2025

Sprawozdania roczne

- **dotyczące wykonania budżetu UE za rok budżetowy 2025**
- **dotyczące działań finansowanych z dziewiątego, dziesiątego i jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) za rok budżetowy 2025**

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

PL

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1
Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/contact
Strona internetowa: eca.europa.eu
Media społecznościowe: @EUauditors

Więcej informacji o Unii Europejskiej można znaleźć w portalu Europa (http://europa.eu).
Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2026

Uwaga: Z uwagi na zastosowane zaokrąglenia wartości łączne podane na rysunkach w niniejszym dokumencie mogą nie być równe sumie poszczególnych pozycji.

Na podstawie art. 287 ust. 1 i 4 TFUE, art. 264 ust. 4 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 (wersja przekształcona), art. 42 ust. 2 i art. 43 rozporządzenia Rady (UE) 2018/1877 z dnia 26 listopada 2018 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do 11. Europejskiego Funduszu Rozwoju i uchylającego rozporządzenie (UE) 2015/323, w związku z art. 279 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 (wersja przekształcona), jak również art. 92 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 806/2014 z dnia 15 lipca 2014 r. ustanawiającego jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1093/2010.

Trybunał Obrachunkowy Unii Europejskiej na posiedzeniach w dniach 2 i 9 lipca 2026 r. przyjął

SPRAWOZDANIA ROCZNE
za rok budżetowy 2025

Sprawozdania wraz z odpowiedziami instytucji na uwagi Trybunału zostały przesłane organom odpowiedzialnym za udzielanie absolutorium z wykonania budżetu oraz innym instytucjom.

Członkami Trybunału Obrachunkowego w dniu przyjęcia niniejszych sprawozdań byli:

Tony Murphy (prezes), Nikolaos Milionis, Iliana Ivanova, Bettina Jakobsen, Jan Gregor, Mihails Kozlovs, Ildikó Gáll-Pelcz, Annemie Turtelboom, Ivana Maletić, Joëlle Elvinger, Helga Berger, Marek Opioła, Jorg Kristijan Petrovič, Stef Blok, George-Marius Hyzler, Lefteris Christoforou, Laima Liucija Andrikienė, Keit Pentus-Rosimannus, Katarína Kaszasová, João Leão, Alejandro Blanco Fernández, Carlo Alberto Manfredi Selvaggi, Petri Sarvamaa, Hans Lindblad, Lucian Romașcanu, Pierre Moscovici, Daniel Caspary.

Spis treści

Strona

Sprawozdanie roczne dotyczące wykonania budżetu UE za rok budżetowy 2025 5

Odpowiedzi instytucji do sprawozdania rocznego dotyczącego wykonania budżetu UE za rok budżetowy 2025 483

Sprawozdanie roczne dotyczące działań finansowanych z dziewiątego, dziesiątego i jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju za rok budżetowy 2025 613

Odpowiedzi Komisji Europejskiej do sprawozdania rocznego dotyczącego działań finansowanych z dziewiątego, dziesiątego i jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju za rok budżetowy 2025 653

Sprawozdanie roczne dotyczące wykonania budżetu UE za rok budżetowy 2025

Pracami nad sprawozdaniem rocznym dotyczącym wykonania budżetu UE za rok budżetowy 2025 kierował Jan Gregor, członek odpowiedzialny za sprawozdanie roczne. Obowiązki członków sprawozdawców w odniesieniu do poszczególnych rozdziałów pełnili: Jan Gregor (rozdziały 1 i 11), Lefteris Christoforou (rozdział 2), Hans Lindblad (rozdziały 3 i 12), Katarína Kaszasová (rozdział 4), Mihails Kozlovs (rozdział 5), Stef Blok (rozdział 6), Iliana Ivanova (rozdział 7), Marek Opioła (rozdział 8), Laima Liucija Andrikienė (rozdział 9), Pierre Moscovici (rozdział 10) i Petri Sarvamaa (dodatek).



Od lewej: Pierre Moscovici, Hans Lindblad, Petri Sarvamaa, Laima Liucija Andrikienė, Stef Blok, Katarína Kaszasová, Jan Gregor, Iliana Ivanova, Marek Opioła, Lefteris Christoforou i Mihails Kozlovs.

Spis treści

		Strona
Wstęp		8
Rozdział 1	Poświadczenie wiarygodności oraz informacje leżące u jego podstaw	11
Rozdział 2	Zarządzanie budżetem i finansami	74
Rozdział 3	Budżet UE a uzyskiwane rezultaty	130
Rozdział 4	Dochody	176
Rozdział 5	Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa	208
Rozdział 6	Spójność, odporność i wartości	233
Rozdział 7	Zasoby naturalne i środowisko	279
Rozdział 8	Migracja i zarządzanie granicami Bezpieczeństwo i obrona	303
Rozdział 9	Sąsiedztwo i świat	330
Rozdział 10	Europejska administracja publiczna	354
Rozdział 11	Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności	366
Rozdział 12	Monitorowanie realizacji zaleceń przedstawionych przez Trybunał w sprawozdaniach specjalnych opublikowanych w 2022 r.	416
Dodatek		476
Odpowiedzi instytucji		483

Wstęp

0.1. Europejski Trybunał Obrachunkowy jest instytucją Unii Europejskiej i pełni funkcję zewnętrznego kontrolera finansów UE. Działając w tym charakterze, odgrywa on rolę niezależnego strażnika interesów finansowych wszystkich obywateli Unii i przyczynia się do poprawy zarządzania finansami UE.

0.2. Zgodnie z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)[1] sprawozdanie roczne Trybunału z wykonania budżetu UE obejmuje zarówno dochody, jak i wydatki. W sprawozdaniu rocznym Trybunał przedstawia *poświadczenie wiarygodności* dotyczące wiarygodności rozliczeń UE oraz wykonania budżetu UE zgodnie z obowiązującymi przepisami. Uzupełnieniem tego poświadczenia są szczegółowe oceny najważniejszych obszarów wydatków z budżetu UE. Europejskie Fundusze Rozwoju omówiono w osobnym sprawozdaniu rocznym.

0.3. Budżet ogólny UE jest przyjmowany rokrocznie przez Radę Unii Europejskiej i Parlament Europejski. W maju 2020 r. Rada Unii Europejskiej ustanowiła *Next Generation EU (NGEU)*, tymczasowy instrument finansowany przez emisję obligacji, który został utworzony, aby złagodzić skutki społeczno-gospodarcze pandemii COVID-19. NGEU zapewnia finansowanie *Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF)*[2] (na RRF przypada około 90% budżetu NGEU) oraz dodatkowe środki na rzecz istniejących programów objętych *wieloletnimi ramami finansowymi (WRF)* na lata 2021–2027, które to środki muszą być wydatkowane zgodnie z przepisami sektorowymi. Trybunał przedstawia odrębną opinię na temat legalności i prawidłowości wydatków z RRF.

0.4. Zarówno budżet ogólny UE, jak i finansowanie z NGEU są objęte procedurą udzielania *absolutorium*. W ramach tej procedury Parlament, działając na zalecenie Rady, rozstrzyga, czy Komisja Europejska w sposób zadowalający wypełniła swoje obowiązki budżetowe. Sprawozdanie roczne Trybunału, uzupełnione odpowiednio innymi publikacjami, stanowi podstawę do udzielenia absolutorium. W dniu publikacji Trybunał przekazuje swoje sprawozdanie roczne parlamentom narodowym państw członkowskich, Parlamentowi Europejskiemu i Radzie.

---

[1] Art. 285–287 TFUE.

[2] Rozporządzenie (UE) 2021/241 ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

0.5. Niniejsze sprawozdanie roczne ma następującą strukturę:

— w ***rozdziale 1*** zawarto poświadczenie wiarygodności, podsumowanie wyników przeprowadzonej przez Trybunał kontroli w zakresie wiarygodności rozliczeń oraz legalności i prawidłowości transakcji po stronie dochodów i wydatków leżących u podstaw rozliczeń, w tym informacje na temat prawidłowości wydatków przekazane przez Komisję oraz podsumowanie podejścia kontrolnego Trybunału. W niniejszym sprawozdaniu rocznym termin „prawidłowość" oznacza to samo co „legalność i prawidłowość";

— w ***rozdziale 2*** przedstawiono analizę Trybunału dotyczącą zarządzania budżetem i finansami UE;

— w ***rozdziale 3*** omówiono aspekty dotyczące wyników wykonania budżetu (tj. *oszczędność*, *efektywność* i *skuteczność*) ze szczególnym uwzględnieniem analizy i podsumowania najważniejszych informacji na temat wyników zawartych w sprawozdaniach specjalnych opublikowanych w 2025 r. oraz wyników uzyskanych w programach wydatków objętych działem 2 WRF „Spójność, odporność i wartości";

— w ***rozdziale 4*** przedstawiono wyniki przeprowadzonych przez Trybunał kontroli prawidłowości transakcji dotyczących dochodów UE oraz badania elementów systemów zarządzania i kontroli w zakresie dochodów, a także przegląd *rocznych sprawozdań z działalności* Komisji;

— w ***rozdziałach od 5 do 10*** – odpowiadających poszczególnym działom WRF na lata 2021–2027 – zaprezentowano wyniki przeprowadzonych przez Trybunał kontroli prawidłowości transakcji oraz przegląd rocznych sprawozdań z działalności Komisji i elementów stosowanych przez nią systemów kontroli wewnętrznej, jak również innych mechanizmów zarządzania;

— w ***rozdziale 11*** przedstawiono wyniki przeprowadzonej przez Trybunał oceny spełnienia warunków płatności w ramach RRF, a także przegląd *rocznych sprawozdań z działalności* Komisji, analizę wybranych systemów nadzoru i kontroli oraz podejście kontrolne Trybunału do RRF;

— w ***rozdziale 12*** omówiono wyniki monitorowania realizacji zaleceń sformułowanych przez Trybunał w sprawozdaniach specjalnych opublikowanych w 2022 r.;

— w ***dodatku*** przedstawiono informacje na temat wszelkich zobowiązań warunkowych wynikających z wykonywania przez Komisję i Radę zadań na

podstawie rozporządzenia w sprawie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

0.6. Trybunał dąży do tego, by przedstawiać swoje ustalenia w sposób jasny i zwięzły. Nie zawsze może jednak uniknąć stosowania specjalistycznych terminów dotyczących UE, jej polityk i budżetu bądź rachunkowości i audytu. W związku z tym na swojej stronie internetowej Trybunał zamieścił glosariusz zawierający objaśnienia tych pojęć. Terminy wyjaśnione w glosariuszu zostały oznaczone *kursywą* przy ich pierwszym wystąpieniu w danym rozdziale.

0.7. W sprawozdaniu zamieszczono odpowiedzi Komisji na ustalenia Trybunału (a w stosownych przypadkach także odpowiedzi innych instytucji i organów UE).

Rozdział 1

Poświadczenie wiarygodności oraz informacje leżące u jego podstaw

Spis treści

	Punkty
Poświadczenie wiarygodności przedstawione przez Europejski Trybunał Obrachunkowy Parlamentowi Europejskiemu i Radzie – sprawozdanie niezależnego kontrolera	**I.-XLVII.**
Wstęp	**1.1.-1.3.**
Wiarygodność rozliczeń	**1.4.-1.19.**
Wynik ekonomiczny za ten rok jest ujemny, natomiast wynik budżetowy – dodatni	**1.6.-1.8.**
Uwagi dotyczące skonsolidowanego rocznego sprawozdania finansowego za 2025 r.	**1.9.-1.16.**
Uwagi z przeprowadzonej przez Trybunał kontroli systemu informatycznego SUMMA	**1.17.-1.19.**
Prawidłowość transakcji	**1.20.-1.37.**
Wydana przez Trybunał opinia dotyczy transakcji po stronie dochodów i po stronie wydatków budżetowych	**1.21.-1.23.**
W dochodach nie wystąpił istotny poziom błędu, niemniej wystąpił on w znacznej części wydatków	**1.24.-1.31.**
Błędy dotyczące kwalifikowalności nadal mają największy udział w szacowanym poziomie błędu, a ich liczba wzrosła w obszarze zamówień publicznych i w procedurach udzielania dotacji	**1.32.-1.35.**
Zmiany w stosowanej przez Trybunał metodyce kwantyfikacji błędów dotyczących zamówień publicznych doprowadziły do nieznacznego obniżenia szacowanego przez Trybunał poziomu błędu	**1.36.-1.37.**

Informacje na temat prawidłowości wydatków przekazane przez Komisję **1.38.-1.48.**

Podany przez Komisję poziom błędu nie jest bezpośrednio porównywalny z poziomem oszacowanym przez Trybunał i prawdopodobnie jest niedoszacowany **1.38.-1.48.**

Przypadki podejrzeń nadużycia finansowego zgłoszone przez Trybunał do Prokuratury Europejskiej i OLAF **1.49.-1.57.**

Wnioski i zalecenia **1.58.-1.60.**

Załączniki

Załącznik 1.1 – Podejście kontrolne i metodyka kontroli

Poświadczenie wiarygodności przedstawione przez Europejski Trybunał Obrachunkowy Parlamentowi Europejskiemu i Radzie – sprawozdanie niezależnego kontrolera

Opinia

I. Trybunał zbadał:

a) skonsolidowane sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej składające się ze skonsolidowanego sprawozdania finansowego[1] oraz ze sprawozdań z wykonania budżetu[2] za rok budżetowy zakończony 31 grudnia 2025 r., zatwierdzone przez Komisję 24 czerwca 2026 r.;

b) legalność i prawidłowość *transakcji* leżących u podstaw tych sprawozdań, zgodnie z postanowieniami art. 287 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

Wiarygodność rozliczeń

Opinia na temat wiarygodności rozliczeń

II. W opinii Trybunału skonsolidowane sprawozdanie roczne Unii Europejskiej (UE) za rok zakończony 31 grudnia 2025 r. przedstawia rzetelnie we wszystkich istotnych aspektach sytuację finansową Unii na dzień 31 grudnia 2025 r. oraz wyniki operacji, przepływy pieniężne i zmiany w aktywach netto za zakończony w tym dniu rok budżetowy, zgodnie z przepisami rozporządzenia finansowego i z zasadami rachunkowości opartymi na powszechnie przyjętych międzynarodowych standardach rachunkowości sektora publicznego.

---

[1] Art. 249 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 (wersja przekształcona) – Dz.U. L 2024/2509 z 26.9.2024, s. 1.

[2] Tamże, art. 250.

Objaśnienie uzupełniające – wprowadzenie systemu SUMMA

III. Trybunał zwraca uwagę na pkt 1.4.3 informacji dodatkowej do skonsolidowanego rocznego sprawozdania finansowego, w którym opisano przejście na nowy system informatyczny Komisji służący do zarządzania finansami – SUMMA. Skonsolidowane roczne sprawozdanie finansowe UE za 2025 r. jest pierwszym zestawem rozliczeń przygotowanym na podstawie informacji finansowych zarejestrowanych w systemie SUMMA. W czasie procesu zamknięcia okresu rozliczeniowego kierownictwo zidentyfikowało problemy wynikające z wdrożenia nowego systemu, które znacząco wpłynęły na sporządzenie sprawozdania finansowego. Dodatkowe nieprawidłowości zostały następnie wykryte przez Europejski Trybunał Obrachunkowy w toku kontroli. Wymagało to dokonania ręcznych korekt oraz zastosowania procedur uzgodnień. W kolejnych latach Komisja planuje udoskonalać i dalej rozwijać nowy system oraz związane z nim mechanizmy kontroli. Trybunał nie zmodyfikował swojej opinii w związku z tą kwestią.

Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń

Dochody

Opinia na temat legalności i prawidłowości dochodów

IV. W opinii Trybunału dochody leżące u podstaw rozliczeń za rok zakończony 31 grudnia 2025 r. są legalne i prawidłowe we wszystkich istotnych aspektach.

Wydatki

V. W odniesieniu do 2025 r. Trybunał ponownie wydał dwie odrębne opinie na temat legalności i prawidłowości wydatków. Wynika to z faktu, że *Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF)* ma charakter tymczasowy i jest realizowany i finansowany w zupełnie inny sposób niż wydatki budżetowe objęte wieloletnimi ramami finansowymi (WRF).

Opinia negatywna na temat legalności i prawidłowości wydatków z budżetu UE

VI. W opinii Trybunału, ze względu na wagę kwestii opisanych w uzasadnieniu wydania opinii negatywnej na temat legalności i prawidłowości wydatków budżetowych, w wydatkach z budżetu UE zatwierdzonych w zestawieniach wydatków za rok zakończony 31 grudnia 2025 r. występuje istotny poziom błędu.

Opinia z zastrzeżeniem na temat legalności i prawidłowości wydatków z RRF

VII. W opinii Trybunału, z wyjątkiem implikacji i możliwych implikacji kwestii poruszonych w punkcie dotyczącym uzasadnienia wydania opinii z zastrzeżeniem na temat legalności i prawidłowości wydatków z RRF, wydatki z RRF zatwierdzone w sprawozdaniach finansowych za rok zakończony 31 grudnia 2025 r. są legalne i prawidłowe we wszystkich istotnych aspektach.

Podstawa do wydania opinii

VIII. Trybunał przeprowadził kontrolę zgodnie z wydanymi przez Międzynarodową Federację Księgowych (IFAC) Międzynarodowymi Standardami Rewizji Finansowej (ISA) i kodeksami etyki oraz Międzynarodowymi Standardami Najwyższych Organów Kontroli (ISSAI) wydanymi przez INTOSAI. Obowiązki Trybunału wynikające z tych standardów i kodeksów opisano bardziej szczegółowo w części sprawozdania dotyczącej zadań Trybunału dotyczących kontroli. W tej części Trybunał przedstawił również więcej informacji na temat podstaw do wydania opinii dotyczących dochodów (zob. pkt ***XLII***) i wydatków z RRF (zob. pkt ***XLIV***). Trybunał spełnił wymogi dotyczące niezależności i wywiązał się z innych obowiązków etycznych określonych w Kodeksie etyki zawodowych księgowych wydanym przez Radę Międzynarodowych Standardów Etycznych dla Księgowych. W jego przekonaniu uzyskane przezeń dowody kontroli stanowią wystarczającą i odpowiednią podstawę do wydania niniejszych opinii.

Uzasadnienie wydania opinii negatywnej na temat legalności i prawidłowości wydatków z budżetu UE

IX. Według obliczeń Trybunału ogólny szacowany poziom błędu w wydatkach z budżetu UE zatwierdzonych w zestawieniach wydatków za rok zakończony 31 grudnia 2025 r. wynosi 3,8%. W znacznej części tych wydatków występuje istotny poziom błędu. Dotyczy to wydatków podlegających skomplikowanym przepisom, a przede wszystkim dokonywanych na zasadzie zwrotu kosztów, w przypadku których szacowany poziom błędu wynosi 5,6%. W 2025 r. kwota tych wydatków wyniosła 75,8 mld euro i stanowiły one 58,0% populacji objętej kontrolą Trybunału. Błędy wykryte przez Trybunał mają zatem istotny i rozległy wpływ na wydatki zatwierdzone za ten rok.

Uzasadnienie wydania opinii z zastrzeżeniem na temat legalności i prawidłowości wydatków z RRF

X. Trybunał sformułował następujące uwagi o charakterze ilościowym i jakościowym:

- w odniesieniu do dziewięciu z 37 płatności w ramach RRF na rzecz państw członkowskich (i powiązanego rozliczenia zaliczek) sformułowano ustalenia o charakterze ilościowym, a w sześciu tych płatnościach wystąpił istotny poziom błędu;
- uchybienia w ocenach *ex ante* przeprowadzanych przez Komisję;
- przypadki ogólnikowo zdefiniowanych kamieni milowych i wartości docelowych. Takie ogólnikowe definicje zwiększyły ryzyko, że ocena osiągnięcia w zadowalający sposób tych kamieni lub wartości stała się bardziej uznaniowa;
- utrzymujące się uchybienia w systemach kontroli stosowanych przez państwa członkowskie, w tym nieprawidłowości w zakresie zamówień publicznych i pomocy państwa;
- problemy dotyczące wiarygodności informacji, które państwa członkowskie zamieściły w swoich wnioskach o płatność.

XI. W ubiegłym roku[3] kontrolerzy Trybunału nie sformułowali wniosków pokontrolnych, jeśli chodzi o osiągnięcie w zadowalający sposób dwóch kamieni milowych dotyczących kontroli, odnoszących się do pierwszej płatności na rzecz Polski. Osiągnięcie tych kamieni milowych było warunkiem wstępnym dokonania jakiejkolwiek płatności w ramach RRF na rzecz Polski. Trybunał czeka na ostateczne orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawach związanych z tymi kamieniami milowymi i dopiero wówczas sformułuje wniosek co do tego, czy przedmiotowe kamienie milowe i inny bezpośrednio powiązany kamień milowy zostały osiągnięte w zadowalający sposób.

XII. W związku z powyższym Trybunał uznaje, że rozpatrywane łącznie ustalenia Trybunału mają istotny wpływ, lecz w przypadku tegorocznych zatwierdzonych wydatków w ramach RRF nie jest on rozległy.

Kluczowe obszary badania

XIII. Kluczowe obszary badania to kwestie, które zgodnie z profesjonalnym osądem Trybunału były najistotniejsze podczas kontroli skonsolidowanego sprawozdania finansowego za bieżący okres. Kwestie te poruszono w kontekście kontroli skonsolidowanego sprawozdania finansowego jako całości i przy

formułowaniu opinii na jego temat, jednak Trybunał nie sporządza osobnej opinii dotyczącej tych kwestii.

Trybunał przeanalizował zobowiązania z tytułu świadczeń emerytalno-rentowych oraz innych świadczeń pracowniczych

XIV. Na koniec 2025 r. w bilansie UE uwzględniono zobowiązania z tytułu świadczeń emerytalno-rentowych oraz innych świadczeń pracowniczych w kwocie 91,1 mld euro (w 2024 r. – 93,1 mld euro).

XV. Największa część zobowiązań z tytułu świadczeń emerytalno-rentowych oraz innych świadczeń pracowniczych (84,0 mld euro) jest związana z systemem emerytalno-rentowym dla urzędników i innych pracowników Unii Europejskiej (ang. *Pension Scheme of European Officials*). W 2024 r. kwota ta wyniosła 84,8 mld euro. Zobowiązanie zaksięgowane w sprawozdaniu finansowym odzwierciedla wartość bieżącą przewidywanych przyszłych płatności, których UE będzie musiała dokonać, by uregulować zobowiązania emerytalno-rentowe.

XVI. Świadczenia emerytalne i rentowe pokrywane są z budżetu UE. Wprawdzie UE nie stworzyła odrębnego funduszu emerytalno-rentowego, aby pokryć koszt przyszłych zobowiązań w tym zakresie, niemniej państwa członkowskie wspólnie gwarantują ich wypłacanie, przy czym składki wnoszone przez urzędników pokrywają jedną trzecią kosztów finansowania systemu. Eurostat oblicza wartość odnośnych zobowiązań corocznie w imieniu księgowego Komisji, posługując się parametrami takimi jak profil wiekowy i średnia długość życia urzędników unijnych oraz założenia co do przyszłych warunków gospodarczych. Te parametry i założenia są dodatkowo oceniane przez aktuariuszy Komisji.

XVII. W 2025 r. wartość zobowiązań z tytułu świadczeń emerytalno-rentowych utrzymała się zasadniczo na podobnym poziomie, a niewielki jej spadek przypisuje się przewidywanemu rozwojowi zawodowemu członków personelu UE, kosztom odsetek oraz wzrostowi stopy dyskontowej o 0,5%.

XVIII. Drugim co do wielkości elementem zobowiązań z tytułu świadczeń emerytalno-rentowych oraz innych świadczeń pracowniczych są szacowane zobowiązania UE na rzecz wspólnego systemu ubezpieczeń zdrowotnych, które na koniec 2025 r. wyniosły 5,7 mld euro (w 2024 r. – 6,9 mld euro). Zobowiązania te są związane z kosztami opieki zdrowotnej przysługującej członkom personelu UE, płatnymi po okresie aktywności zawodowej pracowników (po odliczeniu ich składek).

[3] Sprawozdanie roczne za 2024 r., pkt 11.16.

XIX. W ramach kontroli Trybunał ocenia – w odniesieniu do wspomnianych wyżej systemów – przyjęte założenia aktuarialne i wynikającą z nich wycenę. Trybunał opiera swoją ocenę na pracach zewnętrznych, niezależnych aktuariuszy, dokonując przy tym weryfikacji podstawowych danych leżących u podstaw obliczeń oraz parametrów aktuarialnych i obliczeń kwoty zobowiązań. Bada również prezentację odnośnej pozycji w skonsolidowanym bilansie i w informacjach dodatkowych do skonsolidowanego sprawozdania finansowego.

XX. W tym kontekście Trybunał przeanalizował również nieuregulowane zobowiązanie Zjednoczonego Królestwa w związku z systemem emerytalno-rentowym urzędników Unii oraz wspólnym systemem ubezpieczeń zdrowotnych, wynoszące 9,4 mld euro (w 2024 r. – 9,9 mld euro). Trybunał zweryfikował poprawność danych wykorzystanych do obliczeń, a także to, czy Zjednoczonemu Królestwu przypisano jedynie odpowiednią część ogólnej kwoty zobowiązań.

XXI. Trybunał stwierdza, że podana w skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym ogólna szacowana kwota zobowiązań z tytułu świadczeń emerytalno-rentowych oraz innych świadczeń pracowniczych, jak również część tych zobowiązań przypadająca Zjednoczonemu Królestwu, są przedstawione rzetelnie.

