozporządzenia finansowego prawodawca unijny nawiązał do mechanizmu warunkowości, Karty Praw Podstawowych oraz wartości Unii wynikających z art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej jako tych, którym powinno podlegać uchwalanie i wykonywanie budżetu. Ponadto, wprowadzono także pewne nowe szczegółowe regulacje, dotyczące realizacji poszczególnych zasad budżetowych.

Celem artykułu jest:

- 1) dokonanie charakterystyki zasad budżetowych w prawie Unii Europejskiej na tle tradycyjnego ujęcia zasad budżetowych prezentowanego w doktrynie prawa finansowego;
- 2) porównanie treści regulacji w oparciu o przepisy Rozporządzenia finansowego z 2018 r. i Rozporządzenia finansowego z 2024 r., ich przełożenia na praktykę stosowania prawa budżetowego UE oraz dokonanie oceny wprowadzonych zmian;
- 3) wskazanie przyczyn różnic w ujęciu zasad budżetowych w budżetach krajowych oraz w budżecie ogólnym UE.

Zgodnie z przyjętą tezą badawczą w odniesieniu do zasad budżetowych w budżecie ogólnym Unii Europejskiej aktualne pozostają ogólne założenia formułowane przez doktrynę prawa finansowego w odniesieniu do zasad budżetowych dotyczących budżetu państwa, jednak stopień oraz forma realizacji poszczególnych zasad różni się w porównaniu z budżetami krajowymi.

⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 2024/2509 z dnia 23 września 2024 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (Dz. U. UE L 2024/2509 z 26.9.2024).

⁷ Dalej: Rozporządzenie finansowe z 2018 r.

2. Charakterystyka poszczególnych zasad budżetowych w budżecie ogólnym Unii Europejskiej na tle ogólnego ujęcia zasad budżetowych w doktrynie prawa finansowego

Unormowania dotyczące poszczególnych zasad budżetowych zawarte są w Tytule II Rozporządzenia finansowego z 2024 r. w rozdziałach I–VIII. Zgodnie z art. 6 ust. 1 Rozporządzenia finansowego z 2024 r. budżet uchwała się i wykonuje zgodnie z zasadami jedności, rzetelności budżetowej, jednoroczności, równowagi, jednostki rozliczeniowej, uniwersalności, specyfikacji, zasadą należytego zarządzania finansami oraz zasadą przejrzystości.

W dalszej części artykułu zostanie dokonana charakterystyka poszczególnych zasad budżetowych, mających zastosowanie w budżecie ogólnym Unii Europejskiej. Wskazane także zostaną zmiany, które weszły w życie w oparciu o regulację Rozporządzenia finansowego z 2024 r.

2.1. Zasada jedności

Zasada jedności stanowi postulat ujmowania budżetu w jednym akcie prawnym. W prawie Unii Europejskiej zasada ta wynika z samej definicji budżetu ogólnego, zgodnie z którą budżet jest instrumentem, w którym „prognozowane są i zatwierdzane wszystkie dochody i wydatki uznane za niezbędne dla Unii (art. 7 Rozporządzenia finansowego). Zasada jedności wywodzona może być także z art. 310 TFUE, zgodnie z którym wszystkie dochody i wydatki Unii powinny stanowić przedmiot preliminarza na każdy rok budżetowy i być wpisane do budżetu. Zasada jedności budżetowej w budżecie ogólnym Unii Europejskiej polega na tym, że wydatki i dochody UE tworzą wspólny budżet, który jest zarządzany i kontrolowany jako całość. Dochody i wydatki powinny być ujęte w jednym dokumencie autoryzującym dokonywanie wydatków i gromadzenie dochodów⁸. Zasada ta ma na celu zapewnienie przejrzystości i umożliwienie kontroli nad wydatkowaniem środków publicznych przez Unię Europejską. Dzięki temu wszystkie operacje finansowe UE są rejestrowane i monitorowane w sposób spójny.

Zasada jedności budżetowej realizowana jest w budżecie ogólnym w warunkach klasyfikacji środków na środki zróżnicowane (środki na zobowiązania i środki na płatności) oraz środki niezróżnicowane (art. 7 ust. 2 Rozporządzenia finansowego z 2024 r.). Zróżnicowanie środków jest uzasadnione faktem, że

⁸ E. Chojna-Duch (red.), *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2010, s. 456.

programy i fundusze strukturalne realizowane są często w perspektywie wieloletniej, a nie tylko jednorocznej. Środki na zobowiązania dotyczą zaciąganych w roku budżetowym zobowiązań na poczet działań prowadzonych w roku bieżącym, lecz również w kolejnych latach. Środki na płatności stanowią realne kwoty transferów między beneficjentami a budżetem UE, które mogą być realizowane w danym roku.

