Parlament Europejski
2024-2029

TEKSTY PRZYJĘTE

P10_TA(2025)0343

Wdrożenie systemu warunkowości w zakresie praworzą dności

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 18 grudnia 2025 r. w sprawie wdrożenia systemu warunkowości w zakresie praworządności (2025/2061(INI))

Parlament Europejski,

– uwzględniając Traktat o Unii Europejskiej (TUE), w szczególności jego art. 2, art. 4 ust. 3 i art. 7,

– uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE),

– uwzględniając Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej,

– uwzględniając europejską konwencję praw człowieka i załączone do niej protokoły,

– uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii[1] (rozporządzenie w sprawie warunkowości) oraz komunikat Komisji z 18 marca 2022 r. w sprawie wytycznych dotyczących ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii[2] (wytyczne z 2022 r.),

– uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności[3] (rozporządzenie w sprawie RRF),

– uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne

---

1 Dz.U. L 433 I z 22.12.2020, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2092/oj.
2 Dz.U. C 123 z 18.3.2022, s. 12.
3 Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj.

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[4] (rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów),

– uwzględniając 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[5] (rozporządzenie finansowe),

– uwzględniając decyzję wykonawczą Rady (UE) 2022/2506 z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie środków ochrony budżetu Unii przed naruszeniami zasad państwa prawnego na Węgrzech[6],

– uwzględniając komunikat Komisji z dnia 12 stycznia 2024 r. w sprawie stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii (COM(2024)0017),

– uwzględniając swoją rezolucję z dnia 18 czerwca 2025 r. w sprawie sprawozdania Komisji na temat praworządności z 2024 r.[7],

– uwzględniając swoją rezolucję z dnia 7 maja 2025 r. w sprawie zmienionego budżetu długoterminowego dla Unii w zmieniającym się świecie[8],

– uwzględniając swoją rezolucję z dnia 17 stycznia 2024 r. w sprawie planowanej likwidacji kluczowych struktur antykorupcyjnych w Słowacji i jej wpływu na praworządność[9],

– uwzględniając swoją rezolucję z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie oceny przestrzegania przez Węgry warunków dotyczących praworządności na mocy rozporządzenia w sprawie warunkowości

---

4 Dz.U. L 231 z 30.6.2021, s. 159, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1060/oj.
5 Dz.U. L, 2024/2509, 26.9.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/2509/oj.
6 Dz.U. L 325 z 20.12.2022, s. 94, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2022/2506/oj.
7 Teksty przyjęte, P10_TA(2025)0129.
8 Teksty przyjęte, P10_TA(2025)0090.
9 Dz.U. C, C/2024/5712, 17.10.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/5712/oj.

oraz stanu prac nad węgierskim planem odbudowy i zwiększania odporności[10],

– uwzględniając swoją rezolucję z dnia 8 marca 2022 r. w sprawie kurczącej się przestrzeni działania społeczeństwa obywatelskiego w Europie[11],

– uwzględniając swoją rezolucję z dnia 8 lipca 2021 r. w sprawie opracowania wytycznych dotyczących stosowania ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii[12],

– uwzględniając sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO) 03/2024 z dnia 22 lutego 2024 r. pt. „Praworządność w UE – udoskonalono przepisy mające chronić interesy finansowe Unii, ale nie wyeliminowano wszystkich zagrożeń”,

– uwzględniając wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) z 16 lutego 2022 r. w sprawach C-156/21 *Węgry przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*[13] oraz C-157/21 *Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*[14],

– uwzględniając decyzję Komisji z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie ponownej oceny, z inicjatywy Komisji, spełnienia warunków określonych w art. 4 rozporządzenia (UE, Euratom) 2020/2092 w następstwie decyzji wykonawczej Rady (UE) 2022/2506 z dnia 15 grudnia 2022 r. dotyczącej Węgier (C(2023)8999),

– uwzględniając decyzję Komisji z dnia 16 grudnia 2024 r. na podstawie art. 7 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii, dotyczącą pisemnego powiadomienia złożonego przez Węgry w odniesieniu do art. 2 ust. 2 decyzji wykonawczej Rady (UE) 2022/2506 z 15 grudnia 2022 r. (C(2024)9140),

– uwzględniając roczne sprawozdania Komisji na temat praworządności,

---

10 Dz.U. C 167 z 11.5.2023, s. 74.
11 Dz.U. C 347 z 9.9.2022, s. 2.
12 Dz.U. C 99 z 1.3.2022, s. 146.
13 Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 16 lutego 2022 r. *Węgry przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej* C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97.
14 Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 16 lutego 2022 r., *Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej* C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98.

– uwzględniając uwagi z misji informacyjnych Komisji Kontroli Budżetowej na Węgrzech w dniach 15–17 maja 2023 r. i na Słowacji w dniach 26–28 maja 2025 r.,

– uwzględniając opinię Europejskiego Komitetu Regionów z dnia 2 kwietnia 2025 r. pt. „Perspektywa lokalna i regionalna we wdrażaniu praworządności w Unii Europejskiej”[15],

– uwzględniając opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z dnia 30 kwietnia 2025 r. pt. „Gospodarczy wymiar praworządności”,

– uwzględniając sprawozdanie z wdrażania rozporządzenia w sprawie warunkowości w zakresie praworządności, opublikowane przez Dyrekcję Generalną ds. Analiz Parlamentarnych w lipcu 2025 r.[16],

– uwzględniając analizę zleconą przez Komisję Budżetową, zatytułowaną „The tools for protecting the EU budget from breaches of the rule of law: the Conditionality Regulation in context”[17] [Narzędzia ochrony budżetu UE przed naruszeniami praworządności – rozporządzenie w sprawie warunkowości w kontekście],

– uwzględniając art. 55 Regulaminu,

– uwzględniając wspólne posiedzenia Komisji Budżetowej i Komisji Kontroli Budżetowej zgodnie z art. 59 Regulaminu,

– uwzględniając opinię przedstawioną przez Komisję Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych,

– uwzględniając sprawozdanie Komisji Budżetowej i Komisji Kontroli Budżetowej (A10-0240/2025),

A. mając na uwadze, że Unia opiera się na wartościach zapisanych w art. 2 TUE, którymi są: poszanowanie godności osoby ludzkiej, wolność, demokracja, równość, państwo prawne oraz poszanowanie praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości; mając na uwadze, że wartości te znajdują odzwierciedlenie w prawach podstawowych określonych w karcie praw podstawowych, takich jak

---

15 Dz.U. C, C/2025/3169, 20.6.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/3169/oj.

16 Parlament Europejski, Dyrekcja Generalna ds. Analiz Parlamentarnych, *Rule of Law Conditionality Regulation – European Implementation Assessment* [Rozporządzenie dotyczące warunkowości w zakresie praworządności – europejska ocena wdrożenia], Parlament Europejski, 2025, https://data.europa.eu/doi/10.2861/0161872.

17 Rubio, E. et al., „Narzędzia ochrony budżetu UE przed naruszeniami praworządności – rozporządzenie w sprawie warunkowości w kontekście”, Parlament Europejski, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej, Departament Polityki Budżetowej, kwiecień 2023 r.

równość kobiet i mężczyzn, niedyskryminacja oraz prawo do rokowań i działań zbiorowych, zgodnie z prawem UE oraz krajowymi przepisami i praktykami, a także w międzynarodowych traktatach dotyczących praw człowieka; mając na uwadze, że przestrzeganie tych wspólnych wartości stanowi podstawę praw przysługujących osobom mieszkającym w UE; mając na uwadze, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego i inne zainteresowane strony odgrywają ważną rolę w praktycznym wspieraniu praworządności;

B. mając na uwadze, że TSUE stwierdził w różnych orzeczeniach, że wszystkie fundusze, programy i finansowanie UE są wyrazem zasady solidarności między państwami członkowskimi i muszą opierać się na wzajemnym zaufaniu, które zakłada poszanowanie wartości określonych w art. 2 TUE, karty praw podstawowych i zasady lojalnej współpracy znajdującej potwierdzenie w art. 4 ust. 3 TUE; mając ponadto na uwadze, że potwierdził on ponadto wyraźny związek między poszanowaniem praworządności a skutecznym wykonywaniem budżetu UE zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami i ochrony interesów finansowych UE;