Trybunał przeanalizował istotne szacunki na koniec roku przedstawione w sprawozdaniu finansowym

XXII. Na koniec 2025 r. szacunkowa wartość poniesionych wydatków kwalifikowalnych należnych beneficjentom, ale jeszcze niezgłoszonych, wynosiła 187,5 mld euro (w 2024 r. – 160,7 mld euro). Kwoty te zostały zaksięgowane jako rozliczenia międzyokresowe[4].

XXIII. Ten wzrost szacunkowej wartości w odniesieniu do wszystkich programów wynika głównie z faktu zbliżającego się zamknięcia poprzedniego okresu programowania oraz wolniejszego niż przewidywano wykorzystania środków z WRF na lata 2021–2027. W związku z tym faktyczna wartość wniosków o płatność była niższa niż przewidywano i na koniec roku większą jej część trzeba było oszacować. Kwota rozliczeń międzyokresowych w odniesieniu do RRF, oparta na prognozach przyszłych płatności, wyniosła 16,1 mld euro (w 2024 r. – 7,9 mld euro).

[4] Obejmują one rozliczenia międzyokresowe bierne w wysokości 76,8 mld euro po stronie zobowiązań oraz, po stronie aktywów, kwotę 110,7 mld euro, o którą pomniejszono wartość zaliczek.

XXIV. W celu dokonania oceny tych szacunków na koniec roku Trybunał zbadał ustanowiony przez Komisję system służący do obliczeń związanych z rozdzielaniem okresów sprawozdawczych, tak aby upewnić się co do jego poprawności i kompletności w dyrekcjach generalnych, w których poniesiono większość wydatków. Podczas prac kontrolnych przeprowadzonych na próbie faktur i płatności zaliczkowych Trybunał zweryfikował odnośne obliczenia związane z rozdzielaniem okresów sprawozdawczych, aby wyeliminować ryzyko nieprawidłowego ujęcia rozliczeń międzyokresowych.

XXV. Trybunał stwierdza, że ogólna szacowana kwota rozliczeń międzyokresowych biernych i innych płatności zaliczkowych na rzecz państw członkowskich podana w skonsolidowanym rocznym sprawozdaniu finansowym jest przedstawiona rzetelnie.

Trybunał przeanalizował wpływ agresji Rosji na Ukrainę na sprawozdanie finansowe

XXVI. Ponieważ UE zapewnia pomoc Ukrainie w postaci pożyczek i dotacji, Trybunał przeanalizował obliczenia Komisji dotyczące odnośnej ekspozycji finansowej UE oraz dane leżące u podstaw tych obliczeń, aby upewnić się, że faktyczne i potencjalne skutki tego wydarzenia zostały odpowiednio odzwierciedlone w sprawozdaniu finansowym UE. Trybunał, a także niezależny zewnętrzny ekspert przeanalizowali obliczenia Komisji, aby upewnić się, że wszystkie istotne informacje zostały wzięte pod uwagę.

XXVII. W wyniku kontroli Trybunał stwierdził, że w skonsolidowanym rocznym sprawozdaniu finansowym uwzględniono rzetelnie wpływ agresji Rosji na Ukrainę.

Trybunał przeanalizował wpływ NGEU na sprawozdanie finansowe

XXVIII. Za pośrednictwem funduszu Next Generation EU (NGEU) UE udostępniła znaczne środki w celu złagodzenia skutków społeczno-gospodarczych pandemii COVID-19. Aby sfinansować NGEU, Komisja Europejska zaciąga dług na rynkach kapitałowych. Najistotniejsza część środków z NGEU jest wykorzystywana na potrzeby Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF), za pośrednictwem którego do końca 2025 r. wypłacono na rzecz państw członkowskich 237,5 mld euro bezzwrotnego wsparcia oraz 155,9 mld euro wsparcia finansowego w formie pożyczek. Działania te mają istotny wpływ na sprawozdania finansowe.

XXIX. W ramach rutynowych procedur kontrolnych Trybunał skontrolował aktywa, zobowiązania, dochody i wydatki UE, w tym w odniesieniu do NGEU. W wyniku kontroli Trybunał stwierdził, że zostały one przedstawione rzetelnie w skonsolidowanym rocznym sprawozdaniu finansowym.

Trybunał przeanalizował wpływ wprowadzenia systemu SUMMA

XXX. 1 stycznia 2025 r. Komisja wprowadziła nowy centralny system informacji budżetowej, skarbowej i księgowej pod nazwą SUMMA, który zastąpił ABAC. Była to istotna zmiana w środowisku sprawozdawczości finansowej, która wpłynęła na sposób przekazywania danych z systemów lokalnych do centralnego systemu księgowego, rejestrowanie i rozliczanie faktur, procedury konsolidacji i zamykania okresów rozliczeniowych. Skonsolidowane roczne sprawozdanie finansowe UE za 2025 r. jest zatem pierwszym zestawem rozliczeń unijnych przygotowanym na podstawie informacji finansowych zarejestrowanych w systemie SUMMA.

XXXI. Biorąc pod uwagę skalę przedsięwzięcia, jakim jest przejście na nowy system, i wynikające z tego zwiększone ryzyko wystąpienia błędu przy sporządzaniu skonsolidowanego sprawozdania finansowego, Trybunał potraktował wprowadzenie systemu SUMMA jako kluczowy obszar badania. Przeprowadził dodatkowe procedury kontroli, w tym rozszerzył zakres badania mechanizmów kontroli wewnętrznej oraz dodatkowo przeanalizował obszary objęte nowym systemem. Trybunał zaangażował również ekspertów ds. audytu informatycznego w celu zbadania migracji danych z systemu ABAC do systemu SUMMA, ogólnych kontroli informatycznych i wybranych kontroli aplikacji istotnych dla sprawozdawczości finansowej.

XXXII. W toku prowadzonych prac Trybunał zidentyfikował kilka problemów związanych z przejściem do nowego systemu i z nowo utworzonym środowiskiem kontroli. Obejmowały one luki funkcjonalne prowadzące do stosowania tymczasowych procedur lub ręcznego wpisywania danych, uchybienia w zakresie zarządzania dostępem użytkowników i zarządzania zmianą w zakresie systemów informatycznych, opóźnienia i nieścisłości w przekazywaniu danych dotyczących faktur z systemu lokalnego oraz konkretne problemy mające wpływ na rozliczenia międzyokresowe na koniec roku i konsolidację. Zarówno kierownictwo, jak i Trybunał zidentyfikowali problemy, które wymagały dokonania ręcznych korekt i zastosowania procedur uzgodnień przed ostatecznym sporządzeniem sprawozdania finansowego.

XXXIII. Trybunał uwzględnił łączny wpływ sformułowanych ustaleń, wraz z działaniami naprawczymi i procedurami przeprowadzanymi przez Komisję na koniec roku. Chociaż zidentyfikowane problemy wskazywały, że przejście na system SUMMA zwiększyło ryzyko wystąpienia błędu przy sporządzaniu skonsolidowanego sprawozdania finansowego za 2025 r., Trybunał stwierdził, że po wprowadzeniu korekt, ogólny wpływ tych problemów na sprawozdanie finansowe nie był istotny.

Inne kwestie

Informacje na temat najistotniejszych kwestii finansowych w danym roku

XXXIV. Komisja odpowiada za przedstawienie „pozostałych informacji", przy czym termin ten obejmuje najistotniejsze kwestie finansowe w danym roku, ale nie skonsolidowane sprawozdanie finansowe czy sprawozdanie Trybunału na jego temat. Opinia Trybunału na temat skonsolidowanego sprawozdania finansowego nie uwzględnia tych pozostałych informacji, a Trybunał nie formułuje żadnych wniosków na temat ich wiarygodności. W kontekście kontroli skonsolidowanego sprawozdania finansowego zadaniem Trybunału jest zaznajomienie się z pozostałymi informacjami i rozważenie, czy w znaczący sposób odbiegają one od skonsolidowanego sprawozdania finansowego bądź czy wiedza zdobyta przez Trybunał w toku kontroli lub w inny sposób wydaje się istotnie zniekształcona. Jeśli Trybunał dojdzie do wniosku, że w pozostałych informacjach występują istotne zniekształcenia, jest zobowiązany zgłosić ten fakt. Trybunał nie zgłasza żadnych uwag w tym zakresie.

Sposób przedstawienia informacji o pożyczkach zaciągniętych na potrzeby finansowania NGEU

XXXV. Trybunał odnotowuje, że kwoty długu zaciągniętego na potrzeby finansowania bezzwrotnego wsparcia finansowego w ramach NGEU przedstawiono w budżecie i w skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym w różny sposób. Kwoty długu zaciągniętego na potrzeby finansowania bezzwrotnego wsparcia finansowego dla państw członkowskich w ramach NGEU, stanowiące 18% dochodów UE w 2025 r., przedstawiono zgodnie z rozporządzeniem w sprawie RRF jako zewnętrzne dochody przeznaczone na określony cel, które mają charakter uzupełniający względem przyjętego budżetu. Ze względu na ten nietypowy sposób ujmowania tych środków wdrożenie NGEU formalnie nie narusza zasady, zgodnie z którą dochody i wydatki wykazane w rocznym budżecie UE powinny się równoważyć. W sprawozdaniu z finansowych wyników działalności nie potraktowano tych kwot jako dochodów, lecz przedstawiono w nim wydatki związane z bezzwrotnym wsparciem finansowym w ramach NGEU, co niekorzystnie wpływa na wynik ekonomiczny za rok budżetowy. Ujemne wyniki ekonomiczne powiększają deficyt w aktywach netto, co znajduje odzwierciedlenie w bilansie UE. Deficyt ten będzie musiał zostać sfinansowany w ramach przyszłych budżetów.

Zmiana metodyki Trybunału w odniesieniu do kwantyfikacji błędów dotyczących zamówień publicznych

XXXVI. Od 2025 r. Trybunał zmienił metodykę kwantyfikacji wpływu błędów dotyczących zamówień publicznych. To zaktualizowane podejście dostosowano do metodyki stosowanej przez Komisję w kontekście programów wydatków realizowanych w trybie zarządzania dzielonego. Trybunał przedstawił szacowany wpływ tej zmiany w rozdziale 1 sprawozdania rocznego.

Zadania kierownictwa

XXXVII. Zgodnie z art. 310–325 TFUE oraz z rozporządzeniem finansowym Komisja odpowiada za sporządzenie i prezentację skonsolidowanego sprawozdania finansowego UE zgodnie z powszechnie przyjętymi międzynarodowymi standardami rachunkowości sektora publicznego oraz za legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw tego sprawozdania. Do zadań kierownictwa należy także opracowanie, wdrożenie i utrzymywanie systemu kontroli wewnętrznej umożliwiającego sporządzenie i prezentację sprawozdania finansowego, które nie zawiera istotnych zniekształceń spowodowanych *nadużyciem* lub błędem. Kierownictwo odpowiada za dopilnowanie, by ujęte w sprawozdaniu finansowym działania, transakcje finansowe i informacje były zgodne z obowiązującymi przepisami (aktami prawodawczymi, regulacjami, zasadami i normami). Ostateczną odpowiedzialność za legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń UE ponosi Komisja (art. 317 TFUE).

XXXVIII. Przy sporządzaniu skonsolidowanego sprawozdania finansowego kierownictwo odpowiada za ocenę zdolności UE do kontynuacji działalności, za ujawnienie, w stosownych przypadkach, problematycznych kwestii związanych z kontynuacją działalności oraz za prowadzenie rachunkowości przy założeniu kontynuacji działalności, chyba że zamierza zlikwidować jednostkę lub zaprzestać działalności albo nie ma żadnej realnej alternatywy dla likwidacji lub zaprzestania działalności.

XXXIX. Nadzór nad sprawozdawczością finansową UE należy do zadań Komisji.

XL. Zgodnie z rozporządzeniem finansowym (tytuł XIII) księgowy Komisji ma obowiązek przekazać skonsolidowane sprawozdanie finansowe UE do kontroli najpierw w wersji wstępnej do 31 marca kolejnego roku, a w wersji ostatecznej do 31 lipca. Już wstępne sprawozdanie finansowe powinno przedstawiać prawdziwy i rzetelny obraz sytuacji finansowej UE. W związku z tym konieczne jest, aby wszystkie pozycje we wstępnej wersji sprawozdania zostały zaprezentowane w formie końcowych obliczeń, tak by Trybunał mógł wykonać powierzone mu zadania zgodnie z tytułem XIII rozporządzenia finansowego we wskazanych terminach. Jakiekolwiek zmiany wstępnej wersji sprawozdania, które zostaną naniesione w ostatecznej wersji sprawozdania, powinny być co do zasady jedynie skutkiem ustaleń Trybunału.

Zadania Trybunału dotyczące kontroli skonsolidowanego sprawozdania finansowego i transakcji leżących u jego podstaw

XLI. Celem Trybunału jest uzyskanie wystarczającej pewności, że skonsolidowane sprawozdanie finansowe UE nie zawiera istotnych zniekształceń, a leżące u jego podstaw transakcje są legalne i prawidłowe, a także przedstawienie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, na podstawie przeprowadzonej kontroli, poświadczenia wiarygodności dotyczącego wiarygodności rozliczeń oraz legalności i prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw. Wystarczająca pewność oznacza z kolei wysoki poziom pewności, lecz nie stanowi gwarancji, że kontrola wykaże wszystkie przypadki istotnych zniekształceń lub niezgodności, które mogą zaistnieć. Mogą one być spowodowane nadużyciem lub błędem i są uważane za istotne, jeżeli można zasadnie oczekiwać, że pojedynczo lub łącznie wpłyną one na jakiekolwiek decyzje gospodarcze podejmowane na podstawie skonsolidowanego sprawozdania finansowego.

XLII. Jeśli chodzi o dochody, do celów przeprowadzanej przez Trybunał kontroli zasobów własnych opartych na dochodzie narodowym brutto, podatku od wartości dodanej i odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddawanych recyklingowi, jako punkt wyjścia przyjmuje się dane statystyczne i inne dane, na podstawie których obliczane są te zasoby. Trybunał poddaje ocenie stosowane w Komisji systemy przetwarzania tych danych do momentu otrzymania wkładów państw członkowskich i ujęcia ich w skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym. W przypadku tradycyjnych zasobów własnych Trybunał bada rozliczenia organów celnych i analizuje przepływ opłat celnych do momentu otrzymania tych kwot przez Komisję i ujęcia ich w sprawozdaniu rocznym. Jeżeli chodzi o należności celne, istnieje ryzyko, że importerzy nie złożą odnośnego zgłoszenia celnego lub złożą zgłoszenie nieprawidłowe. Faktycznie uiszczone należności celne przywozowe mogą zatem okazać się mniejsze niż kwota, która teoretycznie powinna była zostać pobrana – różnica ta jest znana pod nazwą „luki w należnościach celnych". Te nieuiszczone należności nie są ujęte w systemach rachunkowości państw członkowskich w zakresie tradycyjnych zasobów własnych i nie wchodzą w zakres opinii kontrolnej Trybunału dotyczącej dochodów.

XLIII. Jeśli chodzi o wydatki, Trybunał bada transakcje płatnicze po tym, jak wydatki zostaną poniesione, zaksięgowane i zatwierdzone. Badanie to obejmuje wszystkie kategorie płatności w chwili wypłaty środków z wyjątkiem zaliczek. Trybunał bada zaliczki po tym, jak odbiorca środków przedstawi dowody na ich właściwe wykorzystanie, a właściwa instytucja lub organ przyjmą te dowody, rozliczając zaliczkę, co może mieć miejsce dopiero w kolejnym roku.

XLIV. W odróżnieniu od pozostałych wydatków z budżetu UE, w przypadku wydatków z RRF warunkiem uzyskania płatności jest osiągnięcie w zadowalający sposób uzgodnionych wcześniej kamieni milowych lub wartości docelowych. Spełnione muszą zostać również inne wymogi – nie może wystąpić regres w odniesieniu do kamieni milowych i wartości docelowych, które uprzednio zostały osiągnięte w zadowalający sposób, oraz nie może dojść do naruszenia zasady dotyczącej podwójnego finansowania. Warunki kwalifikowalności określone w rozporządzeniu obejmują przestrzeganie okresu kwalifikowalności, zasadę „nie czyń poważnych szkód" oraz zasadę dotyczącą niezastępowania powtarzających się krajowych wydatków budżetowych. W związku z tym kontrola Trybunału ukierunkowana jest na to, czy spełnione zostały warunki płatności i warunki kwalifikowalności. Kwestia zgodności wydatków poniesionych przez ostatecznych odbiorców z przepisami unijnymi i krajowymi nie stanowi warunku dokonania płatności w ramach RRF, w związku z czym opinia kontrolna Trybunału nie obejmuje kwestii prawidłowości wydatków poniesionych przez ostatecznych odbiorców. W rozporządzeniu w sprawie RRF nie określono bardziej szczegółowych kryteriów dotyczących tego, jak należy interpretować określenie „w zadowalający sposób". Tym samym pozostawiono Komisji szeroką swobodę w kwestii oceny, czy kamienie milowe i wartości docelowe osiągnięto w taki sposób. Ocena elementów o charakterze jakościowym wymaga dokonania szeregu osądów, co otwiera pole do wielu interpretacji. Stanowi to szczególne zagrożenie w przypadkach, gdy kamień milowy lub wartość docelowa są zdefiniowane ogólnikowo.

XLV. Trybunał stosuje profesjonalny osąd i zachowuje zawodowy sceptycyzm przez cały okres trwania kontroli. Ponadto Trybunał:

a) określa i ocenia ryzyko wystąpienia – w wyniku nadużyć lub błędów – istotnych nieprawidłowości w skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym lub istotnej niezgodności transakcji leżących u podstaw tego sprawozdania z wymogami przepisów UE. Trybunał opracowuje i przeprowadza procedury kontroli w odpowiedzi na to ryzyko oraz uzyskuje dowody kontroli, które stanowią wystarczającą i odpowiednią podstawę do wydania opinii. Przypadki istotnego zniekształcenia lub niezgodności są trudniejsze do wykrycia, jeśli takie zniekształcenie lub niezgodność wynika z nadużycia, a nie z błędu, ponieważ nadużycie może wiązać się ze zmową, fałszerstwem, umyślnymi zaniechaniami, podaniem fałszywych informacji lub obejściem kontroli wewnętrznej. W rezultacie ryzyko, że przypadki te nie zostaną wykryte, jest wyższe;

b) dąży do zrozumienia systemu kontroli wewnętrznej istotnego w kontekście odnośnej kontroli, tak by wypracować stosowne procedury kontroli, nie zaś w celu wydania opinii na temat skuteczności kontroli wewnętrznej;

c) ocenia stosowność przyjętych przez kierownictwo zasad (polityki) rachunkowości oraz racjonalność szacunków księgowych sporządzonych przez kierownictwo i odnośnych informacji;

d) wyraża opinię co do tego, czy kierownictwo właściwie prowadziło rachunkowość przy założeniu kontynuacji działalności, oraz, na podstawie uzyskanych dowodów kontroli, ocenia, czy występuje istotny poziom niepewności w odniesieniu do zdarzeń lub uwarunkowań, które mogą podać w istotną wątpliwość zdolność jednostki do kontynuowania działalności. Jeśli Trybunał stwierdzi, że taki poziom niepewności istnieje, ma obowiązek zwrócić uwagę w swoim sprawozdaniu na odpowiednie informacje ujawnione w skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym bądź – jeśli takie ujawnione informacje są niewystarczające – wydać opinię zmodyfikowaną. Wnioski Trybunału opierają się na dowodach kontroli uzyskanych do momentu sporządzenia sprawozdania. Przyszłe zdarzenia lub okoliczności mogą jednak spowodować, że jednostka zaprzestanie kontynuowania działalności;

e) ocenia ogólną prezentację, strukturę i treść skonsolidowanego sprawozdania finansowego, w tym wszystkie przedstawione w nim informacje, a także orzeka, czy sprawozdanie to rzetelnie przedstawia transakcje i zdarzenia leżące u jego podstaw;

f) uzyskuje wystarczające i odpowiednie dowody kontroli odnoszące się do informacji finansowych dotyczących jednostek objętych zakresem konsolidacji UE, pozwalające wyrazić opinię na temat skonsolidowanego sprawozdania finansowego i transakcji leżących u jego podstaw. Trybunał jest odpowiedzialny za kierowanie kontrolą, jej nadzorowanie i przeprowadzenie, a także ponosi wyłączną odpowiedzialność za opinię kontrolną.

XLVI. Trybunał informuje Komisję i inne jednostki kontrolowane m.in. o planowanym zakresie i terminach przeprowadzenia kontroli, jak również o istotnych ustaleniach, w tym o wszelkich poważnych uchybieniach w systemie kontroli wewnętrznej.

XLVII. Spośród kwestii omówionych z Komisją i innymi skontrolowanymi jednostkami Trybunał wskazuje te, które miały największe znaczenie w kontroli skonsolidowanego sprawozdania finansowego i które w związku z tym określane są mianem kluczowych obszarów badania w bieżącym okresie. Trybunał opisuje te kwestie w swoim sprawozdaniu, chyba że przepisy prawa zakazują podania ich do wiadomości publicznej bądź jeśli, w niezmiernie rzadkich przypadkach, Trybunał stwierdzi, że dana kwestia nie powinna zostać poruszona w sprawozdaniu, ponieważ można racjonalnie założyć, że negatywne konsekwencje takiego kroku przeważą nad korzyściami dla interesu publicznego.

9 lipca 2026 r.

Tony Murphy
Prezes

Europejski Trybunał Obrachunkowy

12, rue Alcide De Gasperi – L-1615 Luxembourg

Wstęp

1.1. W niniejszym rozdziale sprawozdania rocznego:

a) opisano, na jakiej podstawie Trybunał wydał *poświadczenie wiarygodności*, a także podsumowano uwagi i wnioski z kontroli przeprowadzonych przez Trybunał w zakresie wiarygodności skonsolidowanego rocznego sprawozdania finansowego UE („sprawozdanie finansowe") oraz prawidłowości *transakcji* leżących u podstaw rozliczeń dochodów oraz wydatków objętych *wieloletnimi ramami finansowymi* (WRF);

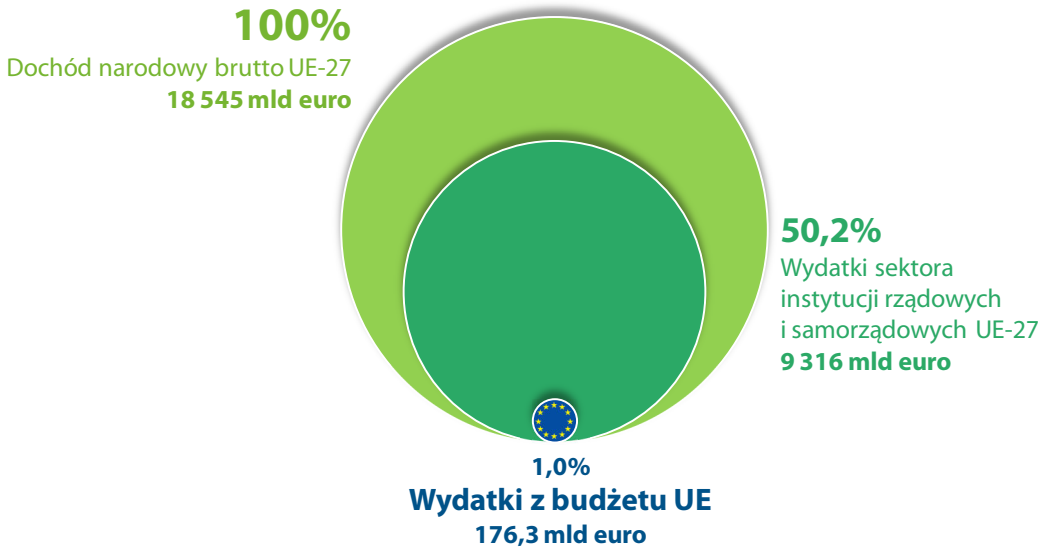
b) zaprezentowano informacje na temat przypadków podejrzenia nadużycia finansowego zgłoszonych przez Trybunał do Prokuratury Europejskiej (EPPO) i Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz informacje na temat przeprowadzonych przez Trybunał kontroli dotyczących działań UE w zakresie zwalczania *nadużyć*;

c) podsumowano podejście kontrolne Trybunału, zob. ***załącznik 1.1***.

1.2. W 2025 r. wydatki publiczne państw członkowskich UE ogółem (9 316 mld euro) stanowiły 50,2% ich *dochodu narodowego brutto (DNB)* (18 545 mld euro). Wydatki z budżetu UE wyniosły 176,3 mld euro, co stanowi 1,9% wydatków publicznych państw członkowskich UE ogółem i 1,0% ich DNB (zob. ***rys. 1.1***). Po uwzględnieniu dodatkowych płatności na poziomie 40,1 mld euro w ramach dotacji z *Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności* (RRF), pochodzących z *dochodów przeznaczonych na określony cel* (zob. pkt ***2.20***), płatności w 2025 r. wyniosły ogółem 216,4 mld euro[5].

[5] Skonsolidowane roczne sprawozdanie finansowe UE za 2025 r., część „Sprawozdania z wykonania budżetu oraz informacje dodatkowe", sekcja 6.3 „WRF – Wykonanie *środków na płatności*".