Rozporządzenie finansowe z 2024 r. wprowadza ważną zmianę w zakresie definicji jednego z podstawowych dla zagadnień budżetu ogólnego pojęć – to jest środków na płatności.

Na mocy zmian obowiązujących od 2024 r. środki na płatności pokrywają oprócz, jak dotąd, płatności z tytułu zobowiązań prawnych zaciągniętych w roku budżetowym lub w poprzednich latach budżetowych, także zasilanie rezerw na zobowiązania finansowe, o których mowa w art. 214 Rozporządzenia finansowego (gwarancji budżetowych i pomocy finansowej na rzecz państw trzecich). Zmiana ta, znajdująca odzwierciedlenie także w dalszych szczegółowych przepisach Rozporządzenia finansowego, ma na celu odzwierciedlenie szczególnego charakteru i zasad zasilania rezerw na zobowiązania finansowe oraz gwarancji budżetowych (pkt 7 Preambuły do Rozporządzenia). Zasilanie rezerw w budżecie ogólnym Unii Europejskiej oznacza przekazywanie środków finansowych do specjalnych pozycji budżetowych, z których Komisja Europejska lub inne instytucje UE mogą korzystać w sytuacjach nadzwyczajnych, nieprzewidzianych lub wymagających szczególnej elastyczności. System zasilania rezerw w budżecie UE jest mechanizmem zapewniającym elastyczność finansowania, umożliwia reagowanie na nieprzewidziane sytuacje oraz stanowi ważny instrument zarządzania kryzysowego.

2.2. Zasada rzetelności budżetowej

Zasada rzetelności budżetowej jest ujęta w art. 7 Rozporządzenia finansowego łącznie z zasadą jedności. Rzetelność w tym kontekście (*budgetary accuracy*) można rozumieć również jako jego dokładność i precyzyjność.

Zasada rzetelności oznacza, że w budżecie są zatwierdzane tylko te wydatki, które są uznane za niezbędne dla Unii. Nie można też zaciągać jakichkolwiek zobowiązań ani zatwierdzać jakichkolwiek wydatków, przekraczających poziom zatwierdzonych środków. Wszelkie dochody i wydatki powinny być ujęte zgodnie ze stanem rzeczywistym oraz powinny być planowane w sposób oparty na rzetelnych prognozach i danych. Budżet powinien być także rzetelny w sensie formalnym, czego przejawem jest, aby wszystkie dochody i wydatki zapisane

były w odpowiedniej linii budżetowej. W zakresie komentowanej zasady Rozporządzenie finansowe z 2024 r. nie wprowadza zmian do wcześniej obowiązującej regulacji prawnej.

2.3. Zasada jednoroczności

Zgodnie z zasadą jednoroczności ujętej w art. 9 Rozporządzenia finansowego z 2024 r. środki zapisane w budżecie zatwierdza się na okres jednego roku budżetowego, który trwa od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia. Zasada ta wywodzona może być również z art. 310 TFUE w zw. z art. 314 TFUE, gdzie wskazano, że Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą, ustanawiają roczny budżet Unii. Zasada roczności wiąże się m.in. z obowiązkiem corocznego dokonywania przez państwa członkowskie wpłat do budżetu, których kalkulacja opiera się na dochodzie narodowym brutto i konieczności autoryzacji wydatków budżetu w danym roku kalendarzowym⁹.

Należy podkreślić, że zasada jednoroczności obowiązuje w prawie Unii Europejskiej w warunkach wieloletniego planowania finansowego. Niezależnie od budżetu rocznego są przyjmowane Wieloletnie Ramy Finansowe, które stanowią swego rodzaju budżet wieloletni. Nie zmienia to jednorocznego charakteru budżetu ogólnego, jednak wywiera wpływ na treść budżetu w poszczególnych latach budżetowych, objętych planem wieloletnim¹⁰. Wieloletnie Ramy Finansowe mają charakter wiążący w stosunku do budżetu ogólnego, w tym sensie że zawierają nieprzekraczalne limity środków na zobowiązania oraz środków na płatności, które nie mogą zostać przekroczone przez organy Unii przyjmujące budżet na poszczególne lata.

W warunkach obowiązującej zasady jednoroczności budżetu dopuszczalne jest przenoszenie wydatków na następny rok budżetowy (art. 13 Rozporządzenia finansowego). Uprawnienie do przenoszenia wydatków na następny rok budżetowy stanowi wyjątek od zasady, zgodnie z którą środki niewykorzystane do końca roku budżetowego, na który zostały zapisane, zostają anulowane. Przenoszenie wydatków jest dopuszczalne wyłącznie w odniesieniu do kategorii środków wymienionych w art. 12 ust. 2 Rozporządzenia finansowego, wyłącznie na kolejny rok budżetowy oraz w oparciu o decyzję zainteresowanej instytucji Unii i poinformowanie Parlamentu Europejskiego i Rady o podjętej decyzji.