C. mając na uwadze, że każde wyraźne ryzyko poważnego naruszenia praworządności przez dane państwo członkowskie może mieć wpływ na prawa podstawowe obywateli UE we wszystkich państwach członkowskich, zaufanie, solidarność i lojalną współpracę między państwami członkowskimi oraz kluczowe osiągnięcia UE, takie jak swobodny przepływ osób, funkcjonowanie jednolitego rynku i niezależność mediów;

D. mając na uwadze, że rozporządzenie w sprawie warunkowości upoważnia UE do szybkiego przyjęcia proporcjonalnych środków finansowych w celu zabezpieczenia jej interesów finansowych, jeżeli naruszenia zasad państwa prawnego w państwie członkowskim stwarzają poważne ryzyko wpływu na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę interesów finansowych Unii; mając na uwadze, że rozporządzenie zostało przyjęte jako część pakietu dotyczącego wieloletnich ram finansowych (WRF) na lata 2021–2027 po długich i trudnych negocjacjach między współprawodawcami, w szczególności z powodu podejmowanych przez niektóre państwa członkowskie prób powiązania negocjacji w sprawie WRF z negocjacjami w sprawie mechanizmu warunkowości w zakresie praworządności; mając na uwadze, że jest ono wiążące dla wszystkich państw członkowskich od momentu wejścia w życie w dniu 1 stycznia 2021 r.;

E. mając na uwadze, że rozporządzenie w sprawie warunkowości uzupełnia inne instrumenty, które chronią budżet UE przed ryzykiem wynikającym z naruszeń praworządności;

F. mając na uwadze, że rozporządzenie w sprawie warunkowości nakłada na Komisję obowiązek monitorowania praworządności we

wszystkich państwach członkowskich, ale jak dotąd na jego podstawie zaproponowano i przyjęto środki jedynie w przypadku Węgier; mając na uwadze, że o dodatkowe informacje zwrócono się do Polski;

G. mając na uwadze, że ważne jest zabezpieczenie uzasadnionych interesów odbiorców i beneficjentów końcowych otrzymujących fundusze unijne; mając na uwadze, że państwa członkowskie, których dotyczy decyzja na mocy rozporządzenia w sprawie warunkowości, są zobowiązane do składania sprawozdań na temat wypełniania przez nie obowiązków wobec odbiorców i beneficjentów końcowych;

H. mając na uwadze, że Komisja wydała wytyczne w celu wyjaśnienia stosowania rozporządzenia w sprawie warunkowości; mając na uwadze, że Parlament uznał, iż tekst rozporządzenia jest jasny i nie wymaga dodatkowej interpretacji w celu jego stosowania;

I. mając na uwadze, że Komisja jest prawnie zobowiązana do informowania Parlamentu o kierowanych do państwa członkowskiego powiadomieniach, w których informuje o ewentualnych naruszeniach zasad praworządności, oraz o wszelkich środkach zaproponowanych, przyjętych i zniesionych na podstawie rozporządzenia w sprawie warunkowości;

J. mając na uwadze, że w styczniu 2024 r., zgodnie z art. 9 rozporządzenia w sprawie warunkowości, Komisja opublikowała sprawozdanie, aby podsumować stosowanie przepisów; mając na uwadze, że przeprowadzona przez Komisję analiza jedynego dostępnego przypadku potwierdziła skuteczność przyjętych środków ochronnych i ich potencjał w przyszłości, niemniej Komisja stwierdziła, że jest zbyt wcześnie, aby wyciągać ostateczne wnioski, a szersza praktyka w tym zakresie pozwoliłaby lepiej określić możliwe usprawnienia;

K. mając na uwadze, że w grudniu 2024 r. po raz pierwszy zobowiązania budżetowe, które zawieszono z powodu stosowania rozporządzenia w sprawie warunkowości, zostały ostatecznie utracone przez państwo członkowskie, którego dotyczyły – zgodnie z art. 7 ust. 3 rozporządzenia – ponieważ państwo to nie usunęło w wyznaczonym terminie pierwotnie stwierdzonych uchybień;

L. mając na uwadze, że 16 lipca 2025 r. Komisja opublikowała wniosek w sprawie WRF na lata 2028–2034[18]; mając na uwadze, że istnieją wyraźne powiązania między aspektami dotyczącymi praworządności,

---

18 Komunikat Komisji z dnia 16 lipca 2025 r. pt. „Dynamiczny budżet UE na miarę priorytetów przyszłości – wieloletnie ramy finansowe 2028–2034” (COM(2025)0570).

zawartymi we wniosku w sprawie planów partnerstwa krajowego i regionalnego[19], a mechanizmem warunkowości;

M. mając na uwadze, że celem niniejszego sprawozdania jest kontrola wdrażania rozporządzenia w sprawie warunkowości, w tym również zależności od innych instrumentów – zgodnie z określoną w nim rolą Parlamentu – poprzez wskazanie korzyści i niedociągnięć związanych z jego stosowaniem oraz poprzez wydanie zaleceń dotyczących jego przyszłego wdrażania;

Wprowadzenie systemu warunkowości i kontekst prawny

1. przypomina, że praworządność jest jedną z podstawowych wartości UE, a jej poszanowanie jest niezbędnym warunkiem należytego zarządzania finansami i skutecznego wykorzystania unijnego finansowania; podkreśla, że ma to zasadnicze znaczenie dla ochrony zaufania obywateli do UE oraz dla zapewnienia, aby fundusze UE przynosiły wymierne korzyści we wszystkich państwach członkowskich;

2. podkreśla, że przyjęcie rozporządzenia w sprawie warunkowości w 2020 r. stanowi podstawowy filar ochrony budżetu UE przed ryzykiem wynikającym z naruszeń praworządności, gdyż rozporządzenie to ma zastosowanie do całego budżetu i umożliwia łączne stosowanie różnych środków; podkreśla, że stosowanie rozporządzenia w sprawie warunkowości powinno być zgodne z zasadą proporcjonalności; podkreśla, że rozporządzenie nie ma ograniczeń czasowych, a zatem ma zastosowanie do obecnych i przyszłych instrumentów finansowych w ramach budżetu UE; zauważa jednak, że jego praktyczne wdrożenie pozostaje niewystarczające, i wzywa do konkretnych usprawnień w celu zapewnienia jego pełnej skuteczności;

3. z zadowoleniem przyjmuje stwierdzenie przez TSUE, że poszanowanie wartości zapisanych w art. 2 TUE jest stałym obowiązkiem wszystkich państw członkowskich i warunkiem korzystania ze wszystkich praw traktatowych i czerpania korzyści wynikających z członkostwa w UE, co obejmuje również dostęp do funduszy UE; zobowiązuje Komisję, by egzekwowała wszystkie obowiązujące przepisy, w pełni odzwierciedlając stanowisko

---

19 Wniosek Komisji z dnia 16 lipca 2025 r. dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejski Fundusz Spójności Gospodarczej, Społecznej i Terytorialnej, Rolnictwa i Obszarów Wiejskich, Rybołówstwa i Polityki Morskiej, Dobrobytu i Bezpieczeństwa na lata 2028–2034 oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) 2023/955 i rozporządzenie (UE, Euratom) 2024/2509 (COM(2025)0565).

Trybunału, i by podkreślała tę kwestię we wszystkich odpowiednich komunikatach;

4. podkreśla, że rozporządzenia w sprawie warunkowości ani innych dostępnych środków ochrony budżetu UE przed naruszeniami praworządności nie można postrzegać jako substytutu traktatowych mechanizmów ochrony wartości zapisanych w art. 2 TUE; przypomina, że zawieszenie prawa głosu na mocy art. 7 ust. 2 TUE pozostaje opcją w przypadku uporczywych i poważnych naruszeń praworządności; zauważa, że obywatele mają trudności ze zrozumieniem, dlaczego państwa członkowskie stale naruszające praworządność nadal korzystają z prawa głosu, co grozi utratą zaufania do wartości i procesów decyzyjnych UE;

5. przypomina, że zestaw narzędzi wykorzystywanych przez Komisję na rzecz praworządności znacznie ewoluował w ciągu ostatniej dekady, gdyż włączono doń wiele instrumentów służących ochronie praworządności, w tym roczne sprawozdanie na temat praworządności we wszystkich 27 państwach członkowskich, horyzontalny warunek podstawowy dotyczący stosowania i wdrażania karty praw podstawowych na mocy rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów oraz nadrzędne cele pośrednie związane z praworządnością w ramach RRF;