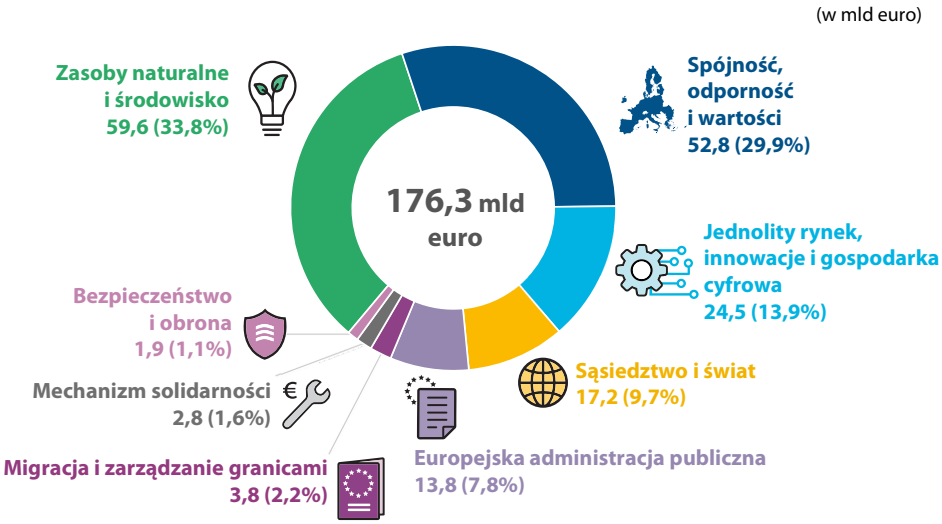
Rys. 1.1 – Wydatki z budżetu UE oraz wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych UE-27 jako odsetek DNB w 2025 r.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych dotyczących DNB UE-27 wykazanych w skonsolidowanym rocznym sprawozdaniu finansowym Komisji Europejskiej za 2025 r. – załącznik A – Dochody; wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych UE-27 – baza danych Eurostatu „Dochody i wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz główne dane zagregowane" (dostęp do danych 27.4.2026); wydatki z budżetu UE – Komisja Europejska, skonsolidowane roczne sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej za 2025 r.

1.3. Jak przedstawiono na ***rys. 1.2***, największą część budżetu UE przeznaczono na działy „Zasoby naturalne i środowisko" i „Spójność, odporność i wartości". Na kolejnym miejscu znalazł się dział „Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa".

Rys. 1.2 – Wydatki z budżetu UE w 2025 r.(*) w rozbiciu na działy WRF



Dział 1 WRF (rozdział 5)	Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa
Dział 2 WRF (rozdział 6)	Spójność, odporność i wartości
Dział 3 WRF (rozdział 7)	Zasoby naturalne i środowisko
Dział 4 WRF (rozdział 8)	Migracja i zarządzanie granicami
Dział 5 WRF (rozdział 8)	Bezpieczeństwo i obrona
Dział 6 WRF (rozdział 9)	Sąsiedztwo i świat
Dział 7 WRF (rozdział 10)	Europejska administracja publiczna
Mechanizm solidarności	(poza WRF)

(*) Wydatki z budżetu UE nie obejmują dotacji z RRF.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Wiarygodność rozliczeń

1.4. Ustalenia Trybunału dotyczą *skonsolidowanego rocznego sprawozdania finansowego* UE[6] („sprawozdanie finansowe”) za rok budżetowy 2025. Trybunał otrzymał je wraz z oświadczeniem księgowego 30 czerwca 2026 r., a więc w terminie przewidzianym na przekazanie tego sprawozdania w *rozporządzeniu finansowym*. Sprawozdaniu finansowemu towarzyszy sekcja „Najistotniejsze kwestie finansowe w danym roku”[7]. Nie wchodzi ona co prawda w zakres opinii kontrolnej Trybunału, lecz zgodnie ze standardami kontroli Trybunał ocenił jej spójność z informacjami przedstawionymi w sprawozdaniu finansowym.

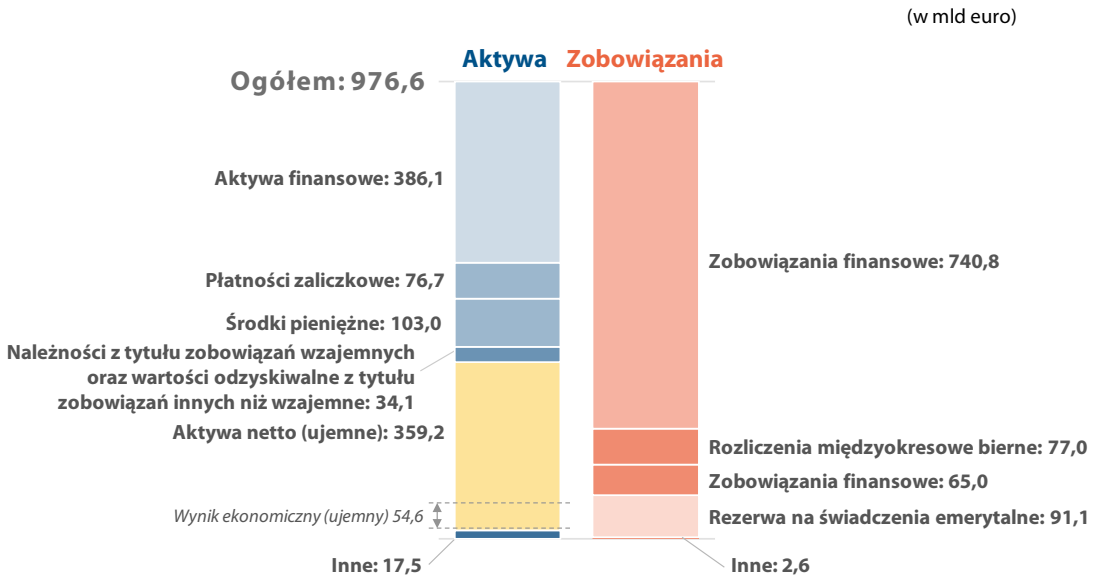
1.5. Z opublikowanego przez Komisję sprawozdania finansowego wynika, że na dzień 31 grudnia 2025 r. zobowiązania wyniosły łącznie 976,6 mld euro, natomiast aktywa wyniosły łącznie 617,4 mld euro. Różnica w wysokości 359,2 mld euro odpowiada ujemnym aktywom netto, obejmującym rezerwy i tę część wydatków już poniesionych przez UE do 31 grudnia 2025 r., która będzie musiała zostać sfinansowana z przyszłych budżetów. Na ***rys. 1.3*** przedstawiono szczegółowe zestawienie aktywów i zobowiązań. Ujemny *wynik ekonomiczny* za 2025 r. wyniósł 54,6 mld euro.

---

[6] Art. 247 rozporządzenia (UE, Euratom) 2024/2509.

[7] Wytyczna nr 2 dotycząca zalecanych praktyk (RPG 2) „Omówienie i analiza sprawozdania finansowego”, wydana przez Radę Międzynarodowych Standardów Rachunkowości dla Sektora Publicznego (IPSASB).

Rys. 1.3 – Aktywa i zobowiązania UE zgodnie ze stanem na dzień 31 grudnia 2025 r.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Wynik ekonomiczny za ten rok jest ujemny, natomiast wynik budżetowy – dodatni

1.6. Dług zaciągnięty na potrzeby NGEU jest wykorzystywany do sfinansowania dotacji w ramach NGEU oraz dodatkowego finansowania programów UE i jest ujmowany jako *zewnętrzne dochody przeznaczone na określony cel*, które mają charakter uzupełniający względem środków zatwierdzonych w budżecie UE[8]. Ze względu na ten nietypowy sposób ujmowania tych środków wdrożenie NGEU formalnie nie narusza zasady, zgodnie z którą dochody i wydatki wykazane w rocznym budżecie UE powinny się równoważyć (zasada równowagi)[9]. Z kolei w sprawozdaniu z finansowych wyników działalności, będącym częścią rocznego sprawozdania finansowego UE – sporządzonego zgodnie z powszechnie przyjętymi międzynarodowymi standardami rachunkowości – nie uwzględniono kwoty pożyczonej w ramach NGEU jako dochodu, natomiast przedstawiono w nim powiązane z NGEU wydatki na dotacje. Ma to negatywny wpływ na wynik ekonomiczny za ten rok. Ta różnica między budżetem a rocznym sprawozdaniem finansowym, jeśli chodzi o traktowanie zaciągniętych pożyczek, skutkuje znaczną rozbieżnością między wynikiem budżetowym a wynikiem ekonomicznym.

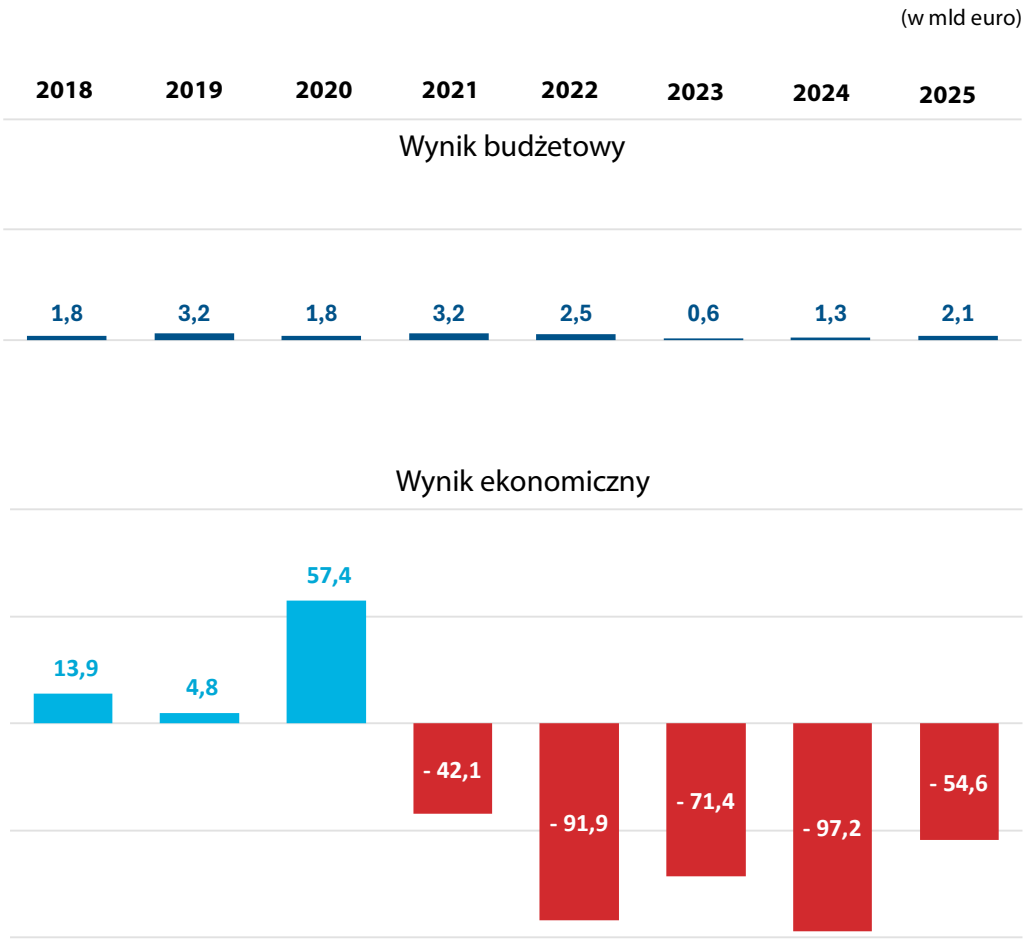
[8] Art. 22 rozporządzenia finansowego.

[9] Motyw 34 opinii służby prawnej Rady (dok. 9062/20).

1.7. Głównym czynnikiem wpływającym na ujemny wynik ekonomiczny za 2025 r. są wydatki związane z bezzwrotnym wsparciem w ramach NGEU finansowanym z pożyczek (w 2025 r. – 46,8 mld euro). Od 2022 r. na wynik ten wpływ miało również dokonywanie odpisów aktualizujących wartość pożyczek dla Ukrainy (oczekiwanych strat kredytowych) (w 2025 r. zanotowano wzrost netto o 7,3 mld euro), które są ujmowane w sprawozdaniu z finansowych wyników działalności.

1.8. Na *rys. 1.4* przedstawiono budżet i wynik ekonomiczny UE dla każdego roku w latach 2018–2025.

Rys. 1.4 – Budżet i wynik ekonomiczny dla każdego roku w latach 2018–2025



Uwaga: Dane liczbowe za 2020 r. obejmują dochody w wysokości 47,5 mld euro związane z umową o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanych rocznych sprawozdań finansowych UE za lata 2018–2025.

Uwagi dotyczące skonsolidowanego rocznego sprawozdania finansowego za 2025 r.

1.9. W wyniku kontroli sprawozdania finansowego UE Trybunał stwierdził, że nie wystąpiły w nim istotne zniekształcenia. Trybunał zwraca odbiorcom sprawozdania uwagę na kwestię ujętą przez Komisję w pkt 1.4.3 informacji dodatkowej.

1.10. 1 stycznia 2025 r. Komisja wprowadziła nowy centralny system informacji budżetowej, skarbowej i księgowej pod nazwą SUMMA, który zastąpił ABAC. Migracja do tego nowego oprogramowania spowodowała istotne zmiany w licznych procesach operacyjnych, w tym w zakresie przekazywania danych z systemów lokalnych do centralnego systemu księgowego, rejestrowania i rozliczania faktur oraz zamykania okresów rozliczeniowych. Skonsolidowane sprawozdanie finansowe za 2025 r. było pierwszym zestawem rozliczeń przygotowanym z wykorzystaniem systemu SUMMA. Biorąc pod uwagę wynikające z tej zmiany zwiększone ryzyko dotyczące wiarygodności skonsolidowanego sprawozdania finansowego, Trybunał przeprowadził dodatkowe procedury kontroli, w tym zwiększył liczebność prób i rozszerzył zakres badania mechanizmów kontroli wewnętrznej. Zaangażował również ekspertów w dziedzinie informatyki w celu zbadania ogólnych mechanizmów kontroli IT i wybranych kontroli aplikacji.

1.11. Na podstawie przeprowadzonych badań Trybunał wykrył znacznie większą liczbę błędów w próbie transakcji zaliczkowych niż w poprzednich latach. Trybunał szacuje, że poziom błędu w płatnościach zaliczkowych i fakturach jest poniżej progu istotności wynoszącego 2%.

1.12. W toku prac dotyczących tych transakcji zaliczkowych Trybunał wykrył problem w zakresie koncepcji systemu, który nie został wykryty przez system kontroli wewnętrznej. Komisja oszacowała rozliczenia międzyokresowe bierne na koniec roku rozliczeniowego na podstawie kwoty zobowiązań na koniec roku, a nie na podstawie kwoty łącznego zobowiązania prawnego. Błąd ten wynikał z migracji z systemu ABAC do systemu SUMMA, w ramach której w przypadku programów wieloletnich do nowego systemu przeniesiono jedynie kwoty, na które zaciągnięto zobowiązania, nie przeniesiono natomiast informacji na temat wartości łącznych zobowiązań prawnych. Ponadto w przypadku nowych umów utworzonych bezpośrednio w systemie SUMMA użytkownicy nie rejestrowali danych dotyczących kwot zobowiązań prawnych. W rezultacie we wstępnej wersji sprawozdania finansowego rozliczenia międzyokresowe bierne związane z tymi umowami zostały zaniżone o około 3,7 mld euro. Kwestia ta dotyczyła przede wszystkim umów w ramach instrumentu „Łącząc Europę" (CEF), którymi zarządza Europejska Agencja Wykonawcza ds. Klimatu, Infrastruktury i Środowiska (CINEA) oraz, w mniejszym stopniu, Dyrekcja Generalna ds. Prowadzonych przez UE Operacji Ochrony Ludności i Pomocy Humanitarnej (DG ECHO). Komisja skorygowała ten błąd w sprawozdaniu końcowym.

1.13. Aby zaradzić opóźnieniom w przekazywaniu faktur z systemu eGrants do systemu SUMMA, Komisja wdrożyła doraźną procedurę techniczną, w ramach której przedmiotowe faktury przeniesiono do systemu SUMMA, opiewały one jednak tymczasowo na kwotę 1 euro, a nie na rzeczywistą wartość. Szacowana łączna wartość faktur objętych wspomnianą procedurą wynosi około 2,6 mld euro. Chociaż przy księgowaniu zamknięcia roku w dużej mierze skorygowano wpływ tych faktur na sprawozdanie finansowe, wspomniana procedura stanowi niedociągnięcie w kontroli wewnętrznej, co osłabia wiarygodność i rzetelność danych z faktur wprowadzonych do systemu SUMMA.

1.14. Jeśli chodzi o proces konsolidacji, Trybunał zidentyfikował pozycję, która – z powodu nieprawidłowego ustawienia narzędzia sprawozdawczości grupowej SUMMA – została wykazana w sprawozdaniu finansowym jako saldo rozliczeń ze stroną trzecią, mimo że odnosiła się ona do pozycji wewnątrzgrupowej. W związku z tym powiązana kwota nie została wyeliminowana, jako że uznano ją za saldo rozliczeń wewnątrzgrupowych. Wpływ finansowy tego uchybienia nie był znaczący (5 mln euro) i został skorygowany przez Komisję.

1.15. W 2025 r. księgowy Komisji nie przeprowadził kompleksowego procesu walidacji lokalnych systemów rachunkowości Komisji (procesów administracyjnych i wspierających je systemów informatycznych). Ten proces walidacji pomaga ograniczyć ryzyko podczas transferu danych między systemami i daje pewność co do funkcjonowania systemów lokalnych. Zamiast walidacji w 2025 r. przeprowadzono ukierunkowany przegląd trzech systemów. Kompleksowa ocena systemów lokalnych znacznie zwiększyłaby poziom pewności co do kompletności i wiarygodności danych księgowych oraz wzmocniła powiązane ramy kontroli.

1.16. Wprowadzenie systemu SUMMA doprowadziło do wzrostu liczby błędów księgowych. Ustalenia Trybunału wskazują na powszechne problemy związane z migracją z systemu ABAC do systemu SUMMA. Oceniając jednak łączny wpływ sformułowanych ustaleń pod kątem ich istotności, jak również biorąc pod uwagę korekty wprowadzone przez Komisję, należy stwierdzić, że ogólny wpływ błędów na skonsolidowane sprawozdanie finansowe nie jest istotny.

Uwagi z przeprowadzonej przez Trybunał kontroli systemu informatycznego SUMMA

1.17. W celu uwzględnienia ryzyka związanego ze zmianą systemu informatycznego i nowo utworzonym środowiskiem kontroli Trybunał przeprowadził również następujące procedury kontroli systemów informatycznych:

- badanie informatycznych procesów migracji danych z systemu ABAC do systemu SUMMA, obejmującą organizację projektu migracji danych, a także procesy migracji danych;
- badanie ogólnych kontroli informatycznych w celu uzyskania pewności, że środowisko kontroli w systemie SUMMA zostało ustanowione w zakresie niezbędnym do sporządzenia prawidłowych i kompletnych sprawozdań finansowych;
- badanie wybranych kontroli aplikacji w systemie SUMMA, które Trybunał zidentyfikował podczas oceny ryzyka.

1.18. Aby zapewnić dostępność systemu SUMMA od początku 2025 r., Komisja skoncentrowała się na jego podstawowej funkcjonalności. Przyjęła ona w związku z tym praktyczne rozwiązanie polegające na uruchomienie systemu SUMMA z pewnymi lukami funkcjonalnymi i odłożyła w czasie wprowadzenie szeregu pierwotnie zaplanowanych funkcji. Ogranicza to zdolność systemu do pełnego i zgodnego z planem wspierania sprawozdawczości finansowej. Aby rozwiązać ten problem, Komisja przyjęła plan przewidujący wyeliminowanie luk funkcjonalnych w systemie SUMMA do 2030 r. Do tego czasu konieczne będzie korzystanie z systemu w oparciu o tymczasowe procedury lub manualne przetwarzanie danych, co zwiększy ryzyko błędów.

1.19. Wyniki prac kontrolnych Trybunału w obszarze systemów informatycznych wskazują, że chociaż w odniesieniu do systemu SUMMA ustanowiono mechanizmy kontrolne, pewne istotne niedociągnięcia w zakresie kontroli wewnętrznej mogą zwiększyć ryzyko negatywnego wpływu na wiarygodność transakcji finansowych i funkcjonowanie systemu. Niedociągnięcia te dotyczą głównie zarządzania dostępem użytkowników i zarządzania zmianą w zakresie systemów informatycznych. Trybunał wykrył również uchybienia w zarządzaniu rozwiązywaniem incydentów i w zarządzaniu ciągłością działania, które to uchybienia mogą zwiększyć ryzyko zakłócenia działalności.

Prawidłowość transakcji

1.20. Trybunał skontrolował dochody i wydatki UE, aby ocenić, czy zostały one odpowiednio pobrane i poniesione zgodnie z obowiązującymi przepisami[10]. Poniżej podsumowano wyniki kontroli Trybunału, które szczegółowo przedstawiono w ***rozdziale 4***, jeżeli chodzi o dochody, a w ***rozdziałach 5–10***, jeżeli chodzi o wydatki. W podsumowaniu tym nie uwzględniono wyników prac kontrolnych Trybunału w zakresie wydatków z RRF, które szczegółowo omówiono w ***rozdziale 11***.

Wydana przez Trybunał opinia dotyczy transakcji po stronie dochodów i po stronie wydatków budżetowych

1.21. W przypadku dochodów Trybunał uzyskał wystarczającą pewność na potrzeby wydania opinii kontrolnej, dokonując oceny wybranych kluczowych systemów. Ocenę tę uzupełnił o badanie transakcji. Próbę 65 zbadanych transakcji dobrano tak, by była reprezentatywna dla wszystkich źródeł dochodów w budżecie UE. W 2025 r. wartość *populacji objętej kontrolą* Trybunału wyniosła 224,4 mld euro w przypadku dochodów (zob. ***rys. 4.1***).

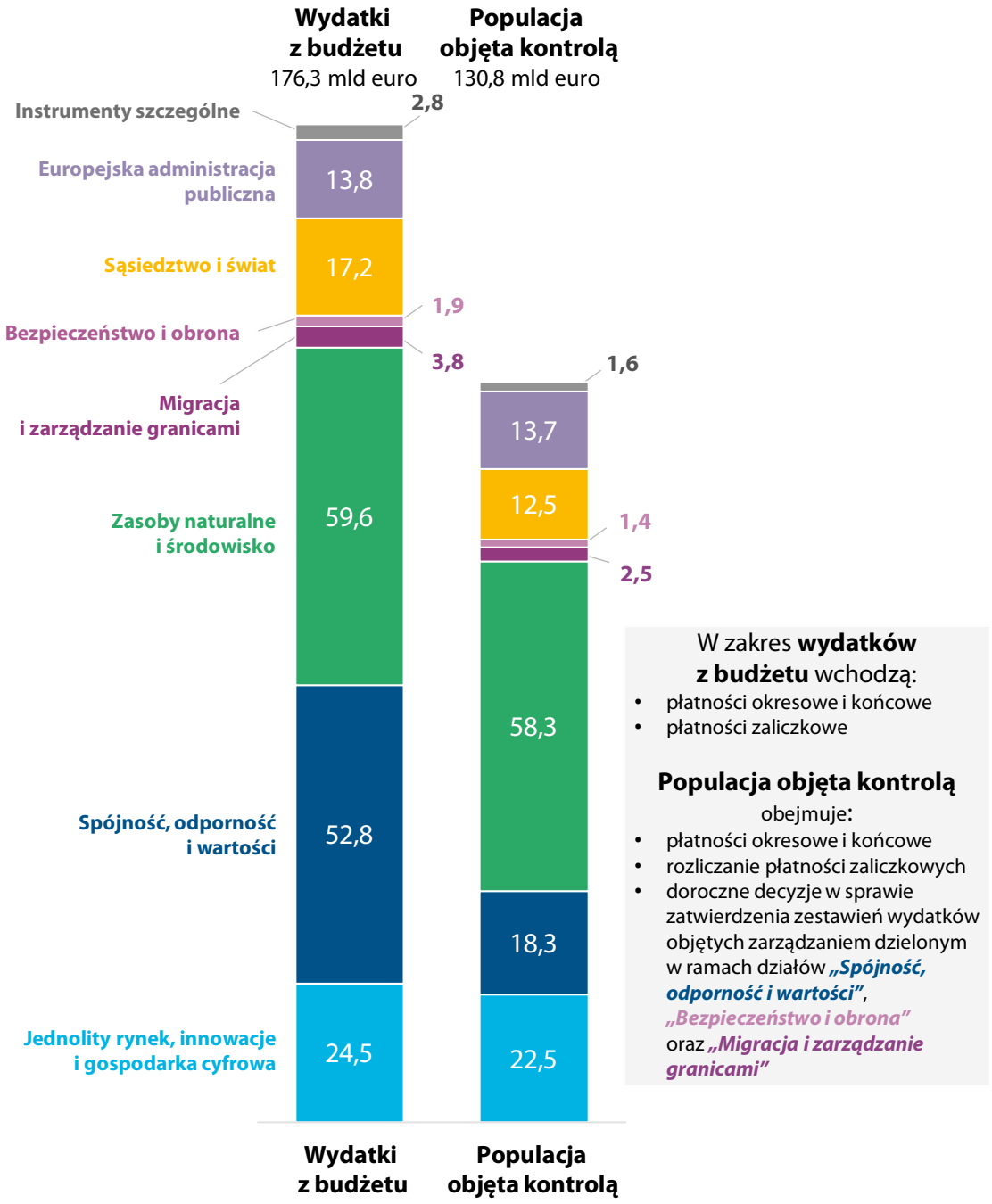
1.22. W przypadku wydatków Trybunał dobrał z populacji objętej kontrolą reprezentatywną próbę 750 transakcji, w skład której wchodziły *rozliczenia* płatności zaliczkowych, jak również płatności okresowe i końcowe zatwierdzone przez Komisję (bądź inną instytucję lub organ zarządzający środkami UE) i wypłacone z budżetu UE na rzecz *ostatecznych odbiorców*. Wyniki badania tych transakcji stanowiły wkład w poświadczenie wiarygodności wydawane przez Trybunał, a także posłużyły za podstawę do oszacowania udziału nieprawidłowych transakcji w populacji objętej kontrolą ogółem, w zakresie tych wydatków, w których zdaniem Trybunału wystąpił istotny poziom błędu (zob. pkt ***1.28***), oraz w tych działach WRF, w odniesieniu do których Trybunał wydaje ocenę szczegółową (działy WRF 1, 2, 3, 6 i 7). Zbadane transakcje i przykłady przytoczone w niniejszym sprawozdaniu nie dają podstawy do sformułowania wniosków dotyczących konkretnych państw członkowskich ani krajów lub regionów, które otrzymały wsparcie, zob. pkt ***(23) załącznika 1.1***.