⁹ *Ibidem*, s. 455.

¹⁰ A. Nowak-Far (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2017, s. 249.

Odnosząc się do zasady roczności, wskazać można na pewne zmiany obowiązujące od 2024 r. W stanie prawnym obowiązującym na mocy Rozporządzenia finansowego z 2018 r. zobowiązania zapisywane były w księgach rachunkowych na dany rok budżetowy na podstawie zobowiązań prawnych zaciągniętych do dnia 31 grudnia tego roku. Po wejściu w życie Rozporządzenia finansowego z 2024 r. zobowiązania zapisuje się w księgach rachunkowych na dany rok budżetowy na podstawie zobowiązań prawnych zaciągniętych oraz zasilenia rezerw na zobowiązania finansowe, o których mowa w art. 214, dokonanego do dnia 31 grudnia tego roku (art. 10 ust. 4 Rozporządzenia finansowego z 2024 r.). Wprowadzona zmiana wpisuje się w szerszą modyfikację przepisów w zakresie zasilania rezerw w budżecie ogólnym UE.

2.4. Zasada równowagi

Zgodnie z art. 17 Rozporządzenia finansowego z 2024 r. budżet ogólny Unii Europejskiej ma charakter zrównoważony, co oznacza, że wszelkie wydatki budżetowe muszą znajdować pokrycie w dochodach. Prawo Unii Europejskiej wyłącza możliwość przyjęcia budżetu z deficytem. Stanowi to istotną różnicę w stosunku do większości uregulowań krajowych, gdzie uchwalenie budżetu z deficytem jest dopuszczalne, zaś prawo zawiera regulacje mające służyć unikaniu sytuacji nadmiernego zadłużania państwa.

Zgodnie z art. 17 Rozporządzenia finansowego z 2024 r. dochody i środki na płatności muszą znajdować się w równowadze. W powołanym przepisie wyłączono także uprawnienie do zaciągania pożyczek w ramach budżetu. Zasada ta jest wyrażona także w art. 310 TFUE, w którym wskazano, że budżet powinien być zrównoważony w odniesieniu do dochodów i wydatków. Zasada równowagi budżetowej może być ściśle realizowana tylko na etapie opracowywania projektu i uchwalania budżetu. Nie jest bowiem dopuszczalne uchwalanie budżetu ogólnego UE z deficytem lub nadwyżką. Osiągnięcie równowagi na etapie wykonania budżetu jest natomiast praktycznie niemożliwe¹¹. Jednak w przypadku, gdy wykonanie budżetu rocznego zakończy się powstaniem nadwyżki lub deficytu – wówczas kwoty te przenosi się zgodnie z art. 18 Rozporządzenia finansowego na następny rok po stronie dochodów (nadwyżka) lub środków na płatności (deficyt). W konsekwencji budżet ogólny w sensie rachunkowym ma zawsze zrównoważony charakter¹².

¹¹ M. Bitner, E. Chojna-Duch, M. Grzybowski, *Prawo finansowe*, Warszawa 2017, s. 236.

¹² M. Tyniewicki, *Znaczenie klasycznych zasad budżetowych w budżecie ogólnym Unii Europejskiej*, w: L. Etel, M. Tyniewicki, *Finanse publiczne i prawo finansowe – realia i perspektywy*

2.5. Zasada jednostki rozliczeniowej

Zgodnie z art. 320 TFUE oraz art. 19 Rozporządzenia finansowego wieloletnie ramy finansowe oraz budżet ogólny są sporządzane i wykonywane w euro. W euro prezentuje się również sprawozdania finansowe. Jednakże do celów przepływów pieniężnych, o których mowa w art. 77 Rozporządzenia finansowego, dopuszczalne jest przeprowadzenie operacji w innych walutach.

Do celów związanych z prowadzeniem ksiąg rachunkowych, kont budżetowych oraz kont księgi głównej, dokonywanie przeliczeń między euro a inną walutą odbywa się według miesięcznego księgowego kursu wymiany euro. Taki kurs księgowy ustalany jest przez księgowego Komisji na podstawie kursu wymiany obowiązującego w przedostatnim dniu roboczym miesiąca poprzedzającego miesiąc, dla którego ustala się kurs. Zgodnie z zasadami określonymi w Rozporządzeniu finansowym przeliczeń walutowych dokonuje się w taki sposób, aby uniknąć wywierania znaczącego wpływu na poziom współfinansowania przez Unię lub szkodliwego wpływu na budżet. W stosownych przypadkach kurs wymiany między euro a innymi walutami może być obliczany z zastosowaniem średniego dziennego kursu wymiany w danym okresie. Zasada jednostki rozliczeniowej nie uległa zmianie w oparciu o treść Rozporządzenia finansowego z 2024 r.