6. podkreśla, że system warunkowości ma charakter budżetowy, ponieważ jego celem jest ochrona należytego zarządzania finansami UE i zabezpieczenie jej interesów finansowych, i ma on zastosowanie wyłącznie wtedy, gdy naruszenie praworządności wpływa lub może poważnie wpłynąć na budżet UE; podkreśla, że różni się on od procedury przewidzianej w art. 7 TUE, która penalizuje poważne i trwałe naruszenia wartości określonych w art. 2 TUE niezależnie od skutków budżetowych;

7. podkreśla, że postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na mocy art. 258 TFUE i art. 6 rozporządzenia finansowego pozostają uzupełniającymi się narzędziami w przypadku systemowych naruszeń wartości określonych w art. 2 TUE;

8. z zadowoleniem przyjmuje wydanie przez TSUE wyroków z dnia 16 lutego 2022 r. w sprawach C-156/21 i C-157/21, w których oddalono w całości skargi Węgier i Polski o stwierdzenie nieważności rozporządzenia w sprawie warunkowości i jednoznacznie potwierdzono ważność, podstawę prawną i zgodność rozporządzenia z traktatem, a także uprawnienia UE w zakresie praworządności w państwach członkowskich;

9. przypomina, że rozporządzenie w sprawie warunkowości nie zawiera definicji państwa prawnego, nie definiuje w sposób wyczerpujący sytuacji stanowiących naruszenie praworządności ani nie odnosi się

do regresu w zakresie praworządności; zauważa, że zasady dostępu do funduszy określono w przepisach szczegółowych, oraz zwraca uwagę, że według TSUE pojęcie to zostało wystarczająco rozwinięte w orzecznictwie i tradycjach konstytucyjnych państw członkowskich, co ogranicza swobodę decyzyjną Komisji w jej ocenach; odrzuca zatem wszelkie zarzuty o brak pewności prawa; wzywa Komisję do systematycznego uwzględniania ograniczeń dotyczących przestrzeni dla społeczeństwa obywatelskiego oraz ataków na podmioty społeczeństwa obywatelskiego in na pluralizm mediów jako wskaźników ryzyka, jeżeli zjawiska te mają bezpośredni wpływ na ochronę budżetu UE lub jej interesów finansowych;

Stosowanie rozporządzenia w sprawie warunkowości i zidentyfikowane kwestie

Zakres i etapy wdrażania

10. przypomina, że rozporządzenie w sprawie warunkowości ma zastosowanie do każdego państwa członkowskiego, ponieważ Komisja ocenia w odniesieniu do wszystkich państw członkowskich, czy spełnione są warunki przyjęcia środków określone w art. 4;

11. zauważa, że procedura poprzedzająca przyjęcie środków obejmuje kilka kroków, w tym pisemne powiadomienie przez Komisję zainteresowanego państwa członkowskiego, wymianę informacji, ewentualne zobowiązania danego państwa członkowskiego do podjęcia środków zaradczych w celu zaradzenia sytuacji, uwagi państwa członkowskiego oraz, w razie potrzeby, wniosek Komisji dotyczący środków, w sprawie których Rada podejmuje decyzję kwalifikowaną większością głosów w ściśle określonym terminie;

12. przyjmuje do wiadomości dodatkowe wyjaśnienia dotyczące tego procesu, przedstawione przez Komisję w wytycznych w sprawie rozporządzenia w sprawie warunkowości z 2022 r., oraz przegląd jego praktycznego stosowania w sprawozdaniu Komisji dotyczącym stosowania z 2024 r.; ubolewa jednak, że wytyczne przyjęto ponad rok po wejściu w życie rozporządzenia, co przyczyniło się do faktycznego opóźnienia jego stosowania;

13. ubolewa, że po wejściu w życie rozporządzenia w sprawie warunkowości 1 stycznia 2021 r. Komisja nie uruchomiła natychmiast art. 6 ust. 1 w odpowiedzi na trwające poważne naruszenia zasad państwa prawnego w niektórych państwach członkowskich, stanowiące poważne zagrożenie dla interesów finansowych UE; podkreśla, że w październiku 2021 r., po wielokrotnych apelach do Komisji o podjęcie działań, Parlament wszczął przed TSUE postępowanie przeciwko Komisji na podstawie art. 265 TFUE w związku z jej bezczynnością i niestosowaniem rozporządzenia; podkreśla, że terminowe podejmowanie działań

przez Komisję, zgodnie z jasnym wewnętrznym harmonogramem, ma zasadnicze znaczenie dla ochrony budżetu UE;

Zgłaszanie naruszeń praworządności na mocy rozporządzenia w sprawie warunkowości

14. zauważa, że potencjalne naruszenia praworządności są zgłaszane Komisji na podstawie szerokiej bazy dowodowej, w tym sprawozdań Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), Prokuratury Europejskiej (EPPO), ETO i Parlamentu, a także informacji przekazywanych przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego, przedsiębiorstwa i sygnalistów; podkreśla, jak ważne jest, aby Komisja jasno wyjaśniła, w jaki sposób uwzględnia takie dowody w swoich decyzjach; apeluje o odpowiednie środki finansowe dla organów takich jak EPPO, OLAF, Europol i Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych (Eurojust), aby umożliwić im skuteczne prowadzenie dochodzeń w sprawie naruszeń praworządności mających wpływ na interesy finansowe UE;

15. głęboko ubolewa nad brakiem przejrzystości w odniesieniu do ocen Komisji, które nie prowadzą do przedstawienia środków lub prowadzą do wyboru innego instrumentu; podkreśla potrzebę unikania twierdzeń, które są motywowane politycznie lub nieuzasadnione;

16. zauważa, że dotychczas tylko bardzo niewielka liczba zainteresowanych stron skorzystała ze standardowego formularza skargi Komisji, załączonego do wytycznych na rok 2022; zaleca, aby Komisja przyjmowała skargi w dowolnej formie pisemnej; apeluje ponadto o utworzenie poufnego i przyjaznego dla użytkownika portalu zgłoszeń, gwarantującego ochronę tożsamości sygnalistów oraz ochronę przed odwetem i niesłuszną denuncjacją, za pośrednictwem którego to portalu zainteresowane strony będą mogły zgłaszać przypadki nieprzestrzegania przepisów, umożliwiając tym samym szybkie podjęcie działań naprawczych; podkreśla, że takie narzędzia muszą być łatwo dostępne w wielu językach i przejrzyste oraz cieszyć się zaufaniem zainteresowanych stron, aby zmaksymalizować ich skuteczność i zagwarantować, że otrzymane dowody będą w pełni uwzględniane;

17. ubolewa, że pomimo kolejnych niepokojących ustaleń w rocznych sprawozdaniach Komisji na temat praworządności i ustaleń OLAF-u, publikowanych w sprawozdaniach rocznych Komisji o ochronie interesów finansowych UE, a także ustaleń EPPO wskazujących na ryzyko budżetowe w kilku państwach członkowskich, na podstawie rozporządzenia w sprawie warunkowości wysłano zaledwie dwa formalne powiadomienia, a decyzję o zastosowaniu środków podjęto tylko w jednym przypadku; podkreśla, że ta luka między ustaleniami a egzekwowaniem podważa wiarygodność rozporządzenia i osłabia

jego funkcję zapobiegawczą, jeżeli chodzi o ochronę interesów finansowych UE; przypomina ostrzeżenie ETO, że decyzje w sprawie blokowania lub zwalniania funduszy, które wymagają większości kwalifikowanej w Radzie, są często powiązane z niemającymi związku negocjacjami na wysokim szczeblu, które wymagają jednomyślności; podkreśla, że decyzje muszą opierać się na ustaleniach technicznych i prawnych i nie mogą podlegać negocjacjom pod groźbą blokowania decyzji wymagających jednomyślności w Radzie;

Ocena i uruchomienie mechanizmu warunkowości

18. podkreśla, że rozporządzenie w sprawie warunkowości musi być stosowane konsekwentnie we wszystkich państwach członkowskich; wzywa Komisję oraz – w stosownych przypadkach – Radę do podejmowania szybkich i w pełni przejrzystych działań, jeżeli stwierdzono związek między naruszeniami praworządności lub poważnym ryzykiem ich wystąpienia a ryzykiem dla budżetu UE, a dane państwo członkowskie nie podejmuje działań w celu trwałego i skutecznego zaradzenia tej sytuacji w odpowiednim terminie; nalega, aby długie nieformalne rozmowy nie stały się substytutem zdecydowanych działań i aby zdecydowanie odrzucić impas polityczny lub szantaż, wykorzystywane do blokowanie procesu decyzyjnego w Unii;