[10] W tym transakcje z WRF na lata 2014–2020 i z wcześniejszych WRF.

1.23. W 2025 r. wartość populacji objętej kontrolą Trybunału wyniosła w przypadku wydatków 130,8 mld euro, przy czym wartość ta uwzględnia dodatkowe środki z NGEU na rzecz już realizowanych programów finansowania objętych WRF na lata 2021–2027, które muszą być wydatkowane zgodnie z przepisami sektorowymi. Kwota ta obejmuje płatności dokonane na rzecz Zjednoczonego Królestwa zgodnie z warunkami określonymi w umowie o wystąpieniu[11]. Na ***rys. 1.5*** przedstawiono wydatki z budżetu UE oraz populację wydatków objętą kontrolą Trybunału w rozbiciu na działy WRF (obszary budżetowe) oraz na rodzaj płatności: płatności *okresowe* i końcowe, *rozliczenie* płatności zaliczkowych oraz doroczne decyzje w sprawie zatwierdzenia zestawień wydatków (zob. pkt ***(20)*** i ***(21) załącznika 1.1***).

[11] Art. 136 i 138 umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej.

Rys. 1.5 – Porównanie populacji objętej kontrolą Trybunału (130,8 mld euro) z kwotą wydatków z budżetu UE (176,3 mld euro) w rozbiciu na działy WRF w 2025 r.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

W dochodach nie wystąpił istotny poziom błędu, niemniej wystąpił on w znacznej części wydatków

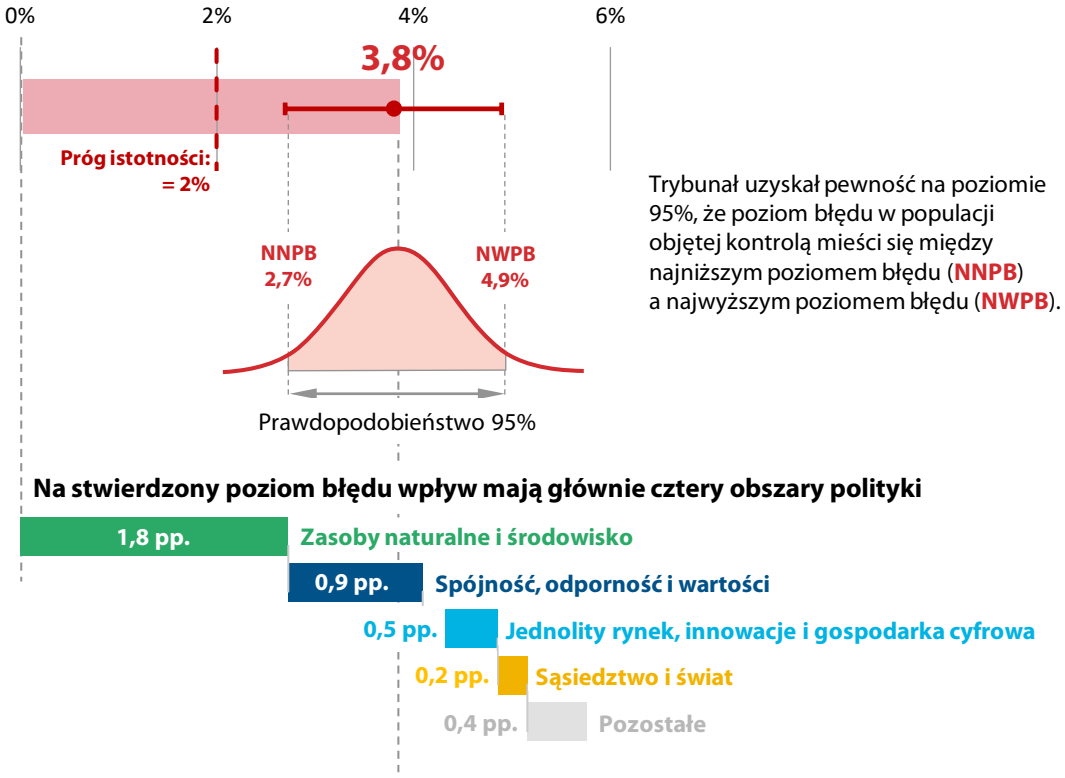
1.24. Jeśli chodzi o prawidłowość dochodów i wydatków UE, główne ustalenia Trybunału są następujące:

a) **Dochody:** z ogółu dowodów kontroli wynika, że w dochodach nie wystąpił istotny poziom błędu. Systemy służące zarządzaniu dochodami zbadane przez Trybunał były, ogólnie rzecz biorąc, skuteczne. Niemniej niektóre elementy systemów kontroli stosowanych do zarządzania zastrzeżeniami dotyczącymi DNB i punktami otwartymi w zakresie *tradycyjnych zasobów własnych (TZW)* były jedynie częściowo skuteczne. Ponadto Trybunał ocenia jako częściowo skuteczne: przekazywanie informacji na temat *zastrzeżeń dotyczących DNB* oraz sprawozdawczość dotyczącą zasobów własnych opartych na tworzywach sztucznych, a także niektóre elementy kluczowych systemów zarządzania i kontroli w zakresie TZW ocenionych przez Trybunał w trzech państwach członkowskich (zob. ***rozdział 4***).

b) **Wydatki:** z dowodów kontroli wynika, że ogólny poziom błędu[12] był istotny i wynosił 3,8%. Trybunał uzyskał pewność na poziomie 95%, że *poziom błędu* w skontrolowanej populacji wynosi między 2,7% (najniższy poziom błędu) a 4,9% (najwyższy poziom błędu). Na stwierdzony poziom błędu wpływ mają głównie działy „Zasoby naturalne i środowisko” oraz „Spójność, odporność i wartości”, jak przedstawiono na ***rys. 1.6***.

[12] Definicję „błędu” podano w ***załączniku 1.1***, pkt ***(26)*** i ***(27)***.

Rys. 1.6 – Szacowany poziom błędu w wydatkach oraz działy mające największy wkład w poziom błędu w 2025 r.



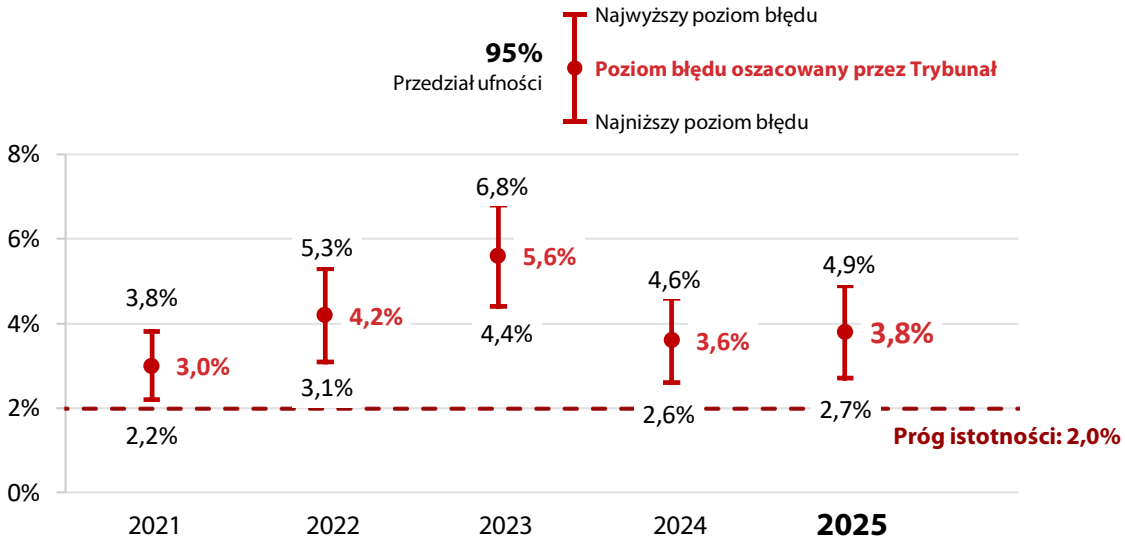
pp. – punkty procentowe

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

1.25. Od 2021 r. najniższy poziom błędu obliczony przez Trybunał (mieszczący się w zakresie *przedziału ufności* na poziomie 95%[13] dla szacowanego poziomu błędu) utrzymuje się powyżej progu istotności wynoszącego 2,0%. Oznacza to, że Trybunał ma wystarczającą pewność, iż poziom błędu w populacji objętej kontrolą przekroczył *próg istotności* we wszystkich latach od tamtej pory. Na ***rys. 1.7*** przedstawiono porównanie szacowanych poziomów błędu w latach 2021 i 2025.

[13] Wyjaśnienie dotyczące przedziału ufności na poziomie 95% przedstawiono w pkt (***28***) ***załącznika 1.1***.

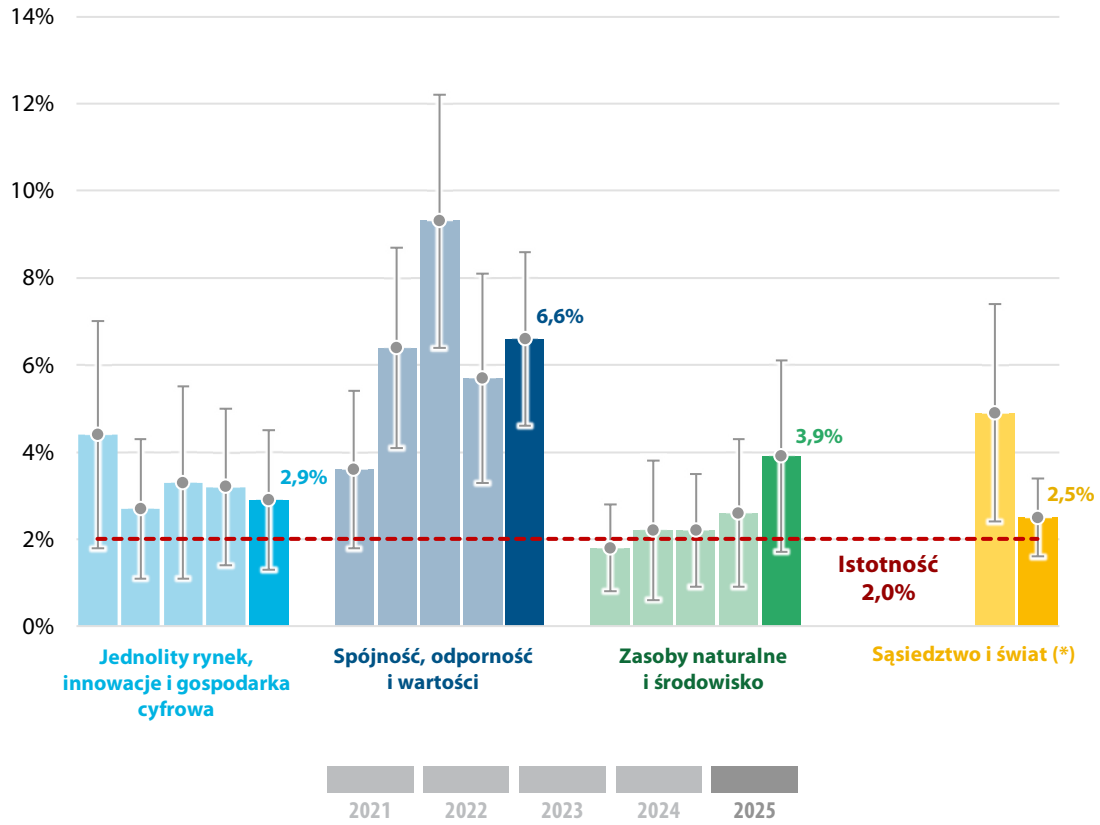
Rys. 1.7 – Szacowane poziomy błędu w latach 2021–2025



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

1.26. Na ***rys. 1.8*** porównano oszacowane przez Trybunał poziomy błędu dla działów „Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa", „Spójność, odporność i wartości" oraz „Zasoby naturalne i środowisko" w latach 2021–2025. W przypadku działu „Sąsiedztwo i świat" na wykresie przedstawiono szacowany poziom błędu wyłącznie za lata 2024 i 2025, ponieważ nie został on obliczony za wcześniejsze lata. Więcej informacji na ten temat przedstawiono w pkt ***1.27–1.31*** oraz w ***rozdziałach 5, 6, 7 i 9***.

Rys. 1.8 – Szacowany poziom błędu w działach 1, 2, 3 i 6 WRF w latach 2021–2025



(*) Trybunał nie wydał oceny szczegółowej w odniesieniu do działu „Sąsiedztwo i świat" w latach 2021–2023.

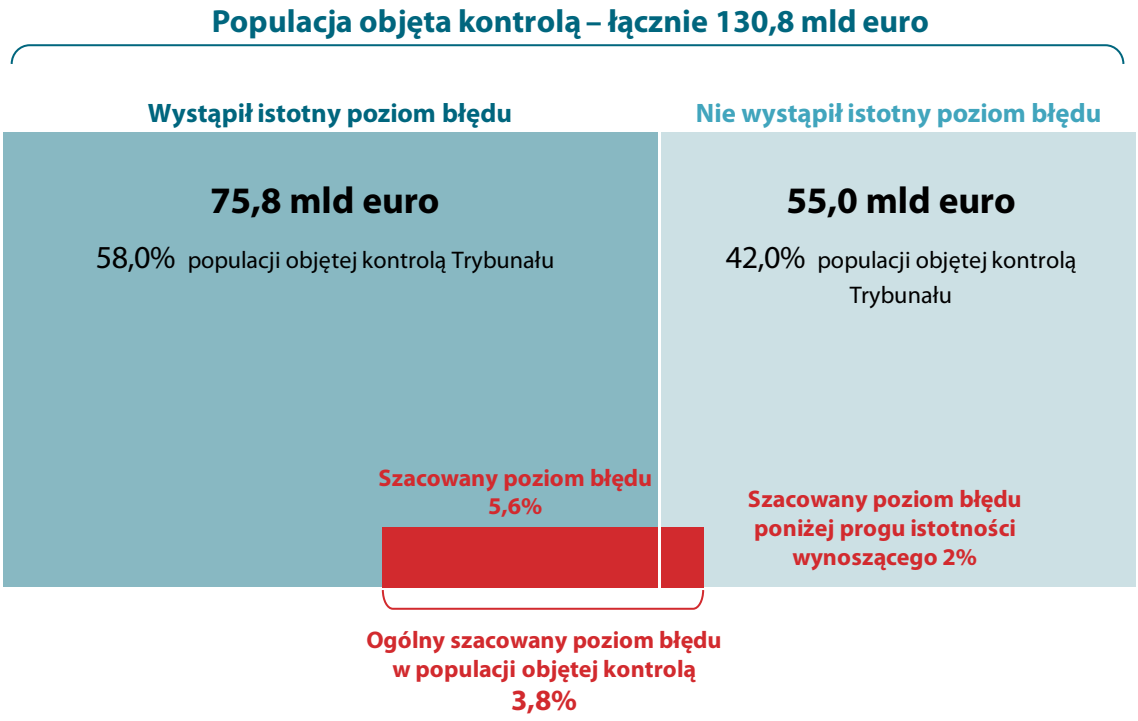
1.27. Wartość wydatków skontrolowanych przez Trybunał w dziale „Spójność, odporność i wartości" stanowiła jedynie jedną trzecią kwoty skontrolowanej w 2024 r. Wynika to z faktu, że – w ramach funduszy polityki spójności, które stanowią większość wydatków w ramach działu 2 WRF – wiele państw członkowskich skorzystało z elastyczności przewidzianej w rozporządzeniu w sprawie Platformy na rzecz Technologii Strategicznych dla Europy (STEP)[14], co oznacza, że w 2025 r. tylko około 20% przypadków zamknięcia programów za lata 2014–2020 zostało przez nie poświadczone i zaakceptowane przez Komisję. Ponadto wydatki zadeklarowane przez państwa członkowskie za okres 2021–2027 również były niskie, zob. więcej informacji w pkt ***6.14***. W związku z tym, chociaż szacowany poziom błędu w dziale „Spójność, odporność i wartości" był wysoki, miał on mniejszy wpływ na ogólny poziom błędu za 2025 r. niż w poprzednich latach, ponieważ udział wydatków w obszarze spójności w całkowitych wydatkach z budżetu UE był mniejszy niż zazwyczaj.

[14] Art. 14 ust. 4.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

1.28. Wyniki kontroli za 2025 r. potwierdzają spostrzeżenia formułowane przez Trybunał w poprzednich latach, zgodnie z którymi sposób wypłaty środków ma wpływ na ryzyko wystąpienia błędów. Jak pokazano na ***rys. 1.9***, skontrolowane obszary, w których wystąpił istotny poziom błędu, stanowią 58,0% populacji objętej kontrolą Trybunału (w 2024 – 68,9%). Biorąc pod uwagę wyniki badania przeprowadzonego we wszystkich działach WRF, Trybunał szacuje, że poziom błędu w tej części populacji objętej kontrolą wynosi 5,6% (w 2024 r. – 5,2%).

Rys. 1.9 – Część populacji objętej kontrolą Trybunału za 2025 r., w której wystąpił istotny poziom błędu



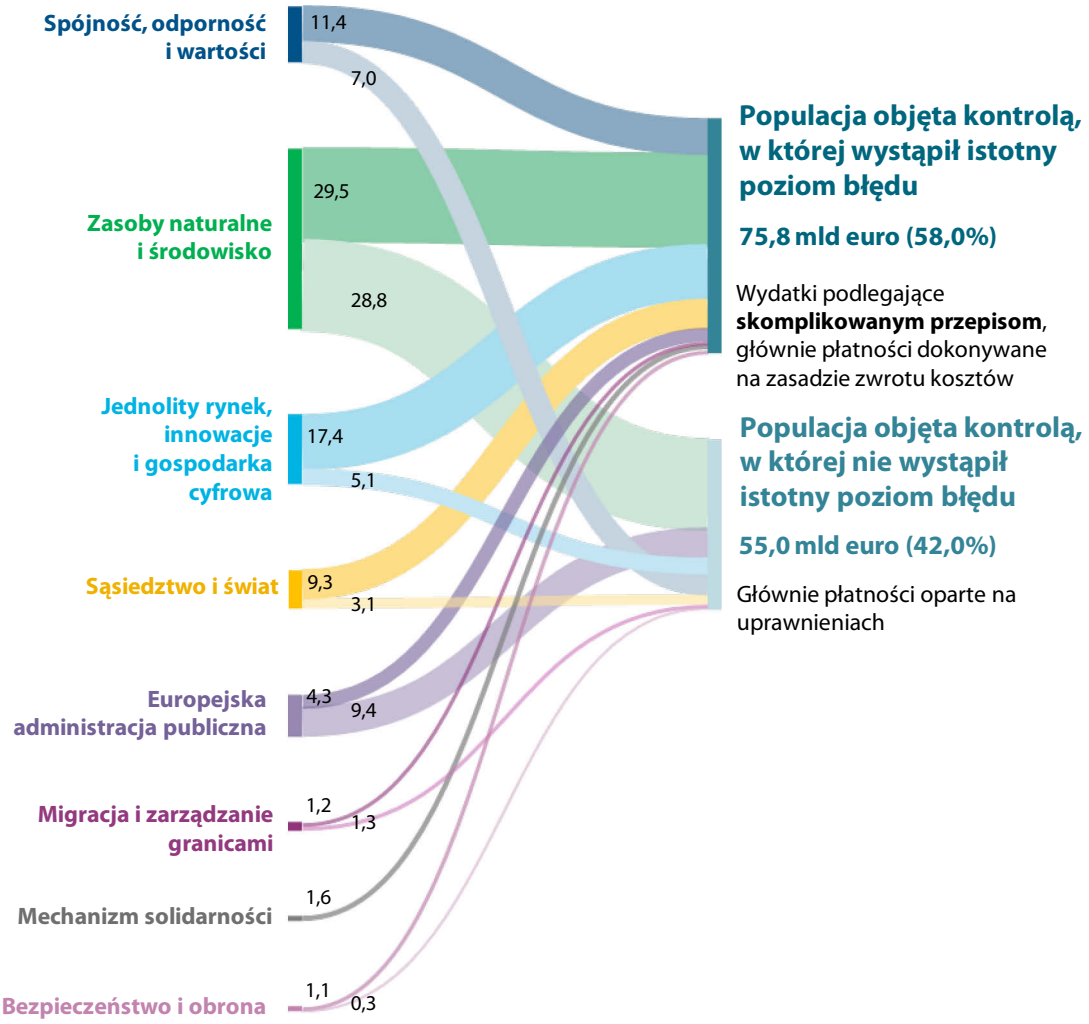
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

1.29. Obszary poddane kontroli, w których wystąpił istotny poziom błędu, obejmują przede wszystkim **płatności dokonywane na zasadzie zwrotu kosztów**, gdy beneficjenci są zobowiązani do składania wniosków o zwrot poniesionych kosztów kwalifikowalnych. W związku z tym, poza wykazaniem, że wykonują działalność kwalifikującą się do uzyskania wsparcia, muszą oni przedstawić dowody świadczące o faktycznym poniesieniu kosztów. Muszą przy tym często przestrzegać złożonych przepisów określających, jakie wydatki można zgłosić do zwrotu (kwalifikowalność) i w jaki sposób powinny one zostać poniesione (w drodze *zamówień publicznych* lub zgodnie z zasadami *pomocy państwa*).

1.30. Trybunał stwierdził, że w 42,0% populacji objętej kontrolą nie wystąpił istotny poziom błędu, co oznacza, że szacowany poziom błędu w tej części nie przekroczył progu istotności wynoszącego 2% (zob. ***rys. 1.9***). Ta część populacji objętej kontrolą obejmuje wydatki związane z **płatnościami opartymi na uprawnieniach**, w ramach których beneficjenci muszą spełnić określone warunki (np. *płatności bezpośrednie* dla rolników, z wyłączeniem *ekoschematów*), jak również część wydatków administracyjnych (wynagrodzenia, emerytury i renty dla pracowników UE), wsparcie budżetowe na rzecz państw spoza UE oraz działania na rzecz studentów i inne działania w zakresie mobilności w ramach programu *Erasmus+* (zob. ***rys. 1.10***). Trybunał wykrył jednak błędy w transakcjach dotyczących płatności bezpośrednich w ramach Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG), a mianowicie zadeklarowanie niekwalifikowalnego gruntu, w tym brak dowodów potwierdzających, że beneficjent był uprawniony do rozporządzania gruntem, w odniesieniu do którego złożono wniosek o przyznanie pomocy.

1.31. Jak pokazano na ***rys. 1.10***, największą część populacji objętej kontrolą, w której wystąpił istotny poziom błędu, stanowią działy „Zasoby naturalne i środowisko”, „Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa”, „Spójność, odporność i wartości” oraz „Sąsiedztwo i świat”.