2.6. Zasada uniwersalności

Zasada uniwersalności stanowi postulat ujmowanej tradycyjnie zasady jedności materialnej budżetu. Posiada ona dwa aspekty – zakaz funduszowania oraz zakaz dokonywania kompensat¹³.

Zakaz dokonywania kompensat pomiędzy kwotami wpłacanymi do budżetu a z niego wypłacanymi oznacza, że wszystkie dochody i wydatki zapisuje się w budżecie w pełnej wysokości, nie wprowadzając jakichkolwiek korekt między nimi (art. 21 Rozporządzenia finansowego z 2024 r). Zasada uniwersalności zakłada, że wszystkie wpływy służą finansowaniu wszystkich wydatków, a państwa członkowskie nie mogą wpłacać do budżetu kwot będących różnicą pomiędzy zobowiązaniami wobec Unii a sumą, którą dany kraj otrzyma z budżetu UE¹⁴.

Zakaz funduszowania oznacza, że nie należy wiązać określonych dochodów z wydatkami, zaś całość dochodów budżetu powinna zostać przeznaczona na

zmian. *Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Eugeniuszowi Ruśkowskiemu*, Białystok 2012, s. 209–221.

¹³ M. Bitner, E. Chojna-Duch, M. Grzybowski, *Prawo finansowe...*, s. 236.

¹⁴ J. Soboń, *Budżet Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 8.

pokrycie całości wydatków. W prawie Unijnym zasada uniwersalności została wyrażona w art. 20 Rozporządzenia finansowego, który stanowi, że bez uszczerbku dla art. 21 suma dochodów pokrywa sumę środków na płatności.

Wyjątkiem od zasady niefunduszowania w budżecie ogólnym jest uprawnienie do finansowania szczególnych pozycji wydatków z zewnętrznych oraz wewnętrznych dochodów przeznaczonych na określony cel. Wśród dochodów zewnętrznych przeznaczonych na określony cel wymienić należy m.in. szczególnie dodatkowe wkłady finansowe państw członkowskich (w tym wkłady dobrowolne, na rzecz unijnych programów, instrumentów i działań), środki odnoszące się do dochodów generowanych przez Fundusz Badawczy Węgla i Stali, odsetki od depozytów i grzywien, przewidziane w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1467/97, czy dochody z fundacji, subwencje, dary i zapisy na cele dobroczynne. Na dochody wewnętrzne przeznaczone na określony cel składają się m.in. dochody od osób trzecich z tytułu dostarczonych im na zamówienie towarów, usług lub wykonanych robót budowlanych; dochody pochodzące ze spłaty nienależnie wypłaconych kwot, rozliczenia roszczeń ubezpieczeniowych, dochody z najmu i sprzedaży budynków i gruntu.

Gdy chodzi o środki przeznaczone na określony cel, rozporządzenie finansowe z 2024 r. wprowadza zmianę w zakresie zasad, na jakich Unia Europejska może przyjmować darowizny. Zgodnie z nową regulacją, w wyjątkowych okolicznościach Komisja może przyjąć wszelkie darowizny rzeczowe na rzecz Unii, niezależnie od ich wartości, w przypadku gdy są one dokonywane na potrzeby pomocy humanitarnej, wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych, ochrony ludności lub pomocy w zakresie zarządzania kryzysowego. Komisji przysługuje uprawnienie do przyjęcia takiej darowizny pod warunkiem spełnienia przesłanek wynikających z art. 25 ust. 3 Rozporządzenia finansowego z 2024 r. Poprzednio obowiązujące Rozporządzenie nie przewidywało tego rodzaju uprawnienia.

2.7. Zasada specyfikacji

Zasada specyfikacji to postulat, aby opracowywanie i zatwierdzanie budżetu obejmowało szczegółowe, a nie tylko ogólne ujęcie dochodów i wydatków, z uwzględnieniem ich charakteru i przeznaczenia¹⁵. Oznacza, że środki budżetowe muszą być przypisane do konkretnych pozycji budżetowych. Zasada szczegółowości opiera się na klasyfikacji budżetowej, która określa wewnętrzną strukturę

¹⁵ A. Borodo, *Konstrukcja prawna ustawy budżetowej*, Toruń 2017, s. 14.

budżetu ogólnego. Budżet UE wyraźnie określa rodzaj wydatków, klasyfikuje je według ich charakteru i przeznaczenia¹⁶.