19. przypomina, że praworządności nigdy nie można postrzegać jako karty przetargowej; podkreśla, że narzędzia tego nie można stosować wyłącznie jako środka ostatecznego, gdyż rozporządzenie w sprawie warunkowości umożliwia również częściowe zawieszenia na wczesnym etapie, natychmiast po ustaleniu, że doszło do naruszenia praworządności, które mogłoby poważnie wpłynąć na budżet UE; w związku z tym wzywa Komisję do pełnego i terminowego korzystanie z tego instrumentu;

20. podkreśla, że oceny Komisji muszą być bezstronne i sprawiedliwe, uwzględniać wszystkie dostępne fakty oraz przestrzegać zasad obiektywizmu, niedyskryminacji i równości państw członkowskich wobec traktatów; podkreśla, że wybór i skala środków ochrony budżetu muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności określoną w art. 5 rozporządzenia w sprawie warunkowości z uwzględnieniem powagi, czasu trwania i powtarzalności naruszenia, współpracy danego państwa członkowskiego i konkretnego ryzyka finansowego, a także wpływu na prawowitych odbiorców końcowych i beneficjentów, w szczególności tych mniejszych; wzywa Komisję do opublikowania ilościowej metody oceny ryzyka, którą już stosuje wewnętrznie, zgodnie z zaleceniami ETO;

21. podkreśla, że jako strażniczka traktatów Komisja musi działać w sposób w pełni bezstronny, niezależnie od orientacji politycznej rządów krajowych, i zgodnie z zasadą sprawiedliwości sankcjonować wszystkie naruszenia praworządności zagrażające budżetowi i

wartościom UE, aby nie powstało wrażenie, że koncentruje się tylko na wybranych państwach członkowskich; przypomina, że tylko takie bezstronne egzekwowanie przepisów może zapewnić wiarygodność i legitymizację systemu warunkowości;

22. zauważa, że niektóre aspekty rozporządzenia w sprawie warunkowości utrudniają uruchomienie mechanizmu, w szczególności wymóg wykazania wystarczająco bezpośredniego związku między naruszeniami praworządności a poważnym ryzykiem niekorzystnego wpływu na budżet UE; jednocześnie domaga się, aby takich wymogów nie wykorzystywać jako pretekstu do nieuruchamiania mechanizmu;

Regres i cofnięcie środków zaradczych

23. odnotowuje, że Rada postanowiła zawiesić 55% zobowiązań budżetowych dla trzech programów operacyjnych w ramach polityki spójności dla Węgier, a także zakazać zaciągania przez Komisję nowych zobowiązań prawnych wobec trustów interesu publicznego oraz podmiotów utrzymywanych przez takie trusty w odniesieniu do finansowania unijnego realizowanego w ramach zarządzania bezpośredniego lub pośredniego; wskazuje na analizę prawną[20], z której wynika, że systemowy i uporczywy charakter naruszeń praworządności przez rząd Węgier powinien doprowadzić do zawieszenia finansowania unijnego w znacznie większym stopniu, aby chronić budżet UE zgodnie z zasadą proporcjonalności; zauważa, że w rozporządzeniu w sprawie warunkowości nie określono ograniczeń, jeżeli chodzi o odsetek zobowiązań, które można zawiesić, i uważa, że finansowanie można zawiesić nawet w 100%; zauważa, że od czasu przyjęcia środków w grudniu 2022 r. Komisja dokonała ponownej oceny, mianowicie w grudniu 2023 r. i w grudniu 2024 r., stwierdzonych naruszeń i wdrażania środków zaradczych po powiadomieniu przez rząd węgierski dotyczącym usuwania naruszeń związanych z trustami interesu publicznego; podkreśla, że w obydwu ocenach Komisja stwierdziła, iż nie spełniono niezbędnych wymogów; zauważa, że oceny Komisji nie obejmowały dodatkowych naruszeń praworządności ani poważnych zagrożeń dla niej, które mają lub mogą mieć wpływ na interesy finansowe UE; wzywa Komisję do pilnej ponownej oceny kwestii regresu w zakresie praworządności i

---

20 Sheppele, K. L. et al., ‘Freezing all EU funds to Hungary: A legal analysis of why a 100% suspension is »proportionate« and »appropriate« under Regulation 2020/2092 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget”, [Zamrożenie wszystkich unijnych środków dla Węgier. Analiza prawna uzasadniająca, dlaczego zawieszenie środków w 100% jest »proporcjonalne« i »odpowiednie« na mocy rozporządzenia 2020/2092 w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii], analiza zlecona przez posła do PE Daniela Freunda z grupy Verts/ALE, maj 2022 r.

zajęcia się tym problemem, zwłaszcza jeśli chodzi o niezależność sądownictwa, poprzez zaproponowanie dodatkowych lub aktualizację obecnych środków;

24. podkreśla, że finansowanie unijne zawieszone na mocy rozporządzenia w sprawie warunkowości może zostać uwolnione wyłącznie po całkowitym usunięciu przyczyn, które doprowadziły do przyjęcia środków, przy uwzględnieniu wszystkich zmian, jakie zaszły w sytuacji danego kraju od momentu podjęcia pierwotnej decyzji w sprawie środków do momentu podjęcia decyzji o ich uchyleniu; zgadza się z ostrzeżeniem ETO, że system warunkowości nie może przekształcić się w „odhaczanie punktów" polegające na stwierdzeniu, że państwo członkowskie spełnia jedynie wymogi formalne, lecz musi mu towarzyszyć rzeczywista poprawa sytuacji w kraju; wzywa Komisję do potwierdzenia, że przestrzeganie praworządności jest widoczne w praktyce w sposób możliwy do zweryfikowania za pomocą obiektywnych punktów odniesienia i kontroli na miejscu, oraz do złożenia sprawozdania na ten temat, zanim przedstawi ona propozycje dotyczące uchylenia przyjętych środków; uważa, że Komisja powinna również przeprowadzać audyty ex post, aby zapobiec regresowi po zniesieniu środków;

25. przypomina, że już w czerwcu 2023 r. Parlament ostrzegał przed ryzykiem cofnięcia środków zaradczych po zniesieniu sankcji finansowych[21], której to ewentualności nie uwzględniono wyraźnie ani w rozporządzeniu w sprawie warunkowości, ani w wytycznych z 2022 r.; podkreśla, że ETO również zidentyfikował to ryzyko; wzywa Komisję do szybkiego ponownego zawieszenia i – w stosownych przypadkach – odzyskania środków unijnych, jeśli działania naprawcze zostaną wstrzymane; oczekuje, że zostanie niezwłocznie powiadomiony o takich działaniach;

26. podkreśla, że po zniesieniu środków należy szybko wznowić pełną realizację programów, w tym zaciąganie zobowiązań i wypłatę funduszy; podkreśla znaczenie ścisłej współpracy Komisji z organami krajowymi, aby nie dopuszczać do powstawania zaległości;

Powiązania między systemem warunkowości a innymi instrumentami z zestawu narzędzi na rzecz praworządności

27. przypomina, że rozporządzenie w sprawie warunkowości stanowi wyraźne uzupełnienie istniejących narzędzi ochrony budżetu i ma być stosowane „w przypadkach, gdy inne procedury określone w ustawodawstwie Unii nie pozwoliłyby na skuteczniejszą ochronę budżetu Unii"; wyraża ubolewanie z powodu interpretacji Komisji,

---

21 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 1 czerwca 2023 r. w sprawie naruszania zasad państwa prawnego i praw podstawowych na Węgrzech oraz zamrożonych funduszy UE (Dz.U. C, C/2023/1223, 21.12.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2023/1223/oj).

zgodnie z którą na podstawie tego sformułowania przedmiotowy instrument należy stosować wyłącznie jako środek ostateczny; przypomina z głębokim zaniepokojeniem, że w przeszłości inne dostępne środki nie były systematycznie stosowane; zauważa z niepokojem, że monitorowanie praworządności w Komisji jest podzielone między różne służby, co niekiedy skutkuje niespójnymi, nieprzejrzystymi i opóźnionymi działaniami; ubolewa, że Komisja najwyraźniej zamierza jeszcze bardziej podzielić zakres obowiązków, ponieważ różne działy w Dyrekcji Generalnej ds. Budżetu mają być odpowiedzialne za ocenę i monitorowanie rozporządzenia w sprawie warunkowości i proponowanych planów partnerstwa krajowego i regionalnego w nowych WRF; krytykuje fakt, że ten rozdział obowiązków skutkuje złożonymi strukturami koordynacyjnymi i stanowi zagrożenie dla stosowania rozporządzenia w sprawie warunkowości;