Rys. 1.10 – Populacja objęta kontrolą w rozbiciu na poziom błędu oraz działy WRF

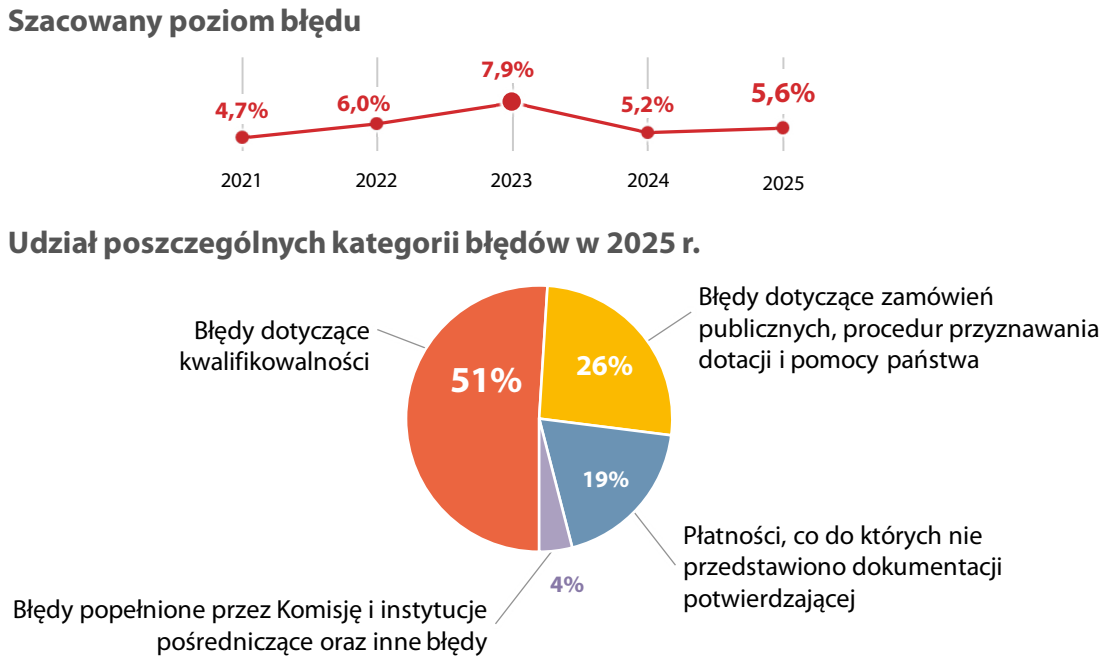


Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Błędy dotyczące kwalifikowalności nadal mają największy udział w szacowanym poziomie błędu, a ich liczba wzrosła w obszarze zamówień publicznych i w procedurach udzielania dotacji

1.32. Trybunał zbadał szczegółowo, które kategorie błędów miały wpływ na część populacji objętej kontrolą, w której utrzymuje się istotny poziom błędu. Na *rys. 1.11* zestawiono dane dotyczące szacowanych poziomów błędu w tej części populacji objętej kontrolą oraz udział głównych kategorii błędów każdego roku w latach 2021–2025. Ponadto ukazano udział poszczególnych kategorii błędów w szacowanym poziomie błędu w 2025 r.

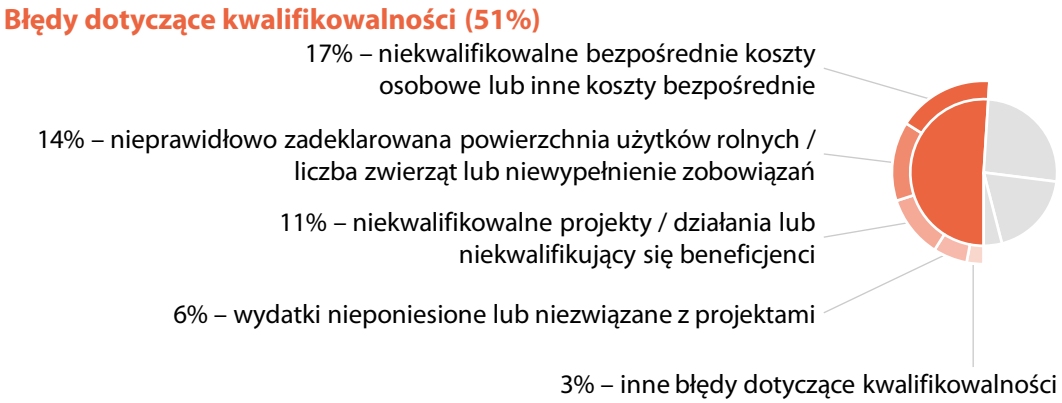
Rys. 1.11 – Szacowany poziom błędu w części wydatków, w których wystąpił istotny poziom błędu, oraz udział poszczególnych kategorii błędu



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

1.33. W 2025 r. Trybunał po raz kolejny stwierdził, że błędy dotyczące kwalifikowalności, głównie w działach, „Zasoby naturalne i środowisko”, „Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa”, „Spójność, odporność i wartości” oraz „Sąsiedztwo i świat” miały największy udział – na poziomie 51% – w oszacowanym przez Trybunał poziomie błędu w części populacji objętej kontrolą, w której wystąpił istotny poziom błędu (w 2024 r. – 64%). Podział błędów przedstawiono na ***rys. 1.12***.

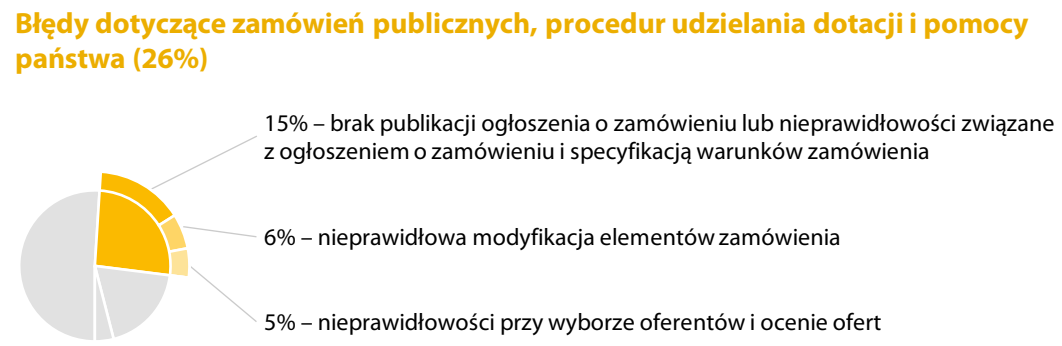
Rys. 1.12 – Wkład błędów dotyczących kwalifikowalności w 2025 r. w rozbiciu na kategorie



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

1.34. Na szacowany poziom błędu w tej części wydatków w 2025 r. w 26% złożyły się błędy związane z naruszeniami przepisów dotyczących zamówień publicznych oraz procedur udzielania dotacji, głównie w działach „Spójność, odporność i wartości”, „Europejska administracja publiczna”, „Zasoby naturalne i środowisko” oraz „Migracja i zarządzanie granicami” (w 2024 r. – 16%). Główne rodzaje wykrytych błędów dotyczących zamówień publicznych przedstawiono na ***rys. 1.13***.

Rys. 1.13 – Wkład błędów dotyczących zamówień publicznych, procedur udzielania dotacji i pomocy państwa w 2025 r.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

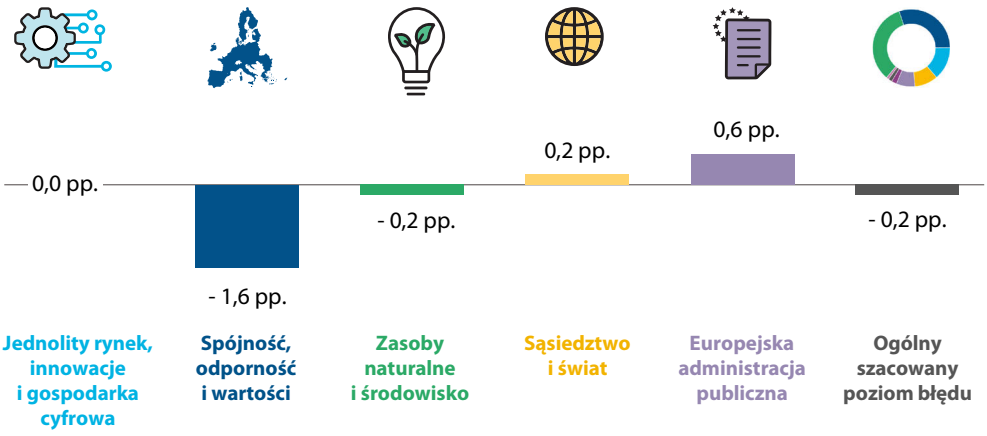
1.35. Ponadto w 2025 r. płatności, w odniesieniu do których nie przedstawiono dokumentacji potwierdzającej, miały wpływ na poziom błędu, głównie w działach „Zasoby naturalne i środowisko”, „Spójność, odporność i wartości” oraz „Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa”. Błędy tego rodzaju złożyły się na 19% (w 2024 r. – 9%) szacowanego poziomu błędu w tej części populacji objętej kontrolą.

Zmiany w stosowanej przez Trybunał metodyce kwantyfikacji błędów dotyczących zamówień publicznych doprowadziły do nieznacznego obniżenia szacowanego przez Trybunał poziomu błędu

1.36. Począwszy od 2025 r. Trybunał dostosował przyjętą przez siebie metodykę kwantyfikacji błędów dotyczących zamówień publicznych do metodyki stosowanej przez Komisję i państwa członkowskie w obszarach polityki objętych zarządzaniem dzielonym, zob. pkt ***(30) załącznika 1.1.*** Metodyka ta określa wpływ finansowy każdego z wcześniej określonych rodzajów nieprawidłowości w zamówieniach publicznych. Trybunał wykorzystuje ten sam wykaz rodzajów nieprawidłowości jako podstawę do kwantyfikacji błędów dotyczących zamówień publicznych w odniesieniu do wszystkich obszarów polityki WRF i trybów zarządzania: bezpośredniego, pośredniego i dzielonego. Stosuje on również ten wykaz przez analogię do wszystkich postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, a także do błędów wykrytych w procedurach przyznawania dotacji.

1.37. W odniesieniu do 2025 r. Trybunał ocenił wpływ stosowania nowej metodyki we wszystkich obszarach polityki, w odniesieniu do których Trybunał wydaje szczegółową ocenę. Na ***rys. 1.14*** przedstawiono zmiany w obliczeniach wynikające z przyjęcia nowej metodyki.

Rys. 1.14 – Wpływ błędów dotyczących zamówień publicznych na szacowany poziom błędu obliczony przy zastosowaniu nowej metodyki w przypadku działów 1, 2, 3, 6, 7 WRF



pp. – punkty procentowe

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Informacje na temat prawidłowości wydatków przekazane przez Komisję

Podany przez Komisję poziom błędu nie jest bezpośrednio porównywalny z poziomem oszacowanym przez Trybunał i prawdopodobnie jest niedoszacowany

1.38. Komisja ponosi ostateczną odpowiedzialność za wykonanie budżetu UE[15], bez względu na tryb zarządzania (tj. zarządzanie *bezpośrednie*, *pośrednie* lub *dzielone*).

1.39. W *sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania* Komisja przedstawia podsumowanie kluczowych zagregowanych informacji na temat kontroli wewnętrznej i zarządzania finansami, które są zawarte w *rocznych sprawozdaniach z działalności* poszczególnych dyrekcji generalnych Komisji.

1.40. W sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania za 2025 r. Komisja podała oszacowany przez siebie poziom ryzyka w momencie dokonywania płatności[16] w odniesieniu do wszystkich działów WRF z wyjątkiem działu 3 „Zasoby naturalne i środowisko" i działu 6 „Sąsiedztwo i świat". Na ***rys. 1.15*** przedstawiono oszacowane przez Komisję poziomy ryzyka w momencie dokonywania płatności dla tych działów WRF, w odniesieniu do których Trybunał wydaje ocenę szczegółową, w zestawieniu z przedziałem ufności[17] na poziomie 95% dotyczącym oszacowanego przez Trybunał poziomu błędu. Wartości podane przez Komisję znajdują się poniżej oszacowanego przez Trybunał przedziału ufności w odniesieniu do działu 2 „Spójność, odporność i wartości", a w przypadku działu 1 „Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa" mieszczą się w tym przedziale, lecz są niższe niż poziom błędu oszacowany przez Trybunał.

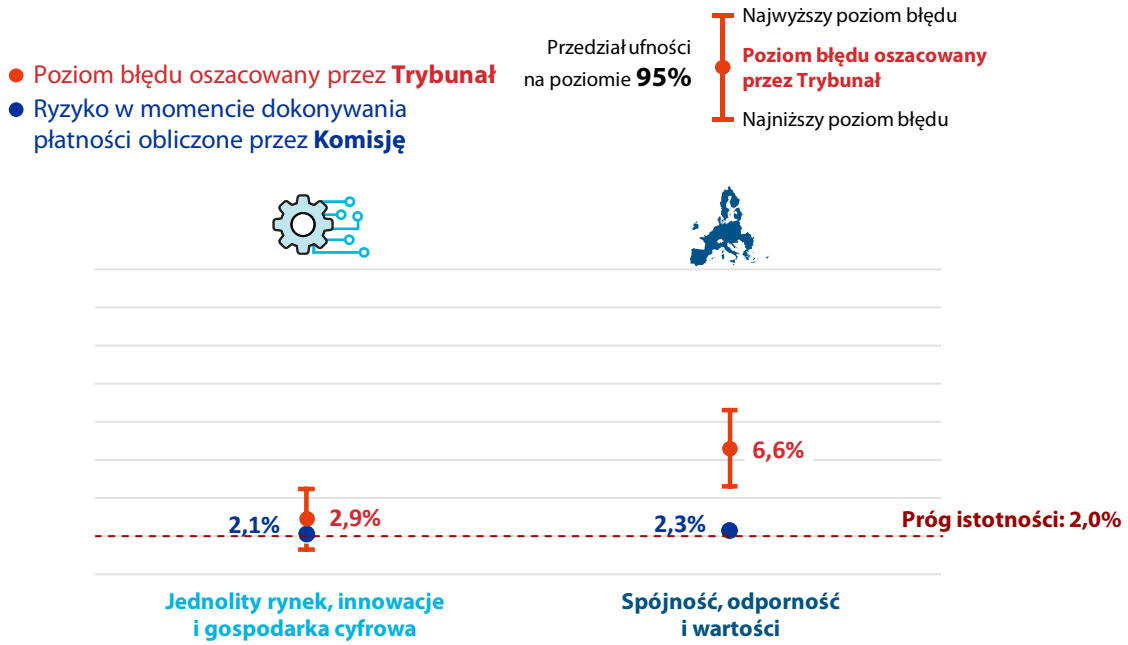
---

[15] Art. 317 TFUE.

[16] Art. 253 ust. 1 lit. b) ppkt (i) rozporządzenia finansowego stanowi, że w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania należy obowiązkowo podać szacowany poziom błędu w wydatkach UE.

[17] Wyjaśnienie dotyczące przedziału ufności na poziomie 95% przedstawiono w pkt ***(28) załącznika 1.1***.

Rys. 1.15 – Poziom błędu za 2025 r. oszacowany przez Trybunał oraz oszacowany przez Komisję poziom ryzyka w momencie dokonywania płatności w działach 1 i 2 WRF



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

1.41. Istnieje szereg przyczyn, dla których oszacowane przez Komisję ryzyko jest niższe niż oszacowany przez Trybunał poziom błędu. Do tych przyczyn zaliczają się zasadnicze różnice w funkcjach i uprawnieniach Komisji i Trybunału, ale także ograniczenia *systemów zarządzania i kontroli* (zob. pkt ***1.45***).

1.42. Europejski Trybunał Obrachunkowy jest zewnętrznym kontrolerem Unii Europejskiej, który wydaje niezależną opinię kontrolną w zakresie *legalności i prawidłowości* transakcji finansowych zrealizowanych w danym roku. W związku z tym Trybunał ma obowiązek zgłaszać wszelkie nieprawidłowości, niezależnie od tego, czy do danej nieprawidłowości może zostać zastosowana *korekta finansowa* lub odzyskanie środków. Z kolei Komisja koncentruje się na nieprawidłowościach, w przypadku których widzi podstawy prawne do zastosowania korekty finansowej lub odzyskania odnośnych kwot. Komisja nie zawsze stosuje odzyskanie środków, jeśli, przykładowo, wykryta nieprawidłowość jest spowodowana uchybieniem w ramach jej własnych procedur.

1.43. Konkretniej rzecz ujmując, w przypadku obszaru spójności ocena Komisji dotycząca „nieprawidłowości” opiera się na definicji zawartej w *rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów*: nieprawidłowość oznacza „każde naruszenie mającego zastosowanie prawa, wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego, które ma lub może mieć szkodliwy wpływ na budżet Unii poprzez obciążenie go nieuzasadnionym wydatkiem”.

1.44. Trybunał uznaje, że „błąd” występuje wówczas, gdy dana transakcja (lub jej część) nie jest zgodna z obowiązującymi przepisami. W związku z tym definicja Trybunału obejmuje nie tylko naruszenia mającego zastosowanie prawa, wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego, ale również błędy przynoszące szkodę budżetowi UE popełnione przez krajowe i regionalne organy administracji lub przez samą Komisję. Nie należy wnioskować, że szacowany przez Trybunał poziom błędu odpowiada kwocie korekt finansowych, które zgodnie z obowiązującymi przepisami może nałożyć Komisja.

1.45. Podobnie jak w poprzednich latach Trybunał wykrył ograniczenia w systemach zarządzania i kontroli, które prowadzą do zniekształceń w szacunkach Komisji dotyczących ryzyka w momencie dokonywania płatności w różnych obszarach polityki. W punktach poniżej przedstawiono analizę ograniczeń wykrytych w działach 1 i 2 WRF.

1.46. W odniesieniu do działu 1 „Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa” Trybunał zbadał elementy systemów zarządzania i kontroli stosowanych przez Komisję w celu zapobiegania plagiatom i podwójnemu finansowaniu w dziedzinie badań naukowych. W szczególności Trybunał zbadał systemy informatyczne i stwierdził pewne uchybienia (zob. pkt ***5.32***).

1.47. W przypadku funduszy polityki spójności w ramach działu 2 „Spójność, odporność i wartości” poziom błędu podawany przez Komisję jest wyliczany na podstawie poziomów błędu zgłaszanych przez *instytucje audytowe*. Komisja weryfikuje zgłaszane poziomy, dokonując przeglądu dokumentacji oraz przeprowadzając audyty zgodności oparte na analizie ryzyka. Niemniej:

- przeglądy dokumentacji mają ze swojej natury ograniczoną skuteczność, ponieważ nie zostały one zaprojektowane do celów ujawniania nieprawidłowych wydatków, których nie wykryły państwa członkowskie[18]. Ponadto nie pozwalają one na wykrywanie uchybień systemowych w pracach instytucji audytowych;

- Komisja nadal wykrywa nieprawidłowości za pomocą audytów zgodności[19]. Niemniej, jako że przeprowadza niewielką liczbę takich audytów i nie ekstrapoluje ich wyników na tę część wydatków w obszarze polityki spójności, które nie są objęte tymi audytami, istnieje duże ryzyko, że wiele błędów pozostanie niewykrytych i w konsekwencji nie zostaną one uwzględnione przy ustalaniu ogólnego poziomu błędu. Od 2021 r. przy obliczaniu maksymalnego poziomu błędu Komisja stosuje korekty wyrównawcze i stawki zryczałtowane w przypadku programów, które nie zostały objęte audytami, co jednak tylko częściowo rozwiązuje tę kwestię[20].

1.48. W poprzednich latach w przypadku wielu instytucji audytowych prowadzących audyty w ramach funduszy polityki spójności Trybunał wykrył uchybienia zarówno w przyjętych podejściach, jak i w sposobie ich wdrażania[21]. Z powyższych względów w odniesieniu do roku budżetowego 2025 i kolejnych lat Trybunał zmienia podejście kontrolne do działu 2 WRF i wraca do podejścia, które polega na doborze własnej próby transakcji leżących u podstaw rozliczeń i przeprowadzeniu bezpośredniego badania tych transakcji.

---

[18] Przegląd 03/2024 pt. „Przegląd ram uzyskiwania pewności i kluczowych czynników przyczyniających się do występowania błędów w wydatkach w obszarze spójności za lata 2014–2020”, pkt VI i 65–66.

[19] Tamże, pkt 68.

[20] Tamże, pkt 41 i 42.

[21] Sprawozdanie roczne za 2024 r., pkt 6.39–6.51, i przegląd 03/2024.

Przypadki podejrzeń nadużycia finansowego zgłoszone przez Trybunał do Prokuratury Europejskiej i OLAF

1.49. Nadużycie finansowe to jakiekolwiek umyślne działanie lub zaniechanie dotyczące wykorzystania lub przedstawienia fałszywych, nieścisłych lub niekompletnych oświadczeń lub dokumentów, nieujawnienia wymaganych informacji i nieprawidłowego wykorzystania funduszy UE[22]. Nadużycia finansowe przynoszą lub mogą przynieść szkodę interesom finansowym UE.

1.50. Główną odpowiedzialność za zapobieganie nadużyciom i ich wykrywanie ponosi zarówno kierownictwo danego podmiotu, jak i osoby odpowiedzialne za zarządzanie. Na mocy art. 325 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) UE i państwa członkowskie mają obowiązek zwalczania nadużyć finansowych i wszelkich innych nielegalnych działań, które naruszają interesy finansowe Unii.

1.51. Trybunał Obrachunkowy jako zewnętrzny kontroler UE nie posiada uprawnień do prowadzenia postępowań w przypadkach podejrzenia nadużycia na szkodę interesów finansowych UE. Jest jednak zobligowany do tego, by takie przypadki zgłaszać właściwym organom na podstawie art. 287 ust. 2 TFUE. Musi zatem sygnalizować „wszelkie nieprawidłowości", które wykryje w toku kontroli legalności, prawidłowości oraz należytego zarządzania finansami dotyczących wszystkich dochodów i wydatków UE. Trybunał uwzględnia ryzyko nadużyć finansowych przed rozpoczęciem swoich kontroli (zob. pkt ***(33)–(35)*** w ***załączniku 1.1***) i regularnie dokonuje przeglądu swoich procedur.

[22] Art. 3 dyrektywy (UE) 2017/1371 w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii („dyrektywa PIF").

1.52. Trybunał zgłasza do Prokuratury Europejskiej (EPPO) wszelkie przypadki podejrzenia popełnienia przestępstwa wchodzące w zakres jej kompetencji i dotyczące uczestniczących w niej państw członkowskich. Natomiast w przypadkach podejrzenia nadużycia finansowego, korupcji lub innej nielegalnej działalności naruszającej interesy finansowe UE zwraca się do Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF). Takich podejrzeń Trybunał może nabrać w toku prac kontrolnych (w tym w toku kontroli wykonania zadań) lub na podstawie informacji przekazanych mu bezpośrednio przez osoby trzecie.

1.53. W 2025 r. Trybunał zgłosił do OLAF 17 przypadków (w 2024 r. – 19 przypadków) podejrzeń popełnienia nadużycia finansowego, z czego 15 wynikało z prac kontrolnych Trybunału: podczas kontroli wydatków za 2024 r. Trybunał zidentyfikował siedem z nich, siedem – podczas kontroli wydatków za 2023 r., a jeden – w kontekście kontroli wykonania zadań dotyczącej Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA). Jeden z pozostałych dwóch przypadków został zgłoszony przez dział Trybunału ds. zamówień publicznych, a drugi przez osobę trzecią. Zgodnie ze stanem na czerwiec 2026 r. w następstwie tych zgłoszeń OLAF wszczął już dochodzenia w pięciu sprawach. Równolegle Trybunał przekazał 12 z tych spraw Prokuraturze Europejskiej (w 2024 r. – siedem spraw), która wszczęła postępowania przygotowawcze w ośmiu przypadkach.

1.54. Najczęściej podstawą do zgłoszenia podejrzenia popełnienia nadużycia finansowego jest:

- umyślne wykorzystanie lub przedstawienie fałszywych, nieścisłych lub niekompletnych oświadczeń lub dokumentów lub nieujawnienie informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku, prowadzące do sprzeniewierzenia lub bezprawnego zatrzymania środków UE;
- sztuczne stworzenie warunków niezbędnych do uzyskania finansowania UE;
- niewłaściwe wykorzystanie środków finansowych, tj. do celów innych niż te, na które pierwotnie zostały przyznane.

W latach 2010–2025 Trybunał przekazał do OLAF 267 spraw. Zgodnie z informacjami przekazanymi przez OLAF zalecił on odzyskanie łącznie 555,6 mln euro w następstwie zakończonych dochodzeń wszczętych na podstawie informacji przekazanych przez Trybunał.

1.55. Oprócz informacji dotyczących zgłaszania przypadków podejrzenia nadużycia finansowego do Prokuratury Europejskiej i OLAF w niniejszym sprawozdaniu rocznym Trybunał przedstawia też informacje na temat tego, jak Komisja i państwa członkowskie wdrożyły swoje strategie dotyczące zapobiegania ryzyku nadużyć finansowych. W ***rozdziale 6*** Trybunał stwierdził, że Komisja w pełni wdrożyła zalecenie 5.2 zawarte w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2020 r. dotyczące monitorowania ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych w ramach audytów operacji prowadzonych przez instytucje audytowe oraz zalecenie 6.6 zawarte w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2022 r. dotyczące podniesienia wśród pracowników instytucji zarządzających świadomości ryzyka nadużyć finansowych (zob. ***załącznik 6.2***).

1.56. Ponadto Trybunał bada kwestię nadużyć finansowych w toku innych, osobnych kontroli. W 2025 r. Trybunał opublikował sprawozdanie specjalne dotyczące oszustw związanych z VAT w imporcie[23], a najważniejsze ustalenia z tego sprawozdania zawarto w sprawozdaniu rocznym za 2024 r., zob. pkt 1.45. Trybunał opublikował także sprawozdanie specjalne dotyczące organów UE zajmujących się zwalczaniem nadużyć finansowych[24]. Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał stwierdził, że chociaż mandaty OLAF, Prokuratury Europejskiej, Eurojustu i Europolu zostały jasno określone, wciąż występowały uchybienia w zakresie wymiany informacji i nadzoru administracyjnego ze strony Komisji. Dane udostępnione przez te organy wskazywały na różnice w liczbie zgłaszanych podejrzeń nadużyć finansowych, a różnice te nie były analizowane przez Komisję. Wymogi dotyczące zgłaszania nadużyć finansowych mogły prowadzić do informowania o nich zarówno OLAF, jak i Prokuratury Europejskiej, co zwiększyło obciążenie administracyjne tych organów. Kontrolerzy stwierdzili również, że Komisja nie miała pełnego nadzoru ani nad kwotami należnymi na rzecz budżetu UE, ani nad kwotami faktycznie odzyskanymi w wyniku dochodzeń w sprawie nadużyć finansowych.