Budżet ogólny UE opiera się na strukturze horyzontalnej oraz strukturze wertykalnej¹⁷. Struktura horyzontalna obejmuje ogólne zestawienie dochodów oraz poszczególne sekcje podzielone na zestawienia dochodów i wydatków. Struktura wertykalna obejmuje tytuły, rozdziały, artykuły, pozycje oraz uwagi. Budżet ogólny składa się z odrębnych części dla każdej instytucji, podzielonych na zestawienia dochodów i wydatków. Dochody podzielone są w podziale na tytuły (odpowiadające obszarowi polityki) i na rozdziały (dany rodzaj działalności). W zakresie dotyczącym wydatków natomiast struktura budżetu opiera się na podziale na artykuły i pozycje.

2.8. Zasada przejrzystości

Zasada przejrzystości budżetu oznacza jego czytelność i zrozumiałość¹⁸. Zasada przejrzystości budżetu ogólnego jest pochodną szerzej rozumianej zasady przejrzystości, która stanowi jedną z podstawowych zasad Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 15 TFUE „w celu wspierania dobrych rządów i zapewnienia uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego, instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii działają z jak największym poszanowaniem zasady otwartości. Jednocześnie każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub siedzibę statutową w Państwie Członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, niezależnie od ich formy, z zastrzeżeniem zasad i warunków określonych zgodnie z niniejszym ustępem”.

Zasada przejrzystości budżetu ogólnego Unii Europejskiej wyrażona jest art. 37 Rozporządzenia finansowego. Polega na tym, że cały proces tworzenia, przyjmowania, realizacji i kontroli budżetu UE musi być jasny, zrozumiały i dostępny dla obywateli oraz instytucji. Oznacza, że jawne jest pochodzenie środków finansowych UE, to, na co są wydatkowane, jawne są procedury, w ramach których decyduje się o wydatkach oraz wyniki wydatkowania środków.

Istotnym przejawem zasady przejrzystości budżetu ogólnego są określone w Rozporządzeniu finansowym zasady jego publikacji. Przewodniczący Parlamentu Europejskiego nakazuje opublikowanie w Dzienniku Urzędowym Unii

¹⁶ J. Soboń, *Budżet...*, s. 13.

¹⁷ M. Bitner, E. Chojna-Duch, M. Grzybowski, *Prawo finansowe...*, s. 232–233.

¹⁸ C. Kosikowski, *Polskie prawo finansowe na tle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 392.

Europejskiej budżetu i wszelkich budżetów korygujących w wersji, w jakiej zostały ostatecznie przyjęte. Skonsolidowane roczne sprawozdanie finansowe publikuje się w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej oraz na stronach internetowych instytucji Unii.

2.9. Zasada należytego zarządzania finansami

Zasada należytego zarządzania finansami jest uregulowana w art. 33 Rozporządzenia finansowego z 2024 r. Polega ona na wymogu dysponowania środkami budżetowymi zgodnie z trzema zasadami. Po pierwsze, jest to zasada oszczędności, która wymaga, aby zasoby wykorzystywane przez zainteresowaną instytucję Unii w celu wykonywania jej działalności były udostępniane w należyтым czasie, we właściwej ilości i jakości oraz po najlepszej cenie. Po drugie, jest to zasada efektywności, która dotyczy jak najkorzystniejszej relacji pomiędzy wykorzystywanymi zasobami, podejmowanymi działaniami i osiąganymi celami. W praktyce oznacza osiąganie jak największego rezultatu przy wykorzystaniu danych środków. Po trzecie, obowiązuje też zasada skuteczności, która dotyczy stopnia, w jakim zamierzone cele zostały osiągnięte dzięki podjętym działaniom. Wymienione zasady oznaczają dokonywanie wydatków na zdefiniowane wcześniej cele, monitorowanie realizacji tych wydatków oraz dokonywanie ocen wykorzystania środków budżetowych zarówno *ex ante* jak i *ex post*¹⁹.