28. uważa, że nie jest jasne, w jaki sposób rozporządzenie w sprawie warunkowości współdziała w praktyce z innymi instrumentami z zestawu narzędzi na rzecz praworządności, w szczególności z horyzontalnym warunkiem podstawowym stosowania karty praw podstawowych na mocy rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów oraz z nadrzędnymi celami pośrednimi związanymi z praworządnością w ramach RRF; z zaniepokojeniem zauważa, że ETO nie zawsze był w stanie zweryfikować powody wyboru przez Komisję jednego narzędzia praworządności zamiast innego; podkreśla, że taki brak przejrzystości podważa zaufanie do bezstronnego stosowania rozporządzenia w sprawie warunkowości; wyraża ubolewanie, że w grudniu 2023 r. Komisja oceniła, iż Węgry spełniły horyzontalny warunek podstawowy dotyczący niezależności sądów, a jednocześnie utrzymała środki nałożone na mocy rozporządzenia w sprawie warunkowości; podkreśla, że ów brak spójności utrudnia demokratyczną kontrolę stosowania instrumentów; przypomina, że w marcu 2024 r. Parlament podjął działania prawne przeciwko Komisji przed TSUE w celu dokonania przeglądu legalności tej decyzji Komisji oraz zagwarantowania pewności prawa we wdrażaniu mechanizmu praworządności; TSUE nie wydał jeszcze orzeczenia;

29. podkreśla, że konieczne jest utrzymanie i dalsze wzmacnianie synergii między różnymi instrumentami praworządności; podkreśla, że środki w zakresie praworządności, wymagane do uruchomienia funduszy UE i określone w odpowiednich decyzjach podjętych na mocy rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, rozporządzenia w sprawie RRF i rozporządzenia w sprawie warunkowości, należy traktować jako jeden całościowy pakiet oraz nie należy dokonywać żadnych płatności, nawet jeśli w jednym obszarze lub w kilku obszarach poczyniono postępy, ale w innych nadal występują uchybienia; podkreśla, że należy również brać pod uwagę regres w stosunku do sytuacji, która doprowadziła do zastosowania tych środków;

30. ostrzega, że realokacja lub przesunięcie zamrożonych środków na inne programy lub cele byłoby sygnałem dla rządów nieprzestrzegających wartości Unii i swoich obowiązków w zakresie ochrony interesów finansowych UE, że straty można zrekompensować gdzie indziej; uważa, że takie przesunięcia nie są po myśli rozporządzenia w sprawie warunkowości i w związku z tym apeluje do Komisji o odrzucanie wniosków o przeniesienie środków do innych programów lub priorytetów w ramach tego samego programu, jeśli prowadziłoby to do obchodzenia środków na mocy rozporządzenia w sprawie warunkowości; domaga się, aby Komisja przekazywała Parlamentowi pełny tekst każdego takiego wniosku o przeniesienie, tak aby demokratyczna kontrola mogła poprzedzać decyzję Komisji, a nie następować po niej; uważa, że fundusze zawieszone zgodnie z rozporządzeniem w sprawie warunkowości lub z powodu niespełnienia horyzontalnych warunków podstawowych nie powinny kwalifikować się do zmian lub przesunięć w ramach programu;

Demokratyczna kontrola i przejrzystość

31. zauważa, że rozporządzenie w sprawie warunkowości upoważnia Radę – jeżeli ta stanowi większością kwalifikowaną – do zmiany wniosku Komisji przed przyjęciem środków, natomiast rola Parlamentu ogranicza się do informacji ex post, co pozbawia jeden z organów władzy budżetowej UE i organ udzielający absolutorium znaczącego głosu w decyzjach, które mają kluczowe znaczenie dla ochrony budżetu UE; zauważa, że w jedynym przypadku, w którym Rada musiała podjąć decyzję, postanowiła ona zmienić wniosek Komisji, obniżając kwoty finansowania, które miały zostać zawieszone, bez uzasadnienia;

32. podkreśla, że z badania Eurobarometr przeprowadzonego wiosną 2025 r. wynika, iż zdecydowana większość społeczeństwa, mianowicie 85% respondentów, popiera uzależnienie wypłaty funduszy UE od poszanowania praworządności i zasad demokracji; podkreśla, że jako bezpośrednio wybrani przedstawiciele obywateli UE posłowie do Parlamentu Europejskiego muszą respektować ten wyraźny postulat i zdecydowanie bronić mechanizmu warunkowości jako podstawowego narzędzia ochrony budżetu UE i wartości zapisanych w art. 2 TUE;

33. przypomina, że Parlament bardzo poważnie traktuje swoją rolę kontrolną w zakresie wdrażania rozporządzenia w sprawie warunkowości; uznaje, że Komisja wypełniła swój prawny obowiązek niezwłocznego informowania Parlamentu o wszelkich proponowanych, przyjętych lub zniesionych środkach; ubolewa, że Komisja przekazała jedynie minimum informacji, pomijając kluczowe szczegóły, i nawet na wniosek Parlamentu nie udostępniła pełnej dokumentacji; podkreśla, że terminowa, kompleksowa i proaktywna wymiana informacji ma zasadnicze znaczenie dla skutecznego

wykonywania przez Parlament jego obowiązków budżetowych i nadzorczych oraz dla utrzymania zaufania obywateli do instytucji UE i wiarygodności całej Unii;

34. ubolewa ponadto, że Parlament nie ma dostępu do pełnego tekstu pisemnych powiadomień i wymiany informacji między służbami Komisji a danym państwem członkowskim; podkreśla, że zatajenie takich dowodów podważa prerogatywy Parlamentu w zakresie kontroli budżetowej wynikające z traktatu zgodnie z art. 14 ust. 1 TUE i art. 319 TFUE; ubolewa ponadto, że Parlament musiał wielokrotnie zwracać się do Komisji w formie pism lub rezolucji, aby uzyskać od niej podstawowe informacje proceduralne, oraz że wiele dokumentów przekazano z bardzo dużym opóźnieniem;

35. odnotowuje zakończenie negocjacji w sprawie przeglądu porozumienia ramowego między Parlamentem a Komisją, w którym to porozumieniu Komisja zobowiązuje się do dalszego zacieśniania współpracy międzyinstytucjonalnej w kwestiach budżetowych; przypomina, że Parlament powinien być traktowany na równi z Radą we wszystkich kwestiach związanych z wymianą informacji; domaga się systematycznego, terminowego, uporządkowanego i bezpiecznego dostępu do wszystkich informacji i dokumentów, których potrzebuje on sam i jego komisje do wypełniania swojej roli kontrolnej, w tym do pisemnego powiadomienia państwa członkowskiego, którego dotyczy potencjalne zawieszenie środków finansowych, a także do wniosków o dodatkowe informacje, do korespondencji między służbami Komisji a danym państwem członkowskim oraz do sprawozdań przewidzianych w art. 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunkowości;

36. wzywa Komisję do uzgodnienia bezpiecznego kanału komunikacji, aby zapewnić odpowiednim organom Parlamentu dostęp do takich informacji przy jednoczesnym zachowaniu ich poufności;

37. ubolewa, że w informacjach publikowanych przez Komisję i dotyczących jej ustaleń w konkretnych przypadkach na mocy rozporządzenia w sprawie warunkowości pomija się konkretne wykryte naruszenia praworządności, metodologię analizy ryzyka i rachunek proporcjonalności; zauważa, że ten brak informacji został wykorzystany przez podmioty ekstremistyczne do szerzenia dezinformacji na temat motywów i procedur UE, oraz ostrzega, że może się to powtórzyć w przyszłości;

38. podkreśla, jak ważne jest zagwarantowanie odpowiedniego finansowania unijnego organizacjom społeczeństwa obywatelskiego, które działają na tym polu, ponieważ odgrywają one kluczową rolę w ochronie praworządności, demokracji i praw podstawowych;

Ochrona odbiorców końcowych i beneficjentów

39. podkreśla, że potrzebne jest solidne podejście, aby zagwarantować, że odbiorcy końcowi i beneficjenci nie będą karani za zawieszenie funduszy UE dla ich rządu w wyniku naruszeń praworządności; oczekuje od Komisji analizy możliwych skutków dla ostatecznych odbiorców i beneficjentów końcowych, kiedy proponuje środki; podkreśla, że zasada ta leży u podstaw inteligentnej warunkowości; przypomina w szczególności, że państwa członkowskie podlegające środkom na mocy rozporządzenia w sprawie warunkowości są zobowiązane do dalszego wywiązywania się ze wszystkich zobowiązań wobec odbiorców końcowych i beneficjentów;