---

[23] Sprawozdanie specjalne 08/2025 pt. „Oszustwa związane z VAT w imporcie – uproszczone przywozowe procedury celne nie gwarantują wystarczającej ochrony interesów finansowych UE".

[24] Sprawozdanie specjalne 26/2025 pt. „Organy UE zajmujące się zwalczaniem nadużyć finansowych – mandaty zostały jasno określone, ale wymiana informacji i nadzór ze strony Komisji są wciąż niewystarczające".

1.57. Na początku 2026 r. Trybunał opublikował sprawozdanie specjalne na temat zwalczania nadużyć finansowych w unijnym Instrumencie na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF)[25]. Ustalił on, że systemy ustanowione przez Komisję i państwa członkowskie na potrzeby RRF w celu ochrony interesów UE przed nadużyciami finansowymi nie były w pełni skuteczne. Wprawdzie Komisja podjęła kroki, by poprawić ramy dotyczące zwalczania nadużyć finansowych w RRF, Trybunał stwierdził jednak, że w ramach tych występują uchybienia w zakresie wykrywania, zgłaszania i korygowania nadużyć finansowych. Niepełne i niespójne dane dotyczące nadużyć finansowych popełnianych przy wdrażaniu RRF, brak ujednoliconych kryteriów zgłaszania przypadków nadużyć oraz problemy związane z zasadami dotyczącymi odzyskiwania środków mogły utrudniać Komisji stosowanie skutecznych środków naprawczych w odpowiednim czasie. 18 czerwca 2026 r. Trybunał opublikował sprawozdanie specjalne na temat strategii Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych[26]. Trybunał stwierdził w tym sprawozdaniu, że strategia Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych została kompleksowo opracowana, jednak zaplanowane działania często nie były wystarczająco ambitne. Chociaż strategia opierała się na najlepszych praktykach w zakresie zarządzania ryzykiem nadużyć finansowych, w procesach przewidzianych w strategii występowały uchybienia, zwłaszcza w ocenie ryzyka. Ponadto działania monitorujące i sprawozdawcze Komisji koncentrowały się przede wszystkim na realizacji strategii, a rezultatom i oddziaływaniu poświęcono względnie niewielką uwagę.

---

[25] Sprawozdanie specjalne 06/2026 pt. „Zwalczanie nadużyć finansowych w RRF – prace są wciąż w toku”.

[26] Sprawozdanie specjalne 18/2026 pt. „Strategia Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych – kompleksowa, ale niewystarczająco ambitna”.

Wnioski i zalecenia

1.58. Niniejszy rozdział służy za podstawę opinii kontrolnej przedstawionej w poświadczeniu wiarygodności. Trybunał stwierdził, że w sprawozdaniu finansowym UE nie wystąpiły istotne zniekształcenia.

1.59. Przeprowadzone przez Trybunał prace kontrolne dotyczące systemu informatycznego SUMMA – nowego centralnego systemu informacji budżetowej, skarbowej i księgowej – wykazały pewne istotne niedociągnięcia w zakresie kontroli wewnętrznej, jeśli chodzi o zarządzanie dostępem użytkowników i zarządzanie zmianą w zakresie systemów informatycznych. Chociaż zostały przewidziane praktyki kontrolne, wspomniane niedociągnięcia mogły zwiększyć ryzyko dotyczące wiarygodności transakcji finansowych i mieć negatywny wpływ na funkcjonowanie systemu. Trybunał wykrył również uchybienia w zarządzaniu rozwiązywaniem incydentów i w zarządzaniu ciągłością działania, które to uchybienia mogą zwiększyć ryzyko zakłócenia działalności.

Zalecenie 1.1 – Wyeliminowanie luk funkcjonalnych i wzmocnienie kontroli systemu SUMMA

Na podstawie prac kontrolnych dotyczących systemu informatycznego SUMMA Trybunał zaleca, co następuje:

a) Komisja powinna określić utrzymujące się luki funkcjonalne, ustalić kolejność ich eliminowania w oparciu o ich potencjalny wpływ na wiarygodność transakcji finansowych oraz wyeliminować luki uznane za priorytetowe;

b) Komisja powinna zapewnić, aby tymczasowe procedury były skuteczne, zapewniały mechanizmy kontrolne niezbędne do zapobiegania błędom finansowym i były ściśle monitorowane, a także aby towarzyszył im plan terminowego wprowadzenia trwałych rozwiązań;

c) Komisja powinna ustalić priorytety w zakresie eliminowania niedociągnięć dotyczących kontroli wewnętrznej związanych z wdrażaniem i funkcjonowaniem systemu SUMMA, a następnie usunąć te niedociągnięcia.

Termin realizacji: do końca 2026 r.

1.60. Jeśli chodzi o prawidłowość transakcji, Trybunał ustalił, że w transakcjach dotyczących dochodów nie wystąpił istotny poziom błędu. W przypadku wydatków wyniki badań reprezentatywnej próby 750 transakcji wykazują, że szacowany poziom błędu wynosił 3,8%. Trybunał stwierdził, że w znacznej części tych wydatków występował istotny poziom błędu. Dotyczy to wydatków podlegających skomplikowanym przepisom, przede wszystkim wydatków dokonywanych na zasadzie zwrotu kosztów, w przypadku których szacowany poziom błędu wynosił 5,6%.
W 2025 r. ich kwota wyniosła 75,8 mld euro i stanowiły one 58,0% populacji objętej kontrolą Trybunału (w 2024 r. – 68,9%). Na poziom błędu oszacowany przez Trybunał w największym stopniu złożyły się błędy dotyczące kwalifikowalności oraz zamówień publicznych, a także brak dokumentów potwierdzających.

Załączniki

Załącznik 1.1 – Podejście kontrolne i metodyka kontroli

1) W niniejszym załączniku przedstawiono w zarysie podejście kontrolne i metodykę Trybunału przyjęte na potrzeby kontroli wiarygodności rozliczeń UE i prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw w zakresie dochodów i wydatków (budżetowych) objętych wieloletnimi ramami finansowymi (WRF). Podejście kontrolne w odniesieniu do wydatków w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF), który podlega szczególnemu podejściu kontrolnemu, przedstawiono w ***rozdziale 11***.

2) Trybunał tak opracowuje podejście kontrolne, aby zagwarantować docelowym odbiorcom uzyskanie wystarczającej pewności. Metodyka kontroli stosowana przez Trybunał jest zgodna z międzynarodowymi standardami rewizji finansowej ustanowionymi przez Międzynarodową Federację Księgowych (IFAC) i Międzynarodową Organizację Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI). Dzięki temu Trybunał może uzyskać wystarczające i odpowiednie dowody kontroli na poparcie swoich wniosków z kontroli.

3) Trybunał wydaje opinię kontrolną (poświadczenie wiarygodności) dotyczącą wiarygodności rozliczeń oraz prawidłowości transakcji leżących u podstaw tych rozliczeń, której uzupełnieniem są szczegółowe oceny każdego z głównych obszarów działalności Unii. Oceny te zawierają szczegółowe informacje na temat wyników kontroli, wraz z szacowanymi poziomami błędu, oraz wnioski dotyczące transakcji leżących u podstaw rozliczeń, a także systemów stosowanych w analizowanych obszarach.

CZĘŚĆ 1 – Podejście kontrolne w zakresie wiarygodności rozliczeń

4) Trybunał przeprowadza badanie skonsolidowanego rocznego sprawozdania finansowego UE w celu zweryfikowania jego wiarygodności. Sprawozdanie to zawiera:

   a) skonsolidowane sprawozdanie finansowe,

   b) sprawozdania z wykonania budżetu.

5) Skonsolidowane sprawozdanie finansowe UE powinno przedstawiać rzetelnie we wszystkich istotnych aspektach:

   a) sytuację finansową Unii Europejskiej na koniec roku,

   b) wyniki jej transakcji i przepływów pieniężnych,

   c) zmiany w aktywach netto za zakończony rok.

6) W ramach kontroli Trybunał:

   a) bierze pod uwagę komponenty systemów kontroli wewnętrznej, tak by wypracować procedury kontroli stosowne do okoliczności;

   b) dokonuje oceny środowiska kontroli w zakresie rachunkowości;

   c) sprawdza funkcjonowanie kluczowych procedur księgowych oraz proces zamknięcia okresu rozliczeniowego;

   d) analizuje główne dane księgowe pod kątem ich spójności i racjonalności;

   e) dokonuje analizy i uzgodnienia kont lub sald, jak również powiązanych informacji;

   f) przeprowadza badania bezpośrednie zobowiązań, płatności i poszczególnych pozycji bilansowych na podstawie reprezentatywnych prób oraz z uwzględnieniem kryterium istotności;

   g) ocenia, czy ogólna prezentacja sprawozdań finansowych jest zgodna z obowiązującymi ramami sprawozdawczości finansowej;

   h) wykorzystuje, w miarę możliwości i zgodnie z międzynarodowymi standardami rewizji finansowej, wyniki prac innych kontrolerów, zwłaszcza w przypadku kontroli działalności Komisji w zakresie zaciągania długu i udzielania pożyczek, w odniesieniu do której dostępne są sprawozdania z kontroli zewnętrznej.

CZĘŚĆ 2 – Podejście kontrolne w zakresie prawidłowości transakcji

7) Transakcje leżące u podstaw rozliczeń to transfery środków z budżetu UE na rzecz ostatecznych odbiorców oraz transfery dochodu z państw członkowskich i innych źródeł do budżetu UE.

8) Oceniając, czy transakcje po stronie dochodów są zgodne z przepisami UE, Trybunał stosuje podejście kontrolne polegające głównie na badaniu wybranych systemów zarządzania i kontroli w zakresie weryfikowania, obliczania i pobierania dochodów. Uzupełnieniem powyższego jest bezpośrednie badanie reprezentatywnej próby transakcji pod kątem zgodności z przepisami.

9) W ramach swojego podejścia kontrolnego do oceny, czy transakcje po stronie wydatków leżące u podstaw rozliczeń są zgodne z przepisami UE, Trybunał opiera się głównie na bezpośrednim badaniu reprezentatywnej próby transakcji. Może ono zostać uzupełnione badaniem wybranych systemów zarządzania i kontroli.

10) Trybunał organizuje swoje prace kontrolne i informuje o ich wynikach w podziale na poszczególne działy WRF z zachowaniem struktury budżetu opracowanej przez prawodawcę.

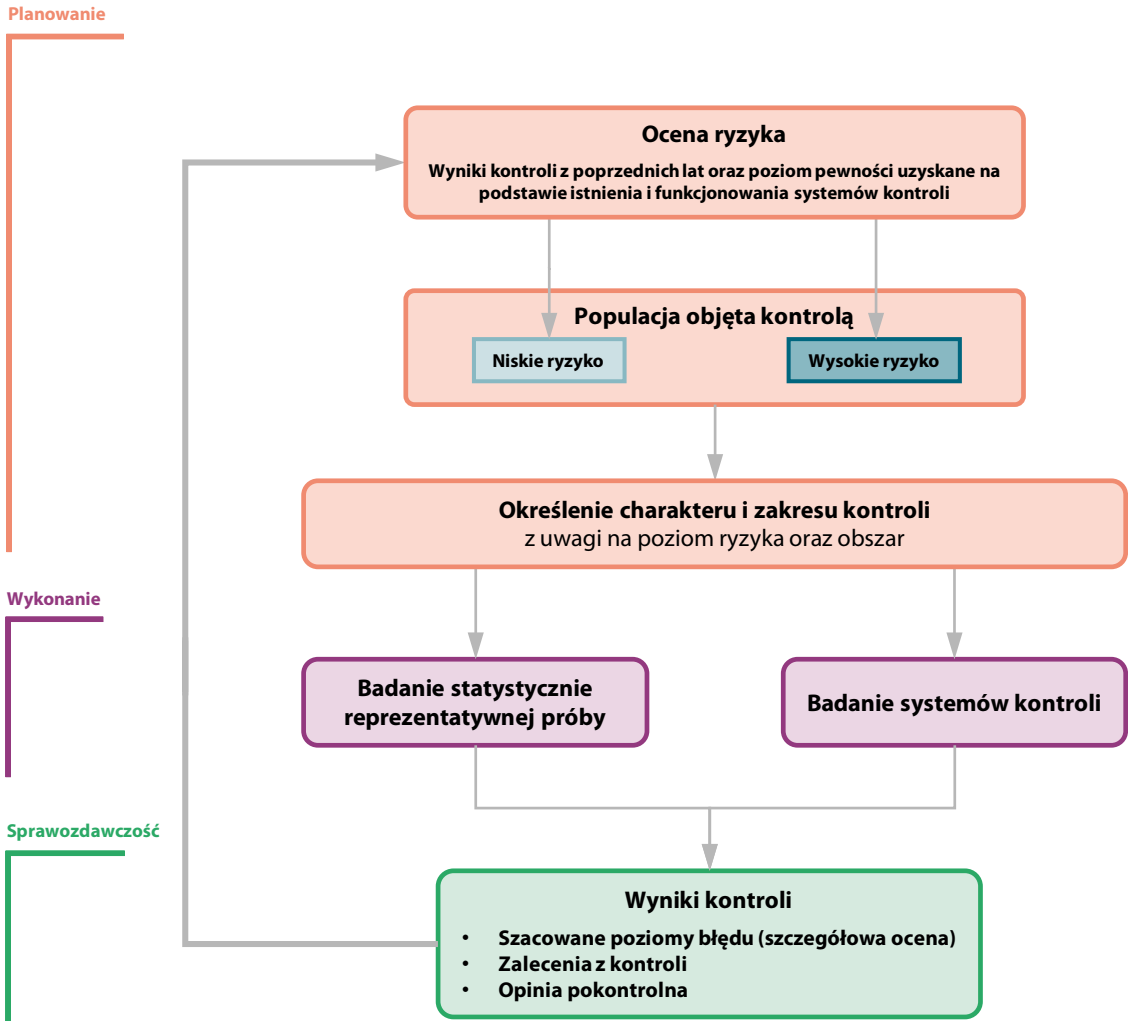
Badanie systemów zarządzania i kontroli

11) Komisja, inne instytucje i organy UE, władze państw członkowskich i kraje oraz regiony otrzymujące wsparcie ustanawiają systemy kontroli w celu zarządzania ryzykiem dla budżetu oraz nadzorowania i zapewniania prawidłowości transakcji. Co roku Trybunał bada wybrane systemy zarządzania i kontroli oraz przedstawia wyniki swoich prac dotyczących systemów wraz z zaleceniami mającymi na celu poprawę ewentualnych niedociągnięć w ***rozdziałach 4–10***.

Badanie transakcji

12) W następstwie corocznej analizy ryzyka, przeprowadzanej z uwzględnieniem sposobu wypłacania środków i w oparciu o wyniki kontroli z ubiegłych lat oraz ocenę systemów zarządzania i kontroli, w populacji kontrolnej obejmującej transakcje leżące u podstaw rozliczeń Trybunał wyodrębnia wydatki obarczone wysokim i niskim ryzykiem wystąpienia błędu, tak aby dobrać reprezentatywną próbę na potrzeby kontroli. Trybunał wykorzystuje tę klasyfikację również na etapie sprawozdawczości w celu wskazania, na podstawie wyników kontroli, części populacji objętej kontrolą Trybunału, w której wystąpił istotny poziom błędu. Na ***rys. 1.16*** przedstawiono, w jaki sposób coroczna analiza ryzyka opiera się na wynikach kontroli przeprowadzanych we wcześniejszych latach.

Rys. 1.16 – Coroczny proces kontroli obejmującej wydatki



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

13) W pierwszej kolejności Trybunał określa całkowitą wielkość próby transakcji dla wydatków UE ogółem. Robi to w oparciu o populację kontrolną transakcji sklasyfikowanych jako obarczone niskim ryzykiem (są to przede wszystkim wydatki oparte na uprawnieniach do płatności) oraz jako obarczone wysokim ryzykiem (przede wszystkim wydatki dokonywane na zasadzie zwrotu kosztów), a także na podstawie swoich założeń dotyczących szacowanego poziomu błędu i standardowego odchylenia. Trybunał przyjmuje takie podejście, aby jego prace kontrolne koncentrowały się w większym stopniu na obszarach obarczonych wysokim ryzykiem i dzięki temu były bardziej skuteczne. Chce także mieć wystarczającą podstawę, aby w przypadku wykrycia istotnego poziomu błędu móc stwierdzić, czy ma on „rozległy wpływ" (zob. pkt ***(38)*** i ***(39)***).

14) Trybunał uznaje określone części populacji objętej kontrolą za obarczone niskim ryzykiem (czyli za takie, w których prawdopodobnie nie wystąpił istotny poziom błędu), jeśli – na podstawie bezpośredniego badania transakcji przeprowadzonego w poprzednich latach oraz w stosownych przypadkach w oparciu o poziom pewności, jaki można uzyskać na podstawie istnienia i funkcjonowania systemów kontroli – zdobył wystarczające dowody na to, że szacowany poziom błędu znajduje się poniżej progu istotności. Za obarczone wysokim ryzykiem (czyli za takie, w przypadku których prawdopodobnie wystąpił istotny poziom błędu) uznaje zaś te wydatki, w przypadku których wyniki prac kontrolnych w poprzednich latach wskazywały na to, że szacowany poziom błędu znajduje się powyżej progu istotności lub zgromadzone do danego momentu dowody kontroli nie pozwalają na wyciągnięcie odmiennych wniosków.

15) Aby określić wielkość próby dla każdego działu WRF, Trybunał bierze pod uwagę kwotę wydatków zatwierdzonych dla danego działu i swój podział populacji objętej kontrolą na wydatki obarczone wysokim i niskim ryzykiem, a także to, czy dla danego działu zamierza wydać ocenę szczegółową. W tym celu Trybunał stosuje model uzyskiwania pewności, który opiera się na dokonanej przez niego łącznej ocenie ryzyka nieodłącznego i ryzyka zawodności systemów kontroli wewnętrznej oraz uwzględnia poziom pewności, jaki można uzyskać z systemów zarządzania i kontroli. W przypadku każdego działu WRF, w odniesieniu do którego Trybunał wydaje ocenę szczegółową (***rozdziały 5, 6, 7, 9*** i ***10***), bada on reprezentatywną próbę transakcji, co pozwala mu określić szacowany poziomu błędu dla tego działu.

16) Trybunał wykorzystuje też łączną ocenę ryzyka w celu określenia wielkości próby transakcji po stronie dochodów.

17) Trybunał wybiera wnioski lub płatności (a na niższym poziomie także poszczególne pozycje w ramach transakcji), korzystając z metody warstwowego *doboru próby na podstawie jednostki monetarnej*. W odniesieniu do każdej wybranej transakcji Trybunał bada, w jaki sposób obliczono kwoty zawarte we wniosku lub płatności. Oznacza to, że w ramach badania śledzi się historię transakcji od ich zaksięgowania na koncie budżetowym aż do ostatecznego odbiorcy (np. rolnika bądź organizatora szkolenia czy projektu pomocy rozwojowej) i weryfikuje ich zgodność na każdym poziomie.

18) Trybunał ustala, czy kwoty we wniosku zostały wydatkowane, a płatności dokonane na cel zatwierdzony w budżecie i określony w przepisach oraz czy były zgodne z obowiązującymi unijnymi przepisami. Są to przepisy finansowe (TFUE, rozporządzenie finansowe), podstawowe akty prawne ustanawiające daną politykę, program lub działanie, wszelkie przepisy lub regulacje ustanowione na mocy tych podstawowych aktów prawnych, jak również postanowienia umowne. Wiele przepisów jest też ustanawianych na szczeblu krajowym, zgodnie z zasadą pomocniczości. Są to nie tylko dyrektywy UE podlegające transpozycji do prawa krajowego (np. dyrektywy dotyczące zamówień publicznych), ale też kryteria kwalifikowalności obowiązujące w ramach wielu programów objętych zarządzaniem dzielonym. W swojej ocenie Trybunał uwzględnia prawo unijne i krajowe, zgodnie z interpretacją dokonaną przez krajowe sądownictwo lub niezależne organy lub władze krajowe oraz przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

19) Jeśli chodzi o badanie transakcji po stronie dochodów (***rozdział 4***), do celów przeprowadzanej przez Trybunał kontroli zasobów własnych opartych na dochodzie narodowym brutto i podatku od wartości dodanej, a także zasobów własnych opartych na odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddawanych recyklingowi, za punkt wyjścia przyjmuje się dane statystyczne i inne dane wykorzystane jako podstawa do obliczania tych zasobów.
W odniesieniu do tradycyjnych zasobów własnych Trybunał bada rozliczenia organów celnych i przepływ opłat celnych do momentu otrzymania tych kwot przez Komisję i ich zaksięgowania.

20) Jeżeli natomiast chodzi o wydatki, Trybunał kontroluje je w momencie, gdy zostały już poniesione przez ostatecznych odbiorców środków unijnych w związku z realizacją stosownych działań, a następnie zaakceptowane przez Komisję (*zaakceptowane wydatki*). Zasada ta ma zastosowanie do wszystkich kategorii płatności. W praktyce oznacza to, że populacja transakcji objętych kontrolą Trybunału obejmuje płatności okresowe i końcowe. Kontrolą nie obejmuje się za to płatności zaliczkowych (zaliczek) w chwili ich wypłaty. Trybunał bada zaliczki po tym, jak:

    a) ostateczny odbiorca środków unijnych (np. rolnik, instytut badawczy, przedsiębiorstwo wykonujące roboty lub usługi, na które udzielono zamówienia publicznego) przedstawi dowody na ich wykorzystanie, tj. po tym, gdy odbiorca dokonał postępów w realizacji finansowanych działań lub poniósł stosowne koszty;

    b) Komisja (bądź inna instytucja lub organ zarządzający środkami UE) poprzez rozliczenie danej zaliczki zatwierdzi ostateczne wykorzystanie środków (w drodze dokonanych postępów lub poniesienia powiązanych kosztów). Na przykład populacja kontrolna Trybunału w przypadku działu 2 WRF „Spójność, odporność i wartości” obejmuje wydatki ujęte w zestawieniach wydatków zatwierdzanych co roku przez Komisję. Takie podejście Trybunału ma doprowadzić do zbadania transakcji, w przypadku których państwa członkowskie zgodnie z przepisami powinny były już przeprowadzić wszystkie odnośne działania w celu skorygowania błędów, które same wykryły.

21) W odniesieniu do działu 2 WRF od 2017 r. Trybunał stosował podejście kontrolne polegające na przeglądzie i ponownym przeprowadzeniu prac audytowych wykonanych wcześniej przez krajowe instytucje audytowe i Komisję. Trybunał wykrywał jednak powtarzające się uchybienia, które nie pozwalały mu polegać na pracach tych instytucji. W związku z tym począwszy od 2025 r. Trybunał zmienił swoje podejście do doboru próby transakcji w przypadku tego działu. Próba Trybunału nie jest już dobierana z transakcji zweryfikowanych przez instytucje audytowe, lecz ze wszystkich transakcji ujętych w rocznych zestawieniach wydatków.

22) Próba kontrolna Trybunału jest pomyślana tak, aby umożliwić oszacowanie poziomu błędu w całości wydatków, nie zaś w poszczególnych transakcjach (np. w konkretnym projekcie). Poziomy błędu zgłoszone w odniesieniu do wybranych pozycji kosztów nie powinny być postrzegane jako miara błędu w konkretnych transakcjach; należy je za to traktować jako bezpośredni udział w ogólnym poziomie błędu w wydatkach UE.

23) Trybunał nie bada co roku transakcji w każdym państwie członkowskim, kraju czy regionie, na którego rzecz przeznaczono wsparcie. Fakt, że niektóre państwa członkowskie, kraje bądź regiony zostały wymienione z nazwy, nie oznacza, że sytuacje podobne do opisywanych nie wystąpiły także gdzie indziej. Przykłady przytoczone w niniejszym sprawozdaniu nie stanowią podstawy do sformułowania wniosków dotyczących konkretnych państw członkowskich, krajów albo regionów, które otrzymały wsparcie.

24) Trybunał bada, czy istnieje możliwość, by efektywnie wykorzystać wyniki kontroli prawidłowości przeprowadzonych już przez innych audytorów. Jeśli chce skorzystać z takich wyników w swoich pracach, zgodnie z międzynarodowymi standardami rewizji finansowej dokonuje oceny niezależności i kompetencji tych innych audytorów oraz zakresu i adekwatności wykonanych przez nich prac.

25) W odniesieniu do objętej kontrolą części populacji dotyczącej agencji i wspólnych przedsięwzięć UE Trybunał wykorzystuje wyniki prac kontrolnych przeprowadzonych na potrzeby odnośnych specjalnych sprawozdań rocznych dotyczących tych agencji[27] i wspólnych przedsięwzięć[28].

Ocena wyników badania transakcji

26) Trybunał uznaje, że do błędów dochodzi w sytuacji, gdy środki finansowe nie są wykorzystywane zgodnie z odpowiednimi przepisami UE lub szczegółowymi przepisami krajowymi. Błąd może dotyczyć całości lub części kwoty objętej daną transakcją.