Od 2024 r. do wcześniej obowiązującego brzmienia przepisu Rozporządzenia z 2018 r. dodano nowe dyrektywy postępowania zgodnego z zasadą należytego zarządzania finansami (art. 33 ust. 2 Rozporządzenia finansowego z 2024 r.). Są to zasady postępowania w taki sposób, aby nie spowodować poważnych szkód dla celów środowiskowych, poszanowanie warunków pracy i zatrudnienia zgodnie z mającym zastosowanie prawem oraz realizowanie programów i działań z uwzględnieniem zasady równości płci i zgodnie z odpowiednią metodyką uwzględniania aspektu płci. Wprowadzona zmiana jest wyrazem akcentowanej w Preambule do Rozporządzenia finansowego potrzeby uwzględniania aspektu płci (pkt 24 Preambuły Rozporządzenia finansowego z 2024 r.), sprostania wyzwaniom klimatycznym i środowiskowym (pkt 25 Preambuły), jak również promowania praw socjalnych oraz sprawiedliwych warunków pracy i zatrudnienia (pkt 26 Preambuły Rozporządzenia finansowego z 2024 r.).

¹⁹ B. Brzeziński (red.), *Prawo finansów publicznych*, Toruń 2010, s. 348.

3. Znaczenie nawiązania w regulacji dotyczącej zasad budżetowych do zasad wynikających z Rozporządzenia ustanawiającego mechanizm warunkowości, Karty Praw Podstawowych oraz wartości Unii wymienionych w art. 2 TUE

Istotna zmiana w zakresie regulacji zasad budżetowych w budżecie ogólnym UE polega na nawiązaniu w treści art. 6 Rozporządzenia finansowego do mechanizmu warunkowości, Karty Praw Podstawowych oraz wartości Unii wynikających z art. 2 TUE. Zmiana ta jest konsekwencją stwierdzenia potrzeby powiązania przez prawodawcę unijnego ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej oraz jej budżetu przestrzeganiem wspólnych dla Unii Europejskiej praw i wartości. Zgodnie z Preambułą Rozporządzenia finansowego z 2024 r. (pkt 11) rozporządzenie powinno umożliwiać przyjmowanie odpowiednich środków i podejmowanie działań w celu ochrony budżetu, na przykład poprzez zawieszenie płatności w przypadkach, gdy nieprzestrzeganie przez dane państwo członkowskie odpowiednich wartości Unii i praw podstawowych ma wpływ na realizację przez to państwo członkowskie działania finansowanego ze środków finansowych Unii.

W Rozporządzeniu finansowym w zmienionym brzmieniu wskazano, że wykonując budżet, państwa członkowskie i Komisja gwarantują przestrzeganie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz przestrzegają wartości Unii zapisanych w art. 2 TUE, które są istotne dla wykonania budżetu.

Karta Praw Podstawowych²⁰ określa podstawowe prawa, których zarówno Unia Europejska, jak i państwa członkowskie muszą przestrzegać. Są to prawa dotyczące godności, wolności, równości, solidarności, praw obywatelskich i wymiaru sprawiedliwości. Zgodnie z art. 2 TUE Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwu Członkowskiemu w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn.

Nawiązanie w treści przepisów Rozporządzenia finansowego z 2024 r. do przestrzegania Karty Praw Podstawowych oraz art. 2 TUE nie jest pierwszym w prawie Unijnym rozwiązaniem, które nakazuje uzależniać wydatkowanie środków z budżetu ogólnego od przestrzegania przez państwa członkowskie będące ich odbiorcami określonych praw i wartości. Do obowiązków stosowania

²⁰ Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 2016/C 202/02.

i przestrzegania Karty Praw Podstawowych nawiązuje też m.in. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060²¹. Rozporządzenie to zobowiązuje państwa członkowskie do skutecznego stosowania i wdrażania Karty Praw Podstawowych na wszystkich etapach realizacji programów i projektów w latach 2021–2027. Obowiązek ten stanowi jeden z „horyzontalnych warunków podstawowych”²². Oznacza to, że Komisja dokonuje płatności na rzecz państwa członkowskiego wyłącznie wtedy, jeżeli w jej ocenie to państwo skutecznie stosuje i wdraża Kartę Praw Podstawowych w toku realizacji programów i projektów finansowanych z funduszy UE²³.

Analogiczny mechanizm przewidziany jest w Rozporządzeniu (UE, Euratom) 2020/2092 w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii (dalej: Rozporządzenie 2020/2092). Istota Rozporządzenia 2020/2092 oraz wynikających z niego procedur i uprawnień sprowadza się do tego, że prawodawca unijny powiązał w nim potrzebę ochrony budżetu Unii Europejskiej z przestrzeganiem zasad państwa prawnego w państwach członkowskich. W preambule Rozporządzenia 2020/2092 podkreślono wyraźne powiązanie między poszanowaniem państwa prawnego a skutecznym wykonywaniem budżetu Unii zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami. Pojęcie „państwo prawne” odnosi się do wartości Unii wymienionych w art. 2 TUE i obejmuje zasadę legalności, zasadę pewności prawa, zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych, zasadę skutecznej ochrony sądowej, zasadę podziału władzy oraz niedyskryminację i równość wobec prawa. Rozporządzenie ustanawia przepisy niezbędne do ochrony budżetu Unii w przypadku naruszeń zasad państwa prawnego w państwach członkowskich. W rozporządzeniu ustanowiono procedury i mechanizmy mające zastosowanie, gdy w państwie członkowskim dochodzi do naruszenia zasad państwa prawnego, które wpływają lub stwarzają poważne ryzyko wpływu na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę interesów finansowych Unii. W preambule²⁴ podkreślono, że „rozporządzenie powinno umożliwiać [...] podejmowanie odpowiednich środków

²¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy, dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej.