40. ubolewa, że w praktyce przepisów tych nie egzekwuje się z wystarczającą starannością, a zabezpieczenia przewidziane dla ostatecznych odbiorców i beneficjentów końcowych pozostają w dużej mierze teoretyczne, ponieważ procedury bezpośredniej wypłaty lub przekierowania środków są uciążliwe, a komunikacja z rzeczywistymi i potencjalnymi odbiorcami końcowymi i beneficjentami jest sporadyczna; podkreśla, że na szczeblu UE należy zrobić więcej, aby poprawić ochronę uzasadnionych interesów odbiorców końcowych i beneficjentów, w tym władz lokalnych i regionalnych oraz innych zainteresowanych stron, a także zapewnić im dostęp do unijnego finansowania, ponieważ nie należy ich karać za naruszenia, jakich dopuszczają się rządy centralne;

41. z niepokojem zauważa, że w niektórych państwach członkowskich kleptokratyczne struktury oligarchiczne systematycznie przejmują strategicznie ważne sektory, takie jak media, telekomunikacja, bankowość, handel detaliczny, rolnictwo, żywność, opieka zdrowotna, branża farmaceutyczna, budownictwo i turystyka, co może stanowić zagrożenie dla ochrony budżetu UE, na przykład wówczas, gdy takie struktury ubiegają się o fundusze unijne; podkreśla, jak ważne jest zagwarantowanie wszystkim wnioskodawcom równych szans w dostępie zarówno do unijnego finansowania, jak i do bezstronnych i skutecznych mechanizmów składania skarg;

42. podkreśla, że w niektórych państwach członkowskich zastraszanie i represje wobec sygnalistów i dziennikarzy śledczych zwiększają systemowe ryzyko korupcji; wzywa Komisję, aby przy ocenie ryzyka budżetowego na podstawie rozporządzenia w sprawie warunkowości traktowała wszelkie takie represje jako czynniki obciążające;

43. podkreśla znaczenie systematycznego włączania europejskich i międzynarodowych norm i zaleceń dotyczących zapobiegania praniu pieniędzy i zwalczania tego zjawiska do ocen przeprowadzanych na podstawie rozporządzenia w sprawie warunkowości; wzywa Komisję do opracowania jasnych wskaźników ryzyka prania pieniędzy w odniesieniu do projektów finansowanych z budżetu UE i do wzmocnienia wymiany informacji z krajowymi jednostkami analityki finansowej;

Wyciągnięte wnioski i zalecenia dotyczące przyszłych usprawnień

44. choć doświadczenia w tej dziedzinie są ograniczone, uważa, że system warunkowości jest ogólnie skutecznym narzędziem ochrony interesów finansowych UE przed ryzykiem wynikającym z naruszeń praworządności lub poważnym ryzykiem ich naruszenia; nalega zatem, aby system ten był stosowany w odniesieniu do całego budżetu UE, w tym do instrumentów opartych na wynikach, tak aby żadne wydatki UE nie umykały skutecznej kontroli w dziedzinie praworządności; wzywa Komisję do zadbania o spójne stosowanie rozporządzenia w sprawie warunkowości w odniesieniu do budżetu UE, niezależnie od modelu finansowania;

45. podkreśla, że niektóre aspekty stosowania rozporządzenia w sprawie warunkowości należy poprawić, aby zwiększyć jego skuteczność i przejrzystość oraz ulepszyć koordynację i spójność z innymi instrumentami w zestawie narzędzi na rzecz praworządności, w szczególności z narzędziami ex ante i w razie potrzeby z ich wspólnym stosowaniem;

46. wzywa Komisję do pilnego przeglądu wytycznych z 2022 r., aby w sposób bardziej bezpośredni podejść do kwestii ryzyka, że środki finansowe mogą zostać przekierowane lub że może dojść do ich realokacji, publikować metodykę pokazującą krok po kroku sposób obliczania proporcjonalności, zdefiniować „wystarczająco bezpośredni związek” między naruszeniem praworządności a ryzykiem budżetowym, wprowadzić wymóg wyraźniejszego powiązania między naruszeniami a przyjętymi środkami, w tym poprzez określenie dokładniejszych norm dotyczących tych naruszeń, oraz zapewnić jasne rozwiązania i praktyczne kroki, jeśli chodzi o sposób radzenia sobie z regresem związanym ze stwierdzonymi naruszeniami w przypadku wystąpienia takiego regresu; w związku z tym wzywa do wcześniejszej i bardziej przejrzystej współpracy z zainteresowanymi stronami, aby uniknąć opóźnień;

47. podkreśla, że w każdej sprawie Komisja powinna udokumentować powiązanie między naruszeniem a przyjętymi środkami i razem z każdą decyzją publikować zwięzłe wyjaśnienie, w jaki sposób spełniono kryterium „wystarczająco bezpośredniego związku”, wykorzystując do tego wskaźniki wymienione w zmienionych wytycznych;

48. w tym kontekście zwraca się do Komisji o zrewidowanie jej interpretacji rozporządzenia w sprawie warunkowości jako instrumentu stosowanego w ostateczności oraz ogólnie do bardziej proaktywnego korzystania z zestawu narzędzi na rzecz praworządności, jeżeli jest to uzasadnione, w tym stosowania art. 6 ust. 4, przy jednoczesnym poszanowaniu zasady proporcjonalności; ubolewa, że komunikat Komisji w sprawie nowych WRF wydaje się

potwierdzać owo podejście polegające na stosowaniu rozporządzenia w sprawie warunkowości jako jednej z ostatnich linii obrony;

49. zwraca się do Komisji, aby w swojej ocenie proporcjonalności systematycznie uwzględniała negatywne konsekwencje dla (potencjalnych) ostatecznych odbiorców i beneficjentów końcowych, zwłaszcza tych mniejszych, takich jak między innymi uniwersytety, małe i średnie przedsiębiorstwa oraz organizacje społeczeństwa obywatelskiego, a także aby uwzględniła tę analizę w dokumentacji przekazywanej Parlamentowi na mocy art. 8 rozporządzenia w sprawie warunkowości;

50. zwraca się do Komisji o dokonanie przeglądu sposobu, w jaki może ona skutecznie wypełniać swój obowiązek ochrony uzasadnionych interesów finansowych odbiorców końcowych i beneficjentów, w szczególności tych, którzy ponoszą konsekwencje uchybień w zakresie praworządności, w tym również poprzez egzekwowanie odpowiednich przepisów rozporządzenia w sprawie warunkowości w odniesieniu do zobowiązań państw członkowskich w zakresie dokonywania płatności oraz wykorzystywania funduszy w sposób niedyskryminacyjny; podkreśla, że wszelkie środki podejmowane w celu umożliwienia prawowitym odbiorcom końcowym i beneficjentom dalszego dostępu do finansowania UE nie powinny osłabiać stosowania rozporządzenia w sprawie warunkowości; oczekuje pełnego zaangażowania w ten proces;

51. wzywa Komisję do systematycznego porównywania postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i środków przyjętych na podstawie art. 6 rozporządzenia finansowego oraz do odsyłania do toczących się kontroli warunkowości, tak aby państwa członkowskie nie mogły wykorzystywać luk proceduralnych, a interesy finansowe UE były chronione niezależnie od zastosowanego instrumentu prawnego;

52. uważa, że działaniom zaradczym powinny towarzyszyć zabezpieczenia zapobiegające – w stosownych przypadkach – wystąpieniu podobnych sytuacji lub dalszemu pogorszeniu w przyszłości; apeluje o ustanowienie solidniejszych ram monitorowania i sprawozdawczości, w tym w razie potrzeby mechanizmu ustrukturyzowanych i systematycznych konsultacji publicznych z zainteresowanymi stronami niebędącymi podmiotami państwowymi, zwłaszcza w odniesieniu do stanu wdrożenia środków zaradczych przez państwa członkowskie podlegające procedurom w ramach ogólnego systemu warunkowości;