27) W swojej analizie Trybunał rozważa, czy błędy są kwantyfikowalne, czy też niekwantyfikowalne, tj. czy można zmierzyć, jakiej części skontrolowanej kwoty błąd dotyczył. „Błąd kwantyfikowalny” to kwota, która nie powinna była zostać wypłacona z budżetu UE.

[27] Sprawozdanie roczne dotyczące agencji UE za 2024 r.

[28] Sprawozdanie roczne dotyczące wspólnych przedsięwzięć UE za 2024 r.

28) Trybunał określa całościowy wpływ błędów, biorąc pod uwagę zarówno ich aspekty jakościowe, jak i ilościowe. W ocenie jakościowej uwzględnia on znaczenie przepisów, które zostały naruszone, a także powagę naruszeń i ich faktyczne bądź potencjalne konsekwencje. Ocena ilościowa natomiast dotyczy błędów kwantyfikowalnych, które Trybunał wykrył w toku badania próby transakcji, a następnie dokonał ich ekstrapolacji w celu określenia szacowanego statystycznie poziomu błędu. Ponadto Trybunał oblicza przedział ufności dla poziomu błędu stwierdzonego w kontrolowanej populacji z ufnością na poziomie 95%. Oznacza to, że Trybunał uzyskał pewność na poziomie 95%, że poziom błędu danej populacji kontrolnej leży w granicach tego przedziału (między najniższym poziomem błędu a najwyższym poziomem błędu).

29) Błędy wykryte i skorygowane przed kontrolami przeprowadzonymi przez Trybunał w sposób niezależny od nich nie są uwzględniane w obliczeniach błędów, gdyż fakt ich wykrycia i skorygowania świadczy o skuteczności systemów zarządzania i kontroli.

30) Począwszy od 2025 r. Trybunał dostosował metodykę kwantyfikacji błędów dotyczących zamówień publicznych do metodyki stosowanej przez Komisję w obszarach polityki objętych zarządzaniem dzielonym[29].

31) W odniesieniu do działów WRF, dla których Trybunał wydaje ocenę szczegółową, a także do dochodów i budżetu UE ogółem Trybunał przedstawia szacowany poziom błędu, który jest wyrażony procentowo i obejmuje jedynie błędy kwantyfikowalne. Błędy kwantyfikowalne to przykładowo te, które wynikają z kosztów i projektów niekwalifikowalnych, nieprzestrzegania przepisów dotyczących zamówień publicznych lub zasad pomocy państwa oraz braku podstawowych dokumentów potwierdzających.

32) Podejście przyjęte przez Trybunał nie zakłada gromadzenia danych na temat częstości błędów w całej populacji objętej kontrolą. W związku z tym danych dotyczących liczby błędów wykrytych w określonym dziale WRF, w wydatkach, którymi zarządza dana dyrekcja generalna, bądź w wydatkach konkretnego państwa członkowskiego nie można traktować jako wskaźnika częstości błędu w transakcjach finansowanych ze środków unijnych bądź w transakcjach w poszczególnych państwach członkowskich.

---

[29] Decyzja C(2019) 3452 (wraz z załącznikiem) ustanawiająca wytyczne dotyczące określania korekt finansowych w odniesieniu do wydatków finansowanych przez Unię w przypadku nieprzestrzegania obowiązujących przepisów dotyczących zamówień publicznych.

CZĘŚĆ 3 – Procedury kontroli w odniesieniu do nadużyć finansowych

33) Trybunał określa i ocenia ryzyko wystąpienia – w wyniku nadużyć lub błędów – istotnych nieprawidłowości w skonsolidowanym sprawozdaniu rocznym lub istotnej niezgodności transakcji leżących u podstaw tego sprawozdania z wymogami przepisów UE.

34) Trybunał opracowuje i przeprowadza procedury kontroli w odpowiedzi na to ryzyko oraz uzyskuje dowody kontroli, które stanowią wystarczającą i odpowiednią podstawę do wydania opinii. Przypadki istotnego zniekształcenia lub niezgodności są trudniejsze do wykrycia, jeśli takie zniekształcenie lub niezgodność wynika z nadużycia, a nie z błędu, ponieważ nadużycie może wiązać się ze zmową, fałszerstwem, umyślnymi zaniechaniami, podaniem fałszywych informacji lub obejściem kontroli wewnętrznej. W rezultacie ryzyko, że przypadki te nie zostaną wykryte, jest wyższe.

35) Jeżeli Trybunał ma podstawy, by podejrzewać, że doszło do nadużycia finansowego, zgłasza ten fakt Prokuraturze Europejskiej (EPPO) lub Europejskiemu Urzędowi ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), na podstawie tego, który organ jest właściwy w danej sprawie.

CZĘŚĆ 4 – Poświadczenie wiarygodności – formułowanie opinii kontrolnej

36) Trybunał wydaje opinię na podstawie wystarczających i stosownych dowodów kontroli, które uzyskuje w drodze analizy systemów zarządzania i kontroli oraz badania transakcji.

37) Przeprowadzone prace umożliwiają Trybunałowi sformułowanie rzetelnej opinii na temat tego, czy błędy w populacji objętej kontrolą przekraczają granice istotności, czy też się w nich mieszczą. Na potrzeby swojej opinii Trybunał przyjął próg istotności na poziomie 2,0%. Bierze również pod uwagę charakter, kwotę i kontekst występowania błędów, a także inne dostępne informacje (zob. pkt ***(28)***).

38) W przypadku wykrycia istotnego poziomu błędu Trybunał – aby ustalić jego wpływ na opinię kontrolną – musi określić, czy błędy miały „rozległy wpływ”[30] na populację kontrolną. W przypadku gdy błędy są istotne i mają rozległy wpływ, Trybunał wydaje opinię negatywną.

[30] Międzynarodowy Standard Rewizji Finansowej (ISA) nr 705 (zmieniony) – Modyfikacje opinii w sprawozdaniu niezależnego kontrolera.

39) Błędy lub brak dowodów kontroli mają „rozległy wpływ”, jeśli zgodnie z osądem kontrolera ich wpływ nie ogranicza się do określonych elementów, kont czy pozycji w sprawozdaniach finansowych (tj. obejmują swym zasięgiem różne konta lub transakcje poddane badaniu). Jeśli zaś ów wpływ jest nawet w ten sposób ograniczony, to uznaje się go za rozległy, jeśli dotyczy on lub mógłby dotyczyć znacznej części sprawozdań finansowych bądź wiąże się z ujawnieniem informacji kluczowych dla interpretacji sprawozdań finansowych przez odbiorców.

CZĘŚĆ 5 – Związek między opinią na temat wiarygodności rozliczeń a opinią na temat prawidłowości transakcji

40) Międzynarodowe Standardy Rewizji Finansowej[31] stanowią, że opinie kontrolne Trybunału na temat wiarygodności rozliczeń oraz na temat prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw powinny być od siebie wyraźnie oddzielone. W związku z tym opinia zmodyfikowana na temat prawidłowości transakcji nie stanowi sama w sobie podstawy do wydania opinii zmodyfikowanej na temat wiarygodności rozliczeń.

[31] Zob. ISSAI 4000, pkt 16.

Rozdział 2

Zarządzanie budżetem i finansami

Spis treści

	Punkty
Wstęp	2.1.
Zarządzanie budżetem w 2025 r.	2.2.-2.29.
Ze względu na NGEU kwota płatności przekroczyła w 2025 r. kwotę zobowiązań	2.2.-2.9.
Środki na zobowiązania w ramach rocznego budżetu UE zostały niemal w pełni wykorzystane w 2025 r.	2.5.-2.6.
Płatności były zgodne z pierwotnymi planami i nie przekroczyły pułapu określonego w WRF	2.7.-2.8.
Większość działów budżetu cechuje stosunkowo stabilny rozkład płatności w czasie	2.9.
Absorpcja funduszy objętych zarządzaniem dzielonym – trwa zamykanie WRF na lata 2014–2020, podczas gdy wdrażanie WRF na lata 2021–2027 przyspiesza po początkowych opóźnieniach	2.10.-2.18.
Wskaźnik absorpcji w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020 osiągnął 98,6%, przy czym 26 państw członkowskich przekroczyło poziom 95%	2.10.-2.12.
W przypadku funduszy na lata 2021–2027 objętych zarządzaniem dzielonym na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów absorpcja środków przyspiesza, ale jej poziom pozostaje niższy niż w poprzednich WRF	2.13.-2.17.
W 2025 r. istotnie przyspieszyły płatności z EFRROW objętego nową WPR	2.18.
W 2025 r. płatności z tytułu dotacji w ramach RRF były znacznie niższe, niż oczekiwano	2.19.-2.24.
Kwota zobowiązań pozostających do spłaty zmniejsza się, ale wciąż pozostaje znaczna	2.25.-2.29.

Zarządzanie finansami w 2025 r. 2.30.-2.68.

Kwota długu UE pozostającego do spłaty wzrosła w 2025 r. o ponad 20% 2.30.-2.47.

NGEU jest wykorzystywane w mniejszym stopniu, niż oczekiwano 2.37.-2.41.

Oczekiwane koszty finansowania zewnętrznego NGEU w obecnych WRF pozostają dwukrotnie wyższe od pierwotnych szacunków 2.42.-2.44.

Opóźnione wypłaty środków doprowadziły do zwiększenia sald gotówkowych 2.45.-2.47.

Z budżetu UE nadal udzielano wsparcia Ukrainie broniącej się przed rosyjską agresją 2.48.-2.54.

Ekspozycja budżetu UE w dalszym ciągu rośnie 2.55.-2.68.

Margines elastyczności budżetu UE daje gwarancję spłaty długu 2.60.-2.65.

Wspólny fundusz rezerw osiągnął dodatni skumulowany wynik finansowy podobnie jak w 2024 r. 2.66.-2.68.

Wnioski i zalecenia 2.69.-2.76.

Wnioski 2.69.-2.74.

Zalecenia 2.75.-2.76.

Wstęp

2.1. W niniejszym rozdziale omówiono najważniejsze kwestie związane z zarządzaniem budżetem i finansami odnoszące się do budżetu UE za 2025 r., a także finansowania dodatkowego. Znalazły się w nim ponadto informacje na temat zagrożeń i wyzwań, przed którymi UE może stanąć w nadchodzących latach. Rozdział sporządzono na podstawie przeprowadzonego przez Trybunał przeglądu wykonania budżetu UE, a także w oparciu o przegląd dokumentów opublikowanych przez Komisję i inne zainteresowane strony. Uwzględniono w nim ponadto wyniki prac Trybunału przedstawione w sprawozdaniach specjalnych i opiniach.

Zarządzanie budżetem w 2025 r.

Ze względu na NGEU kwota płatności przekroczyła w 2025 r. kwotę zobowiązań

2.2. W poniższej sekcji przeanalizowano wykonanie budżetu UE w 2025 r. – piątym roku wdrażania *WRF* na lata 2021–2027 i *NGEU*.

2.3. Od 2023 r. Trybunał uwzględnia w swojej analizie wszystkie rodzaje środków na zobowiązania i środków na płatności (środki z budżetu rocznego, *przeniesienia* i kwoty ponownie udostępnione, dochody przeznaczone na określony cel w ramach NGEU i inne rodzaje dochodów przeznaczonych na określony cel). Pożyczki nie są ujęte w budżecie i w związku z tym nie zostały uwzględnione w analizie Trybunału.

2.4. Na ***rys. 2.1*** przedstawiono łączne środki dostępne w budżecie UE na 2025 r. oraz środki wykorzystane na zobowiązania oraz na płatności. Roczny budżet UE stanowi 87,3% łącznych dostępnych środków na zobowiązania i 64,2% łącznych dostępnych środków na płatności. Pozostałą część stanowią dochody przeznaczone na określony cel w ramach NGEU, inne dochody przeznaczone na określony cel i przeniesienia oraz kwoty ponownie udostępnione. Począwszy od 2024 r. zobowiązania z tytułu dochodów przeznaczonych na określony cel w ramach NGEU ograniczone są wyłącznie do wydatków administracyjnych Komisji[1].

[1] Art. 12 ust. 4 rozporządzenia (UE) 2021/241.

Rys. 2.1 – Łączne dostępne i wykorzystane środki w 2025 r., w tym dotacje w ramach NGEU



Uwaga: Z 41,7 mld euro środków na płatności w ramach NGEU wykorzystanych w 2025 r. 33,2 mld euro wykorzystano na sfinansowanie dotacji w ramach RRF, a 8,5 mld euro na dodatkowe finansowanie na rzecz istniejących programów.

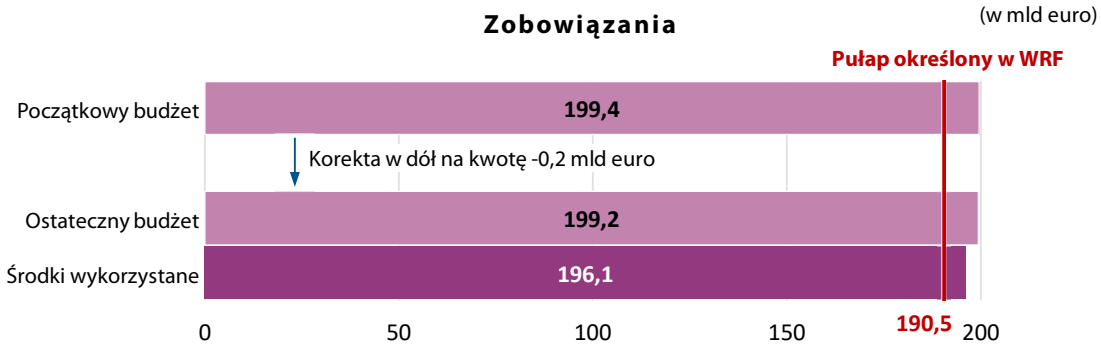
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego rocznego sprawozdania finansowego UE za 2025 r.

Środki na zobowiązania w ramach rocznego budżetu UE zostały niemal w pełni wykorzystane w 2025 r.

2.5. Władza budżetowa zatwierdziła w początkowym budżecie rocznym UE na 2025 r. środki na zobowiązania w wysokości 199,4 mld euro (zob. ***rys. 2.2***). W budżetach korygujących zmniejszono kwotę środków na zobowiązania o 0,2 mld euro do 199,2 mld euro, co wciąż stanowi przekroczenie pułapu WRF wynoszącego 190,5 mld euro. Było to możliwe dzięki *instrumentom szczególnym* przewidzianym w WRF. W ramach tych instrumentów zapewniono dodatkowe środki wykraczające ponad pułapy przewidziane w WRF, tak aby umożliwić reagowanie na nowe i nieprzewidziane sytuacje.

2.6. Łącznie w ramach ostatecznego budżetu na 2025 r. wykorzystano środki na zobowiązania na kwotę 196,1 mld euro, czyli 98,4% dostępnej kwoty. Niewykorzystane środki na zobowiązania wyniosły 3,1 mld euro i pochodziły głównie z *Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR)* (0,8 mld euro), *Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej (ISWMR)* (0,6 mld euro), a także *Funduszu Spójności* (0,3 mld euro). Z niewykorzystanych środków 1,9 mld euro przeniesiono na 2026 r., z czego 0,6 mld euro przeznaczono na ISWMR, a 1,0 mld euro na *europejską rezerwę solidarnościową*. Pozostałe niewykorzystane środki w wysokości 1,2 mld euro wygasły. 1,1 mld euro z tej kwoty stanowią środki na zobowiązania zawieszone w następstwie uruchomienia systemu warunkowości w zakresie praworządności w odniesieniu do Węgier[2].

Rys. 2.2 – Wykonanie budżetu rocznego UE na 2025 r. – zobowiązania



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego rocznego sprawozdania finansowego UE za 2025 r.

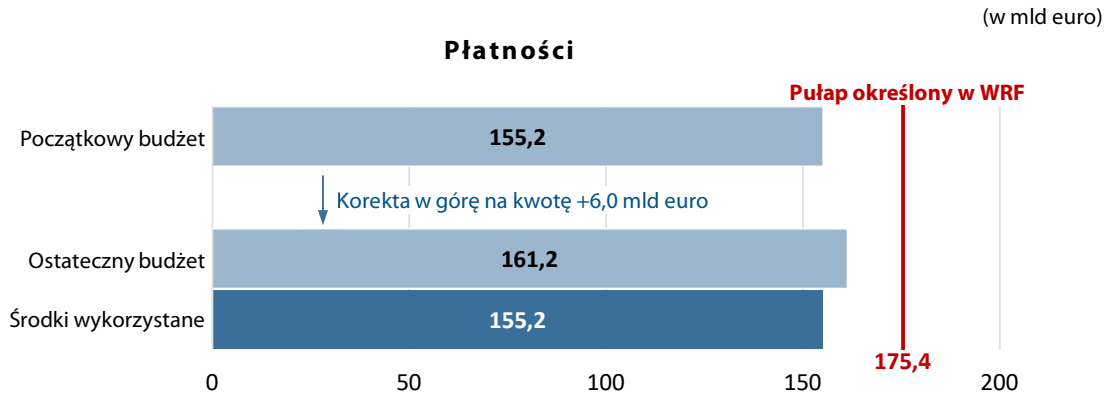
[2] Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/2506.

Płatności były zgodne z pierwotnymi planami i nie przekroczyły pułapu określonego w WRF

2.7. Władza budżetowa zatwierdziła w początkowym budżecie rocznym UE na 2025 r. środki na płatności w wysokości 155,2 mld euro (zob. ***rys. 2.3***). W wyniku przyjęcia budżetów korygujących kwota środków na płatności zwiększyła się o 6,0 mld euro, a całkowity ostateczny budżet wyniósł 161,2 mld euro.

2.8. Łącznie w ramach ostatecznego budżetu dokonano płatności na kwotę 155,2 mld euro, czyli 96,3% dostępnych środków. Z niewykorzystanych środków w wysokości 6,0 mld euro łącznie 5,9 mld euro przeniesiono na 2026 r., z czego 1,9 mld euro przeznaczono na pokrycie kosztów finansowania długu zaciągniętego na potrzeby NGEU, 1,1 mld euro – na Instrument na rzecz Ukrainy, a 1,0 mld euro – na europejską rezerwę solidarnościową. Niewykorzystane środki w wysokości 0,1 mld euro wygasły.

Rys. 2.3 – Wykonanie budżetu rocznego UE na 2025 r. – płatności

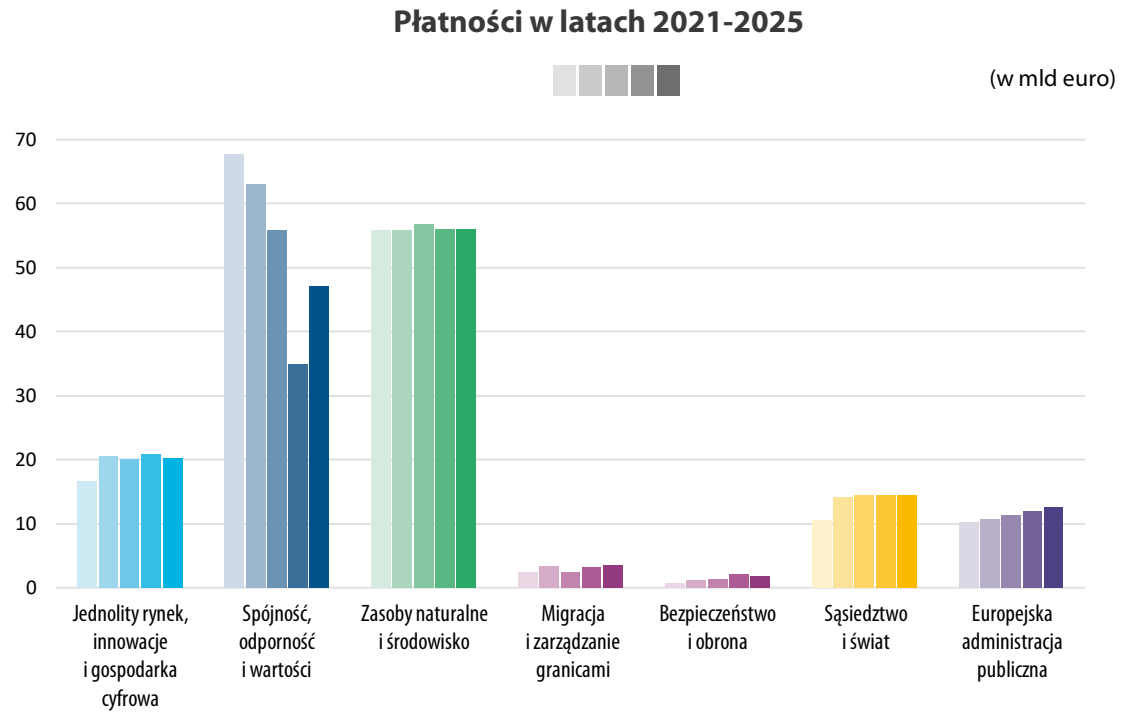


Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego rocznego sprawozdania finansowego UE za 2025 r.

Większość działów budżetu cechuje stosunkowo stabilny rozkład płatności w czasie

2.9. Na *rys. 2.4* przedstawiono – w rozbiciu na poszczególne lata – płatności dokonane w ramach każdego działu WRF od 2021 r. (z wyłączeniem dochodów przeznaczonych na określony cel). Rysunek przedstawia przegląd wdrażania obecnych WRF na przestrzeni lat. Większość działów budżetu cechuje stosunkowo stabilny rozkład płatności w czasie, co wynika z przewidywalnego i ciągłego procesu wdrażania w całym okresie WRF. Niemniej na płatności w dziale 2 „Spójność, odporność i wartości" w większym stopniu wpływa przejście między okresami programowania. Wyższe poziomy płatności w pierwszych latach są związane z zamknięciem programów spójności objętych WRF na lata 2014–2020, natomiast późniejszy spadek płatności, a następnie stabilizacja wynikają ze stopniowego wdrażania programów objętych obecnymi WRF, zgodnie z wieloletnim cyklem wdrażania polityki spójności (zob. również *rys. 2.9*).

Rys. 2.4 – Roczne środki na płatności według działów budżetu w latach 2021–2025



Uwaga: z wyłączeniem dochodów przeznaczonych na określony cel.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanych rocznych sprawozdań finansowych UE za lata 2021–2025.

Absorpcja funduszy objętych zarządzaniem dzielonym – trwa zamykanie WRF na lata 2014–2020, podczas gdy wdrażanie WRF na lata 2021–2027 przyspiesza po początkowych opóźnieniach

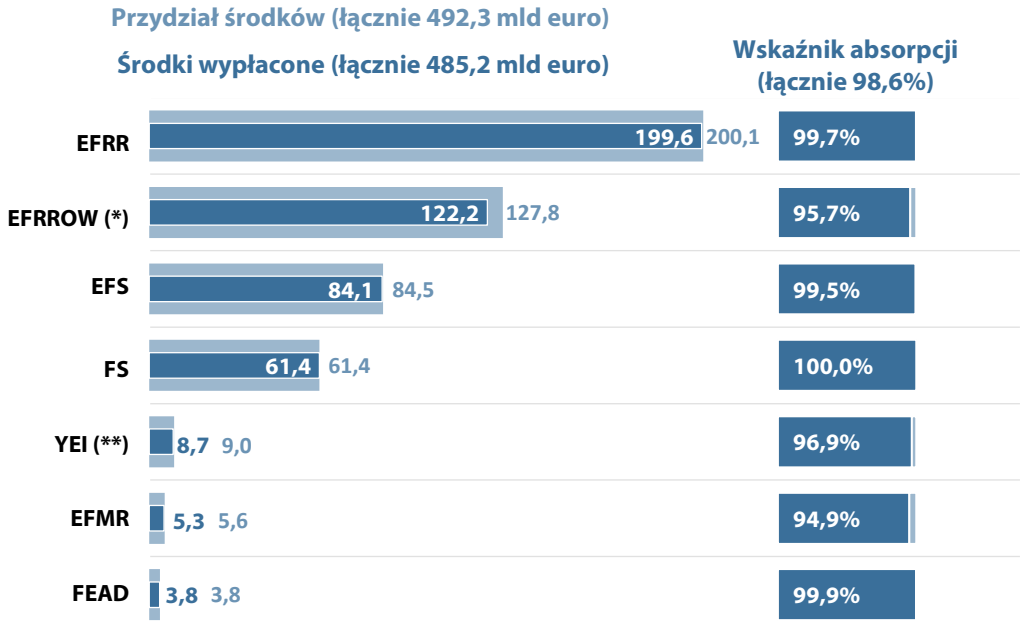
Wskaźnik absorpcji w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020 osiągnął 98,6%, przy czym 26 państw członkowskich przekroczyło poziom 95%

2.10. *Europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi (funduszami ESI)* zarządzają wspólnie Komisja i państwa członkowskie. Dane dotyczące tych funduszy są zgłaszane na platformie otwartych danych. Zgodnie ze stanem na koniec 2025 r. łączna kwota płatności w ramach funduszy ESI na lata 2014–2020 wyniosła 485,2 mld euro (a zatem 98,6% z łącznej kwoty dostępnych środków w wysokości 492,3 mld euro). Płatności zrealizowane w 2025 r. wyniosły 7,4 mld euro.