²² Art. 9 Rozporządzenia 2021/1060.

²³ Art. 15 Rozporządzenia 2021/1060.

²⁴ Pkt 11 Preambuły Rozporządzenia 2020/2092.

i działań w celu ochrony budżetu, na przykład poprzez zawieszenie płatności w przypadkach, gdy nieprzestrzeganie przez dane państwo członkowskie odpowiednich wartości Unii i praw podstawowych ma wpływ na realizację przez to państwo członkowskie działania finansowanego ze środków finansowych Unii”.

Nawiązanie w treści Rozporządzenia finansowego w 2024 r. do wspólnych dla Unii Europejskiej praw i wartości wynikających z Karty Praw Podstawowych, art. 2 TUE oraz zasady państwa prawa uznać należy za ważną i potrzebną zmianę. Nieprzestrzeganie w państwach członkowskich tych praw stanowi w konsekwencji zagrożenie dla budżetu Unii Europejskiej. Może tak stać się na przykład wtedy, gdy dochodzi do naruszenia zasad państwa prawnego, oddziałującego na prawidłowość funkcjonowania organów publicznych i skuteczność kontroli sądowej. Ponadto, oddziaływanie finansowe, takie jak chociażby wstrzymanie wypłat z budżetu ogólnego w przypadku naruszenia praw i wartości wynikających z art. 2 TUE i Karty Praw Podstawowych, może stanowić formę dolegliwej dla państwa członkowskiego reakcji, która umożliwi wyegzekwowanie przestrzegania prawa. Co więcej, zmiana Rozporządzenia finansowego we wskazany sposób była potrzebna dla zapewnienia spójności całego systemu aktów normatywnych, ponieważ inne wymienione wcześniej rozporządzenia dotyczące zasad dokonywania wydatków z budżetu uzależniają przekazywanie środków od przestrzegania wspólnych dla Unii praw i wartości.

Zakończenie

Rola oraz znaczenie zasad budżetowych tradycyjnie ujmowanych w doktrynie prawa finansowego pozostają co do zasady aktualne również w odniesieniu do budżetu ogólnego Unii Europejskiej. Zmiana Rozporządzenia Finansowego z 2024 r. w zakresie ujęcia zasad budżetowych nie wprowadza zmian, które zmieniłyby ich istotę. Wprowadzone modyfikacje zmierzają jednak do zwiększenia skuteczności zarządzania kryzysowego oraz zwiększenia ochrony interesów finansowych Unii.

Zasady budżetowe są realizowane w budżetach narodowych oraz w budżecie ogólnym Unii Europejskiej w różnym stopniu.

Po pierwsze, budżety narodowe i budżet Unii Europejskiej realizują różne funkcje. O ile budżety narodowe stanowią narzędzie redystrybucji środków w celu realizacji zadań publicznych, budżet ogólny stanowi podstawowe narzędzie integracji europejskiej oraz dążenia do osiągnięcia spójności społeczno-ekonomicznej.

Po drugie, budżet UE opiera się na innych niż budżety krajowe kategoriach dochodów. W przypadku budżetów krajowych są to przede wszystkim daniny publiczne, w przypadku budżetu ogólnego UE są to zasoby własne określone w decyzji w sprawie systemu zasobów własnych, przyjęcie której wymaga akceptacji przez wszystkie państwa członkowskie. Z tego powodu możliwość modyfikowania strony dochodów jest ograniczona.

Po trzecie, wydatki ponoszone z budżetu ogólnego mają inny charakter i strukturę. Wiele z tych wydatków służy finansowaniu programów wieloletnich, przez co niezbędne było wprowadzenie kategorii środków zróżnicowanych. Nie są to wydatki odpowiadające co do przeznaczenia tym ponoszonym z budżetów krajowych, lecz służą one realizowaniu określonych polityk Unii Europejskiej, jak jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa, spójność, odporność i wartości, zasoby naturalne i środowisko, migracja i zarządzanie granicami, bezpieczeństwo i obrona.