53. oczekuje, że Komisja podejmie konkretne działania, aby wzmocnić zależność między zaleceniami zawartymi w jej rocznych sprawozdaniach na temat praworządności a wsparciem finansowym z budżetu UE, jak przewidziano w pismach określających zadania z 2024 r., skierowanych do komisarzy odpowiedzialnych za budżet i

praworządność; ubolewa, że w rocznym sprawozdaniu na temat praworządności za 2025 r., a w szczególności w zawartych w nim zaleceniach brakuje szczegółowych informacji na temat tej zależności; zwraca się do Komisji o przełożenie zaleceń dla poszczególnych krajów, zawartych w jej rocznych sprawozdaniach na temat praworządności, na konkretne cele pośrednie, które będą systematycznie realizowane przez państwa członkowskie i w stosownych przypadkach posłużą jako dowód uzasadniający uruchomienie rozporządzenia w sprawie warunkowości;

54. wzywa Komisję do dalszego rozwijania powiązań między instrumentami zapobiegawczymi i instrumentami reagowania oraz do szybkiego i skoordynowanego wszczynania postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie ustaleń zawartych w rocznym sprawozdaniu na temat praworządności; apeluje do Komisji, aby w rocznym sprawozdaniu na temat praworządności oceniała potencjalne zagrożenia dla budżetu Unii wynikające z niedociągnięć w systemach praworządności;

55. podkreśla, że roczne sprawozdanie na temat praworządności skupia się obecnie na czterech filarach, a mianowicie na wymiarze sprawiedliwości, ramach antykorupcyjnych, pluralizmie mediów i innych kwestiach instytucjonalnych związanych z mechanizmami kontroli i równowagi; wyraża zadowolenie, że po wielokrotnych wnioskach Parlamentu w sprawozdaniu na temat praworządności z 2025 r. uwzględniono wymiar jednolitego rynku, aby rozwiązać problem różnych poważnych i systemowych naruszeń praworządności mających wpływ na przedsiębiorstwa i pracowników w wielu państwach członkowskich; podkreśla, że funkcjonujący wymiar sprawiedliwości, silne ramy antykorupcyjne, pluralizm mediów, odpowiednie mechanizmy kontroli i równowagi oraz funkcjonujący jednolity rynek są nierozerwalnie związane z praworządnością; podtrzymuje swoje stanowisko, zgodnie z którym roczne sprawozdanie na temat praworządności powinno obejmować pełen zakres wartości określonych w art. 2 TUE, ponieważ należy je rozpatrywać łącznie;

56. uważa, że systematyczne naruszenia praworządności wskazane w rocznym sprawozdaniu na temat praworządności i mające wystarczająco bezpośredni związek z ochroną budżetu UE powinny prowadzić do uruchomienia mechanizmu warunkowości, zwłaszcza jeżeli naruszenia te dotyczą funkcjonowania systemu sądownictwa i przypadków takich jak naruszenie przepisów, manipulacja lub faworyzowanie w zaproszeniach do składania ofert i wnioskach dotyczących finansowania ze środków UE, a także nękanie administracyjne naruszające zasadę równego traktowania władz lokalnych i regionalnych, przedsiębiorstw lub innych odbiorców końcowych i beneficjentów oraz ich dostęp do funduszy UE; wzywa Komisję do dopilnowania, by wszystkie zainteresowane strony mogły

wnosić swój wkład w związku z takimi naruszeniami, gdyż poprawi to przejrzystość i rozliczalność;

57. podkreśla, że Komisja powinna uzasadniać swoje decyzje o nieproponowaniu środków na podstawie rozporządzenia w sprawie warunkowości, jeżeli zalecenia dla poszczególnych krajów powiązane z budżetem UE pozostają przez długi czas nieuwzględnione;

58. uważa, że porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie dyscypliny budżetowej[22] powinno zawierać specjalny załącznik dotyczący współpracy w zakresie systemu warunkowości; w tym kontekście uważa, że regularny dialog między trzema instytucjami na temat aktualnej sytuacji w zakresie ochrony budżetu UE w odniesieniu do praworządności byłby skutecznym sposobem poprawy koordynacji, jeśli chodzi o zestaw narzędzi na rzecz praworządności; uważa, że Parlamentowi należy przyznać formalną rolę konsultacyjną, zanim Komisja przedstawi wniosek na podstawie art. 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunkowości;

59. domaga się ochrony prerogatyw kontrolnych Parlamentu poprzez uprawnienie go do monitorowania spójności w (nie)stosowaniu systemu warunkowości, co zapobiegnie instrumentalizacji politycznej i wykluczy problem braku przejrzystości; zwraca się do Komisji o przekazanie Parlamentowi skonsolidowanego rocznego wykazu wszystkich decyzji związanych z warunkowością we wszystkich działach budżetu w kontekście rocznej procedury budżetowej;

60. apeluje o prowadzenie kwartalnego zorganizowanego dialogu między właściwymi komisarzami a właściwymi komisjami Parlamentu, aby zagwarantować przepływ informacji w czasie rzeczywistym i wzmocnić demokratyczny nadzór;

61. wzywa Radę do kierowania się faktami i do zagwarantowania obiektywnego procesu oraz do jak najściślejszego trzymania się propozycji Komisji; ponadto wzywa Radę, by nie przeobraziła procesu prowadzącego do przyjęcia środków w kartę przetargową;

62. podkreśla, że jasna i proaktywna komunikacja ma kluczowe znaczenie dla zwiększenia zaufania do instytucji UE i przeciwdziałania narracjom populistycznym; przypomina, że rozporządzenie w sprawie warunkowości nakłada na Komisję obowiązek przekazywania informacji i wytycznych odbiorcom

---

22 Porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 16 grudnia 2020 r. między Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej i Komisją Europejską w sprawie dyscypliny budżetowej, współpracy w kwestiach budżetowych i należytego zarządzania finansami oraz w sprawie nowych zasobów własnych, w tym również harmonogramu wprowadzania nowych zasobów własnych (Dz.U. L 433 I z 22.12.2020, s. 28, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_interinstit/2020/1222/oj).

końcowym i beneficjentom za pośrednictwem strony internetowej lub portalu internetowego wraz z odpowiednimi narzędziami umożliwiającymi odbiorcom końcowym lub beneficjentom informowanie Komisji o naruszeniach obowiązków, które mają na nich bezpośredni wpływ; podkreśla, że strona internetowa lub portal powinny również umożliwiać obywatelom, odbiorcom końcowym, beneficjentom i podmiotom gospodarczym wyszukiwanie wszystkich odpowiednich decyzji i ocen w ramach mechanizmu warunkowości oraz śledzenie całego cyklu życia przypadków warunkowości, od powiadomienia do ostatecznego zniesienia środków, by poprawić przejrzystość i zapobiegać dezinformacji;

63. w związku z tym wzywa Komisję do publikowania arkuszy informacyjnych zawierających wszystkie przyszłe działania na podstawie rozporządzenia w sprawie warunkowości, określających rodzaj i ocenę naruszeń, orientacyjne wewnętrzne harmonogramy dla każdego etapu procedury, wpływ na budżet UE, w tym zawieszone kwoty, a w stosownych przypadkach – proporcjonalność proponowanych środków, ponieważ jasne i dostępne informacje mają zasadnicze znaczenie, jeśli chodzi o przeciwdziałanie dezinformacji i przekonanie obywateli, że UE działa konsekwentnie i sprawiedliwie, gdy zajmuje się naruszeniami praworządności; zwraca się do Komisji o dopilnowanie, by stosowne informacje były przekazywane do zainteresowanych odbiorców końcowych i beneficjentów oraz do szerszej opinii publicznej przy jednoczesnym poszanowaniu zasad poufności i ochrony danych; ponadto zwraca się do Komisji, aby aktywnie przeciwdziałała dezinformacji związanej ze stosowaniem rozporządzenia;

64. uważa, że chociaż rozporządzenie w sprawie warunkowości ma na celu przede wszystkim ochronę budżetu UE przed ryzykiem związanym z naruszeniami praworządności, warto zbadać sposoby wzmocnienia ochrony budżetu UE przed naruszeniami innych wartości zapisanych w art. 2 TUE; przypomina, że budżet UE nie jest neutralny wobec naruszeń zasad demokracji, równości i praw podstawowych, które mogą mieć wymierne skutki finansowe; jest zdania, że art. 6 rozporządzenia finansowego stanowi podstawę prawną do podejmowania działań w przypadku takich naruszeń; zwraca się do Komisji o ocenę, czy możliwe byłoby rozszerzenie instrumentów warunkowości w przypadku poważnych i systemowych naruszeń innych wartości określonych w art. 2 TUE, mających wpływ na budżet UE;