Po czwarte, budżet UE ma charakter zrównoważony. Nie jest dopuszczalne zaciąganie pożyczek w ramach Unii. Realizowaniu postulatu budżetu zrównoważonego służy również wieloletnie planowanie finansowe, ponieważ ustawodawca, uchwalając budżet roczny, nie ma pełnej swobody, lecz jest związany limitami, które wynikają z Wieloletnich Ram Finansowych.

Co więcej, Unia Europejska zbudowana jest na wspólnych wartościach. Wśród nich wymienić należy przede wszystkim prawa wynikające z Karty Praw Podstawowych, zasady opisane w art. 2 TUE oraz zasadę państwa prawa. Przestrzeganie tych praw i wartości w państwach członkowskich służy ochronie budżetu Unii Europejskiej. Z drugiej strony, oddziaływanie na państwa członkowskie poprzez budżet ogólny stanowi narzędzie pozwalające na egzekwowanie przestrzegania wartości, na których opiera się Unia Europejska.

Bibliografia

- Bitner M., Chojna-Duch E., Grzybowski M.**, *Prawo finansowe*, Warszawa 2017.
- Borodo A.**, *Budżet państwa a zasady budżetowe*, w: J. Głuchowski, C. Kosikowski, J. Szołno-Koguc (red.), *Nauka finansów publicznych i prawa finansowego w Polsce. Dorobek i kierunki rozwoju. Księga jubileuszowa profesor Alicji Pomorskiej*, Lublin 2008.
- Borodo A.**, *Konstrukcja prawna ustawy budżetowej*, Toruń 2017.
- Brzeziński B.** (red.), *Prawo finansów publicznych*, Toruń 2010.
- Chojna-Duch E.** (red.), *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2010.
- Cyman A.**, w: A. Drwiłło (red.), *Podstawy finansów i prawa finansowego*, Warszawa 2014.
- Harasimowicz J.**, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1997.

- Kornberger-Sokolowska E., w: M. Bitner, E. Chojna-Duch, M. Grzybowski, *Prawo finansowe*, Warszawa 2017.
- Kosikowski C., *Finanse i prawo finansowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2014.
- Kosikowski C., *Polskie prawo finansowe na tle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.
- Mastalski R., Fojcik-Mastalska E., *Prawo finansowe*, Warszawa 2011.
- Mika C., Galka K. (red.), *Prawa podstawowe w prawie i praktyce Unii Europejskiej*, Toruń 2009.
- Nowak-Far A. (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2017.
- Soboń J., *Budżet Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.
- Tyniewicz M., *Znaczenie klasycznych zasad budżetowych w budżecie ogólnym Unii Europejskiej*, w: L. Etel, M. Tyniewicz (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe – realia i perspektywy zmian. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Eugeniuszowi Ruśkowskiemu*, Białystok 2012.

Agata GRABOWICZ

BUDGETARY PRINCIPLES IN THE GENERAL BUDGET OF THE EUROPEAN UNION

Abstract

Background: The subject of this article is the question of the importance of budgetary principles in the general budget of the European Union. Budgetary principles are traditionally defined as postulates of science concerning the requirements to which the budget should conform. Not all of the budgetary principles are equally implemented by the legislator. Some of them take the form of legal norms and are implemented in full, some of them can be interpreted from existing legislation and apply only to a certain extent. These demands are traditionally formulated for the national legislator, but they also remain valid for the general budget of the European Union.

Research purpose: The purpose of the article is to firstly establish a catalogue of budgetary principles of the general budget, and also to determine the scope of meaning for individual budgetary principles of the European Union budget against the background of the traditional presentation of budgetary principles presented in the doctrine of financial law. The aim of the article is also to verify what peculiarities cause the general budget to be based on budgetary principles that are sometimes modified in relation to national budgets.

Methods: The budgetary principles for the general budget derive from both primary and secondary legislation. In addition, the EU legislator's regulates budgetary principles according to the values described in the Charter of Fundamental Rights, Article 2 TEU and the conditionality mechanism. This article characterises the budgetary principles of the general budget. The research method adopted was primarily a dogmatic-legal method. Complementarily, the comparative legal method was used to compare budget norms in European Union law and in national regulations.

Conclusions: The analysis carried out leads to the conclusion that the role and importance of the budgetary principles traditionally recognised in the doctrine of financial law remain, in principle, also valid for the general budget of the European Union, but certain distinctiveness can be pointed out. The reason for these distinctiveness lies in the different functions that national budgets and the general budget perform, the different structure and nature of expenditures, the different categories and characteristics of budgetary revenues.

Keywords: general budget, conditionality mechanism, budgetary principles.