65. wzywa Komisję do zajęcia się problemem rozproszenia odpowiedzialności jej służb w zakresie monitorowania i egzekwowania praworządności oraz związanymi z tym zagrożeniami poprzez doprecyzowanie zakresu kompetencji i obowiązków dotyczących praworządności w ramach bardziej przejrzystej i wydajniejszej struktury, aby zagwarantować spójność, konsekwencję,

przejrzystość i terminowe egzekwowanie, a także sprawniejszą komunikację z Parlamentem i państwami członkowskimi;

66. wzywa Komisję do wzmocnienia jej zdolności dochodzeniowych poprzez sporządzenie stałej listy wyspecjalizowanych ekspertów zdolnych do oceny złożonych naruszeń praworządności, co umożliwi szybsze i solidne pod względem technicznym decyzje, oraz do opracowania systemu informatycznego umożliwiającego wykrywanie wzorców lub podobieństw w otrzymanych zgłoszeniach;

67. zachęca Komisję do przyjęcia bardziej proaktywnego podejścia do rozpatrywania skarg oraz do dopilnowania, by w celu zachęcenia do zgłaszania nieprawidłowości procedury rozpatrywania skarg na mocy rozporządzenia w sprawie warunkowości zapewniały odpowiednią ochronę sygnalistom, zwłaszcza tym znajdującym się w niepewnej sytuacji, dla których zgłaszanie nieprawidłowości wiąże się z dużym ryzykiem;

68. apeluje do Komisji o ustanowienie stałych ram koordynacji obejmujących wszystkie odpowiednie agencje i organy UE, aby zagwarantować wczesne wykrywanie nadużyć finansowych, prania pieniędzy i przypadków korupcji naruszających interesy finansowe Unii, a także skuteczne prowadzenie dochodzeń w takich sprawach; zwraca się o przedstawianie Parlamentowi okresowych sprawozdań z tych działań;

69. wzywa państwa członkowskie do zapewnienia poszanowania praworządności i szybkiego zajmowania się stwierdzonymi naruszeniami, aby chronić interesy finansowe UE i zapobiegać przyjmowaniu środków na mocy rozporządzenia w sprawie warunkowości; apeluje ponadto o przydzielenie odpowiednich zasobów organom krajowym, których praca jest niezbędna do dbania o przestrzeganie praworządności;

70. zwraca się do ETO o sporządzenie sprawozdania specjalnego oceniającego efektywność kosztową rozporządzenia w sprawie warunkowości z uwzględnieniem obciążeń administracyjnych, efektu odstraszającego oraz ochrony ostatecznych odbiorców i beneficjentów końcowych;

Rozporządzenie w sprawie warunkowości a przyszłe wieloletnie ramy finansowe

71. odnotowuje aspekty związane z praworządnością we wniosku Komisji w sprawie WRF na lata 2028–2034, a w szczególności wprowadzenie warunków horyzontalnych dotyczących poszanowania zasad praworządności i karty praw podstawowych we wniosku Komisji w sprawie planów partnerstwa krajowego i regionalnego; dostrzega znaczenie silnych zabezpieczeń, które mają gwarantować poszanowanie wartości UE w całym procesie wdrażania funduszy

UE; wyraża jednak zaniepokojenie, gdyż wniosek Komisji jest nadal niewystarczający, ponieważ:

a) nie upraszcza w istotny sposób zestawu narzędzi na rzecz praworządności ani nie przewiduje koordynacji poszczególnych instrumentów na rzecz praworządności, lecz prowadzi do nakładanie się instrumentów i do sprzeczności, co grozi powstaniem rozdrobnionego systemu obejmującego równoległe instrumenty;

b) przewiduje uruchomienie środków w przypadku złamania horyzontalnego warunku praworządności, a to w drodze decyzji wykonawczej Rady, w związku z którą to procedurą Parlamentowi nie przypada żadna rola decyzyjna;

c) może prowadzić do stosowania decyzji wykonawczych Rady ze względu na zależność między warunkowością w zakresie praworządności a warunkowością na podstawie karty praw podstawowych, co utrudni stosowanie tej drugiej;

d) nie wymaga wystarczająco bezpośredniego związku między naruszeniem praworządności a ochroną budżetu UE, jak ma to miejsce w przypadku mechanizmu warunkowości, a to budzi obawy co do pewności prawa;

e) dowodzi, że Komisja nadal uznaje mechanizm warunkowości za instrument stosowany w ostateczności;

72. ubolewa z powodu pokrywania się wniosku z mechanizmem warunkowości wprowadzonym we wniosku Komisji w sprawie WRF na lata 2028–2034; wzywa do ustanowienia jednolitych, spójnych i kompleksowych ram na potrzeby wszystkich unijnych programów finansowania podchodzących pod rozporządzenie w sprawie warunkowości, co obejmuje zarówno warunki podstawowe, które muszą zostać spełnione, aby uzyskać dostęp do finansowania UE, jak i środki mające na celu zamrożenie lub wstrzymanie finansowania, gdy odpowiednie warunki nie są już spełniane; zwraca się do Komisji o połączenie wszystkich narzędzi na rzecz praworządności w jednolite ramy, które zapewnią jasne, obiektywne i przejrzyste kryteria stosowania oraz wyjaśnią, w jaki sposób Komisja zapewni koordynację tych narzędzi; podkreśla, że jeżeli taka konsolidacja nie nastąpi w obecnych ramach prawnych lub w drodze negocjacji w sprawie następnych WRF, Komisja powinna zaproponować zmiany do rozporządzenia w sprawie warunkowości, dzięki którym Parlament i Rada miałyby równe prawa, jeśli chodzi wdrażanie prawodawstwa;

73. przyjmuje do wiadomości, że w kontekście planów partnerstwa krajowego i regionalnego Komisja proponuje możliwość ponownego udostępnienia na rzecz programów objętych zarządzaniem bezpośrednim lub pośrednim środków finansowych, które zostały umorzone z powodu niepodjęcia środków zaradczych w odpowiedzi na stwierdzone naruszenie praworządności na mocy rozporządzenia

w sprawie warunkowości; zwraca się o wyjaśnienie, w jaki sposób takie umorzone kwoty mogą być przekierowane do innych programów; podkreśla, że decyzja o wykorzystaniu umorzonych środków jest prerogatywą władzy budżetowej w ramach rocznej procedury budżetowej i nie powinna być podejmowana przez Komisję;

74. podkreśla, że wszystkie decyzje o całkowitym lub częściowym zawieszeniu finansowania unijnego muszą opierać się na jasnych, obiektywnych i przejrzystych kryteriach i procedurach, a nie na nieprzejrzystych negocjacjach, podczas których używa się różnych kart przetargowych; domaga się wstrzymywania funduszy unijnych w przypadku niespełnienia istotnych wymogów oraz uwalniania zamrożonych funduszy do wykorzystania przez zainteresowane państwa członkowskie dopiero po pełnym wdrożeniu przez nie znaczących reform i udowodnieniu w sposób możliwy do zweryfikowania, że zasady praworządności są przestrzegane w praktyce;

75. wyraża poważne obawy w związku z tym, że zgodnie z wnioskami Komisji od żadnej odpowiedzialnej instytucji ani organu nie będzie się oczekiwać weryfikacji kosztów wynikających ze środków podejmowanych w ramach planów partnerstwa krajowego i regionalnego, a finansowanie niepowiązane z rzeczywistymi kosztami stanie się główną metodą wykonania budżetu; ostrzega, że podejście to poważnie ograniczy zdolność Komisji do określania lub oceny skutków finansowych spowodowanych naruszeniami praworządności; ostrzega ponadto, że podważyłoby to wynikającą z traktatów demokratyczną kontrolę sprawowaną przez Parlament jako jeden z organów władzy budżetowej i organ udzielający absolutorium, a także osłabiło ważną rolę ETO; uważa, że efektywność kosztowa, identyfikowalność i przejrzystość przepływów finansowych od momentu dokonania płatności aż do otrzymania jej przez ostatecznych odbiorców, w tym podwykonawców, musi być zagwarantowana za pomocą interoperacyjnego systemu informatycznego, ponieważ jest to jedyny sposób miarodajnego określenia wpływu naruszeń praworządności na budżet; podkreśla, że Komisja musi zwiększyć dokładność i precyzję informacji udostępnianych Parlamentowi;

°

° °

76. zobowiązuje swoją przewodniczącą do przekazania niniejszej rezolucji Radzie, Komisji, Europejskiemu Trybunałowi Obrachunkowemu, Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz rządom i parlamentom państw członkowskich.