2.11. Na ***rys. 2.5*** przedstawiono skumulowany wskaźnik absorpcji dla poszczególnych funduszy ESI z wyłączeniem zasobów udostępnionych w ramach NGEU, zgodnie ze stanem na koniec 2025 r. Wskaźnik absorpcji oznacza stosunek (wyrażony jako wartość procentowa) *płatności zaliczkowych* i *płatności okresowych* dokonanych z budżetu UE na rzecz państw członkowskich na pokrycie zadeklarowanych wydatków z jednej strony do łącznej kwoty środków przydzielonych na dany okres z drugiej strony. Wskaźniki absorpcji podawane przez Trybunał nie w pełni odzwierciedlają postępy w realizowaniu projektów, ponieważ kwota środków, które *beneficjenci* otrzymali już od państw członkowskich, może być większa od kwoty wydatków zadeklarowanych przez dane państwo członkowskie.

Rys. 2.5 – Absorpcja środków z funduszy ESI na lata 2014–2020 (z wyłączeniem NGEU) zgodnie ze stanem na koniec 2025 r.

(w mld euro)



EFRR – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EFRROW – Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich
EFS – Europejski Fundusz Społeczny
FS – Fundusz Spójności
YEI – Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych
EFMR – Europejski Fundusz Morski i Rybacki
FEAD – Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym

(*) EFRROW obejmuje dodatkowe przydziały na lata 2021 i 2022 w wysokości 28 mld euro z WRF na lata 2021-2027.
(**) Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych obejmuje odrębny przydział środków z EFS.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie platformy otwartych danych Komisji (stan na 19 stycznia 2026 r.) oraz innych danych Komisji.

2.12. W wyniku dalszych postępów poczynionych w 2025 r. w realizowaniu płatności z funduszy ESI 26 państw członkowskich wykorzystało w okresie do końca 2025 r. ponad 95% przydzielonych im w ramach tych funduszy środków (zob. ***rys. 2.6***).

Rys. 2.6 – Wskaźnik absorpcji środków z funduszy ESI na lata 2014–2020 (z wyłączeniem NGEU) zgodnie ze stanem na koniec 2025 r.

(w mld euro)

	Środki wypłacone		Środki pozostające do wypłacenia		Finansowanie przydzielone
	98,6%	485,2	1,4%	7,1	492,3
Zjednoczone Królestwo	99,8%	16,3	0,2%	0,04	16,3
Czechy	99,6%	24,4	0,4%	0,1	24,5
Polska	99,6%	88,5	0,4%	0,4	88,9
Słowenia	99,5%	4,2	0,5%	0,02	4,2
Cypr	99,4%	1,0	0,6%	0,01	1,0
Słowacja	99,3%	15,4	0,7%	0,1	15,5
Litwa	99,2%	8,9	0,8%	0,1	8,9
Portugalia	99,1%	26,8	0,9%	0,2	27,1
Węgry	99,1%	25,7	0,9%	0,2	26,0
Łotwa	99,1%	5,9	0,9%	0,1	6,0
Estonia	99,1%	4,6	0,9%	0,04	4,6
Chorwacja	99,1%	11,3	0,9%	0,1	11,4
Grecja	99,1%	22,9	0,9%	0,2	23,1
Wiele państw	98,9%	9,3	1,1%	0,1	9,4
Irlandia	98,8%	4,0	1,2%	0,05	4,1
Belgia	98,4%	3,0	1,6%	0,05	3,0
Malta	98,4%	0,9	1,6%	0,01	0,9
Rumunia	98,3%	32,9	1,7%	0,6	33,5
Włochy	98,0%	47,4	2,0%	1,0	48,3
Hiszpania	97,8%	41,9	2,2%	0,9	42,9
Niemcy	97,8%	30,4	2,2%	0,7	31,0
Finlandia	97,7%	4,5	2,3%	0,1	4,6
Niderlandy	97,6%	2,2	2,4%	0,1	2,2
Francja	96,9%	31,3	3,1%	1,0	32,4
Bułgaria	96,8%	10,1	3,2%	0,3	10,5
Austria	96,0%	5,9	4,0%	0,2	6,1
Luksemburg	95,9%	0,2	4,1%	0,01	0,2
Szwecja	95,0%	3,9	5,0%	0,2	4,1
Dania	93,7%	1,7	6,3%	0,1	1,8

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji pochodzących z platformy otwartych danych Komisji (stan na 19 stycznia 2026 r.).

W przypadku funduszy na lata 2021–2027 objętych zarządzaniem dzielonym na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów absorpcja środków przyspiesza, ale jej poziom pozostaje niższy niż w poprzednich WRF

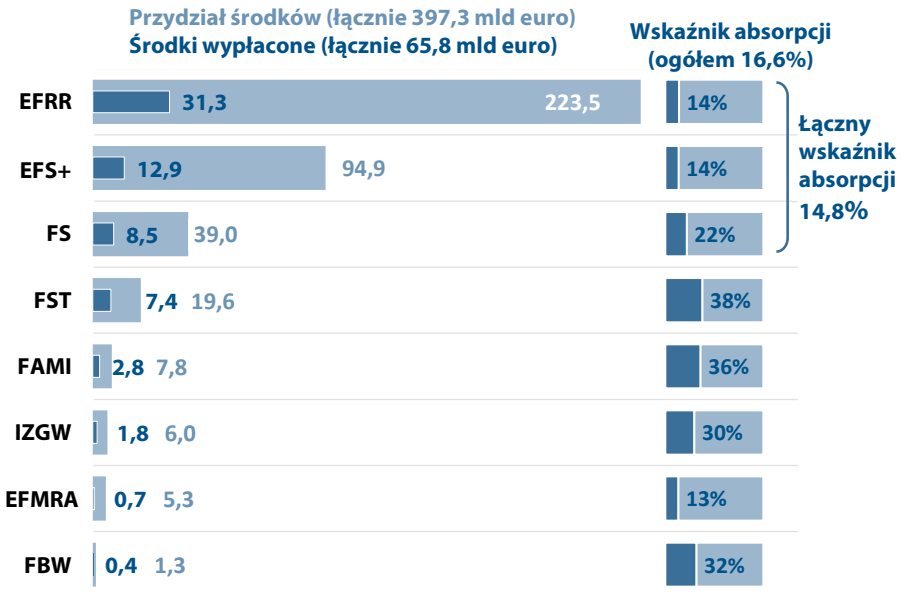
2.13. W 2025 r. roczne płatności z funduszy objętych zarządzaniem dzielonym na podstawie *rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów*[3] wyniosły 36,8 mld euro (w 2024 r. – 14,7 mld euro). Na koniec 2025 r.[4] łączna kwota płatności wyniosła 65,8 mld euro, z czego 23,2 mld euro stanowiły płatności zaliczkowe, a 42,6 mld euro – płatności okresowe. Całkowite płatności stanowiły 16,6% kwoty przydzielonej na te fundusze w WRF na lata 2021–2027 na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (w 2024 r. odsetek ten wyniósł 7%) (zob. ***rys. 2.7***). Wskaźniki absorpcji podawane przez Trybunał nie w pełni odzwierciedlają postępy w realizowaniu projektów, ponieważ kwota środków, które beneficjenci otrzymali już od państw członkowskich, może być większa od kwoty wydatków zadeklarowanych przez dane państwo członkowskie.

[3] Rozporządzenie (UE) 2021/1060.

[4] Platforma otwartych danych Komisji, stan na 19 stycznia 2026 r.

Rys. 2.7 – Wskaźniki absorpcji środków z funduszy na lata 2021–2027 objętych zarządzaniem dzielonym na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, stan na koniec 2025 r.

(w mld euro)



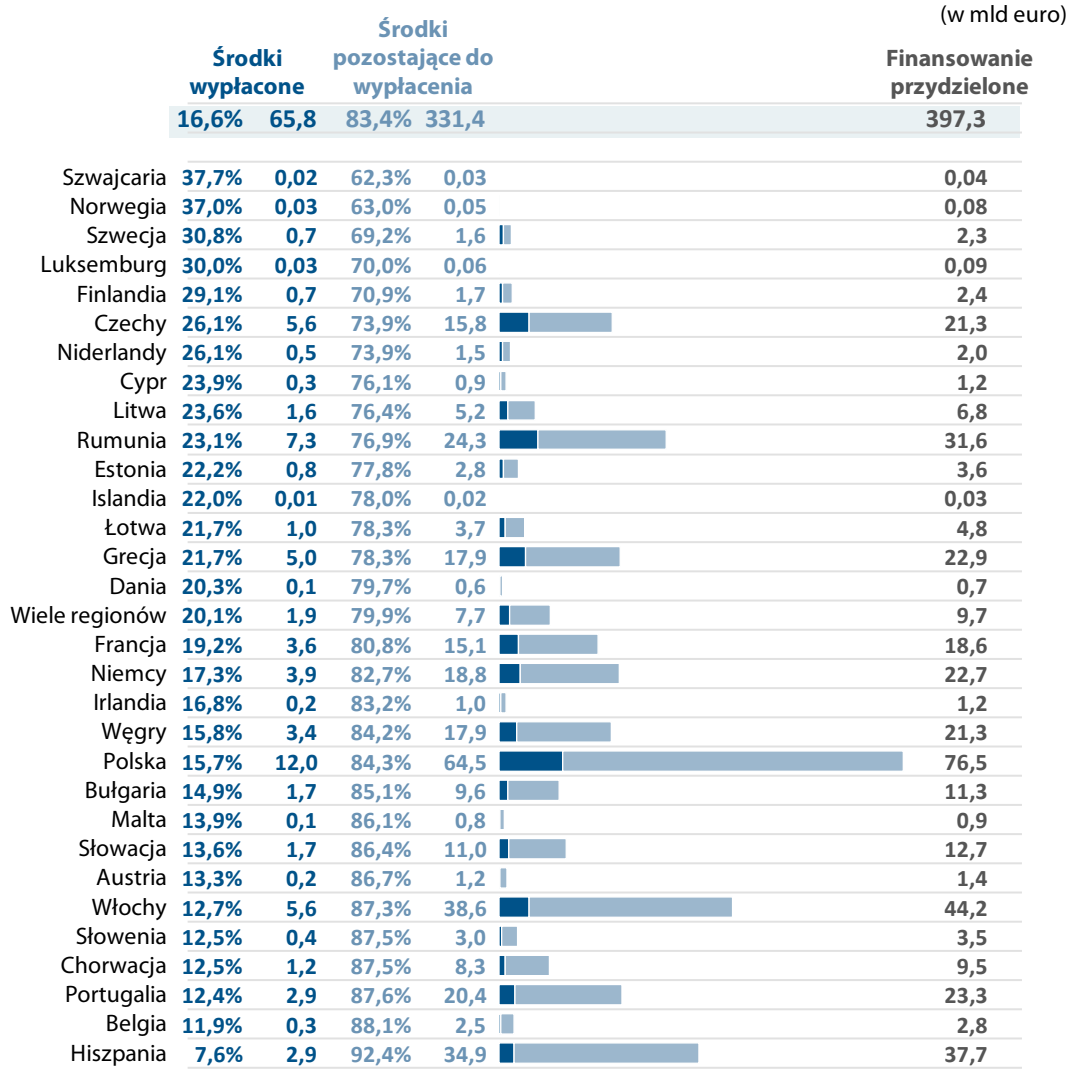
EFRR – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EFS+ – Europejski Fundusz Społeczny Plus
FS – Fundusz Spójności
FST – Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji
FAMI – Fundusz Azylu, Migracji i Integracji
IZGW – Instrument na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz
EFMRA – Europejski Fundusz Morski, Rybacki i Akwakultury
FBW – Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Uwaga: Kwoty odnoszące się do FST obejmują dane liczbowe dotyczące NGEU.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji pochodzących z platformy otwartych danych Komisji (stan na 19 stycznia 2026 r.).

2.14. Na *rys. 2.8* przedstawiono informacje na temat wskaźnika absorpcji dla poszczególnych odbiorców środków.

Rys. 2.8 – Wskaźniki absorpcji środków z funduszy na lata 2021–2027 objętych zarządzaniem dzielonym na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, stan na koniec 2025 r.



Uwaga: Kwoty odnoszące się do państw spoza UE (Szwajcaria, Norwegia i Islandia) są powiązane z IZGW. Łączna kwota przeznaczona dla tych państw wynosi 0,15 mld euro.
W przypadku Węgier podana kwota do zapłaty bazuje na danych dostępnych w momencie pozyskania informacji przez kontrolerów. Nie uwzględniono w niej w pełni umorzeń związanych z systemem warunkowości w zakresie praworządności.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji pochodzących z platformy otwartych danych Komisji (stan na 19 stycznia 2026 r.).

2.15. W 2022 r. Rada podjęła działania w celu ochrony budżetu UE przed naruszeniami zasad państwa prawnego na Węgrzech[5], co doprowadziło do zawieszenia 6,4 mld euro środków przeznaczonych w ramach polityki spójności dla tego kraju. Ponowne oceny przeprowadzone przez Komisję w latach 2023[6], 2024[7] i 2025[8] potwierdziły zasadność zawieszenia tych środków. Zgodnie z obowiązującymi przepisami[9] zawieszone zobowiązania z 2022 r. (1,0 mld euro) wygasły na koniec 2024 r., natomiast zawieszone zobowiązania z 2023 r. (1,1 mld euro) wygasły na koniec 2025 r. Kwoty te oznaczają dla Węgier trwałą utratę środków z budżetu UE.

2.16. Wskaźnik absorpcji w ramach trzech największych funduszy polityki spójności (EFRR, FS i EFS+) – stanowiących ponad 90% funduszy na lata 2021–2027 objętych zarządzaniem dzielonym na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów – pozostał niższy niż w okresie 2014–2020. Ogólny wskaźnik absorpcji środków z tych trzech funduszy wyniósł 14,8% na koniec 2025 r. w porównaniu z 24% w analogicznym momencie poprzednich WRF (na koniec 2018 r.) (zob. ***rys. 2.9***). Trybunał odnotował, że na koniec roku wciąż nie rozliczono wniosków o płatność o znacznej wartości (zob. ***ramka 2.1***).

---

[5] Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/2506.

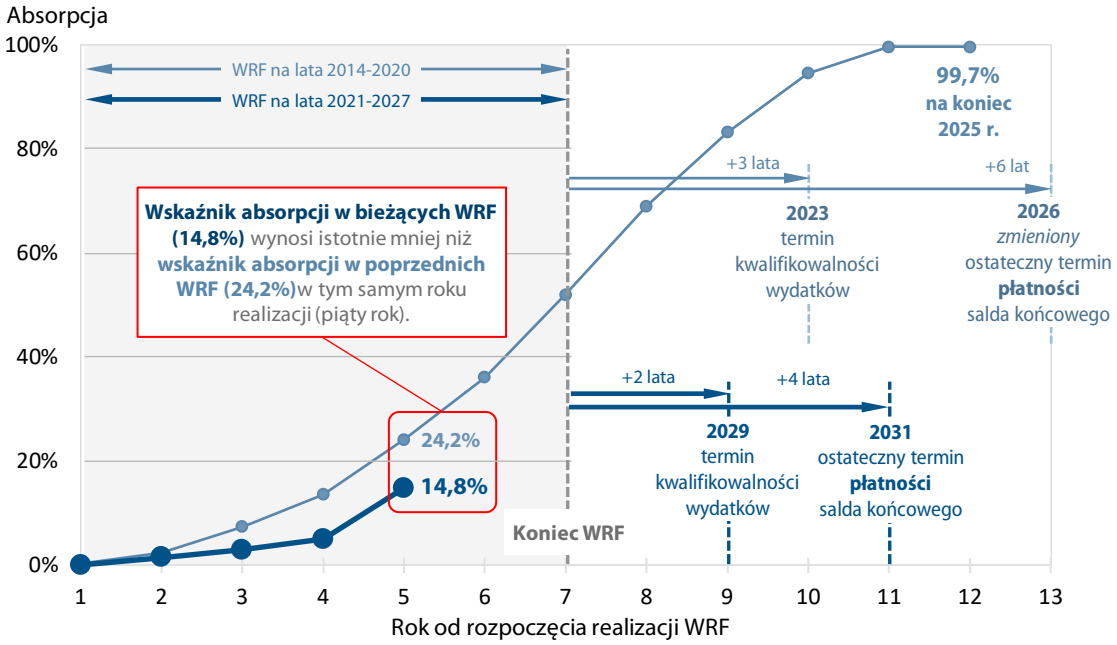
[6] Decyzja Komisji C(2023)8999.

[7] Komunikat Komisji COM(2024) 800.

[8] Komunikat Komisji COM(2025) 900.

[9] Art. 7 ust. 3 rozporządzenia (UE) 2020/2092.

Rys. 2.9 – Absorpcja środków z funduszy spójności w piątym roku wdrażania WRF – obecne WRF wciąż pozostają w tyle za poprzednimi WRF



Uwaga: Uwzględniono płatności zaliczkowe i płatności okresowe.
Rozporządzenia (UE) 2025/1913 i (UE) 2025/1914 umożliwiają przedłużenie terminu kwalifikowalności wydatków do dnia 31 grudnia 2030 r. w odniesieniu do programów WRF na lata 2021–2027, w przypadku których zatwierdzono zmiany polegające na realokacji zasobów na nowe priorytety.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji pochodzących z platformy otwartych danych Komisji (stan na 19 stycznia 2026 r.).

Ramka 2.1

Zaległości w płatnościach i konsekwencje tych zaległości w kolejnych latach

Poziom środków na płatności obarczony jest pewną dozą niepewności, ponieważ zależy on od wartości wniosków o płatność prognozowanej przez państwa członkowskie. Na faktyczną wartość wniosków wpływ ma tempo realizacji programów i może się ona zmieniać w ciągu roku. Komisja może zaproponować budżety korygujące w odpowiedzi na zmieniające się potrzeby. Takie budżety korygujące podlegają jednak ograniczeniom proceduralnym i muszą respektować określone prawem terminy, co może ograniczać ich skuteczność, jeśli chodzi o dostosowanie dostępnych środków do faktycznej wartości wniosków o płatność. W rezultacie pewne wnioski o płatność pozostają na koniec roku nierozliczone.

Wnioski o płatność pozostające do spłaty na koniec roku można podzielić, do celów analizy, na dwie kategorie:

a) wnioski otrzymane zbyt późno, aby mogły zostać rozliczone przed końcem roku;

b) wnioski, których nie można rozliczyć ze względu na niewystarczające środki na płatności w budżecie rocznym.

W 2025 r. wartość wniosków o płatność w odniesieniu do trzech wspomnianych wyżej funduszy polityki spójności (EFRR, FS i EFS+) przekroczyła kwotę środków na płatności dostępnych w budżecie. Zgodnie ze stanem na koniec 2025 r. wartość nagromadzonych nierozliczonych wniosków o płatność wyniosła 17 mld euro. Wnioski te rozliczono na początku 2026 r.

Nierozliczone wnioski przeniesione na kolejne lata wywierają dodatkową presję budżetową na dostępne środki na płatności. W rezultacie utrudnione może się stać rozliczanie nowych wniosków o płatność.

2.17. W 2025 r. Komisja oszacowała ryzyko umorzeń w odniesieniu do programów polityki spójności w obecnych WRF na zero[10] (szacunki z 2024 r.: 2,7 mld euro[11]). Niemniej wskaźnik absorpcji dla unijnych funduszy polityki spójności utrzymuje się poniżej historycznych poziomów (zob. ***rys. 2.9***) i umorzenia mogą nadal mieć miejsce, jeśli płatności nie przyspieszą, jak zakładano. We wrześniu 2025 r. przyjęto dwa nowe rozporządzenia[12], aby przyspieszyć inwestycje i ułatwić wdrażanie.

---

[10] COM(2025) 573, tabela 2, pozycja „Ogółem”.

[11] COM(2024) 276, tabela 2, pozycja „Ogółem”.

[12] Rozporządzenia (UE) 2025/1913 i (UE) 2025/1914.

W 2025 r. istotnie przyspieszyły płatności z EFRROW objętego nową WPR

2.18. Od 2023 r. EFRROW został objęty przepisami dotyczącymi nowej wspólnej polityki rolnej (WPR)[13]. Absorpcja finansowania z EFRROW na lata 2023–2027 rozpoczęła się w 2023 r. po upływie okresu przejściowego 2021–2022. Na koniec 2025 r.[14] płatności z EFRROW wyniosły 14,2 mld euro (w 2024 r. – 6,3 mld euro), przy czym wskaźnik absorpcji osiągnął poziom 21,6% (w 2024 r. – 9,5%).

W 2025 r. płatności z tytułu dotacji w ramach RRF były znacznie niższe, niż oczekiwano

2.19. Do końca 2025 r. we wszystkich zmienionych planach państw członkowskich w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) znalazł się rozdział *REPowerEU*. Do finansowania 27 zatwierdzonych rozdziałów REPowerEU Komisja wykorzysta – oprócz NGEU – przychody z *systemu handlu uprawnieniami do emisji (ETS)* w wysokości do 20,0 mld euro, a także środki z *pobrexitowej rezerwy dostosowawczej*[15] w wysokości do 2,1 mld euro. Łączna kwota dotacji w ramach RRF, w tym REPowerEU, może wynieść 359,9 mld euro.

2.20. Wypłaty dotacji w ramach RRF wyniosły w 2025 r. łącznie 40,1 mld euro, z czego 33,2 mld euro sfinansowano dotacjami w ramach NGEU, 6,3 mld euro – przychodami z ETS, a 0,6 mld euro – środkami z pobrexitowej rezerwy dostosowawczej. W 2025 r. kwota dotacji sfinansowanych z NGEU stanowiła jedynie 62% kwoty, jaką Komisja prognozowała w czerwcu 2024 r. (65 mld euro)[16]. Niemniej na koniec 2025 r. wciąż trwała ocena wniosków o płatność netto złożonych przez 17 państw członkowskich dotyczących dotacji w ramach RRF na łączną kwotę 20,3 mld euro[17] (z czego wnioski na łączną kwotę 17,4 mld euro zostały złożone w grudniu 2025 r.).

---

[13] Rozporządzenia (UE) 2021/2115 i (UE) 2021/2116.

[14] Platforma otwartych danych Komisji, stan na 19 stycznia 2026 r.

[15] Art. 21 rozporządzenia (UE) 2021/241 zmienionego rozporządzeniem (UE) 2023/435.

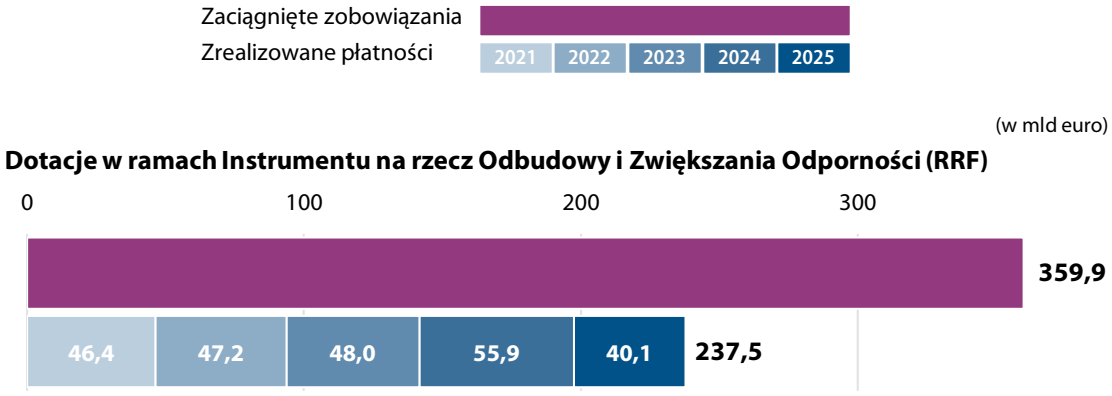
[16] COM(2024) 276, pkt 2.4, „Next Generation EU”.

[17] Kalendarium publikowane przez Komisję w ramach tabeli wyników w zakresie odbudowy i zwiększania odporności.

2.21. Dotacje w ramach RRF wypłacone do końca 2025 r. wyniosły łącznie 237,5 mld euro wobec 359,9 mld euro zaciągniętych zobowiązań (66%) (zob. rys. ***2.10***). W związku z tym do wypłacenia w okresie do końca 2026 r. pozostaje 122,4 mld euro. Jest to znacznie więcej niż w prognozie Komisji z lipca 2024 r., w której przewidywała ona na 2026 r. płatności w wysokości 70,1 mld euro[18].

2.22. Kamienie milowe i wartości docelowe związane z RRF muszą zostać osiągnięte do 31 sierpnia 2026 r., a państwa członkowskie mają obowiązek złożyć wnioski o płatność końcową do 30 września 2026 r.[19] Komisja musi dokonać wszystkich płatności do 31 grudnia 2026 r. Kwota, która ma zostać wypłacona w 2026 r., jest około trzykrotnie wyższa niż płatności dokonane w 2025 r. Realizacja płatności o tak dużej wartości w krótkim terminie będzie wywierać większą presję – państwa członkowskie będą starały się wykorzystać przydzielone środki finansowe, a Komisja – jak najszybciej ocenić i rozliczyć wnioski o płatność. Wszelkie niewykorzystane kwoty wkładów UE zostaną umorzone po wypełnieniu wszystkich odpowiednich zobowiązań prawnych i płatniczych[20].

Rys. 2.10 – Wykonanie dotacji w ramach RRF w podziale na poszczególne źródła finansowania, stan na koniec 2025 r.



Uwaga: bez wydatków administracyjnych.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego rocznego sprawozdania finansowego UE za 2025 r. oraz innych danych Komisji.

[18] COM(2024) 276, tabela 3.

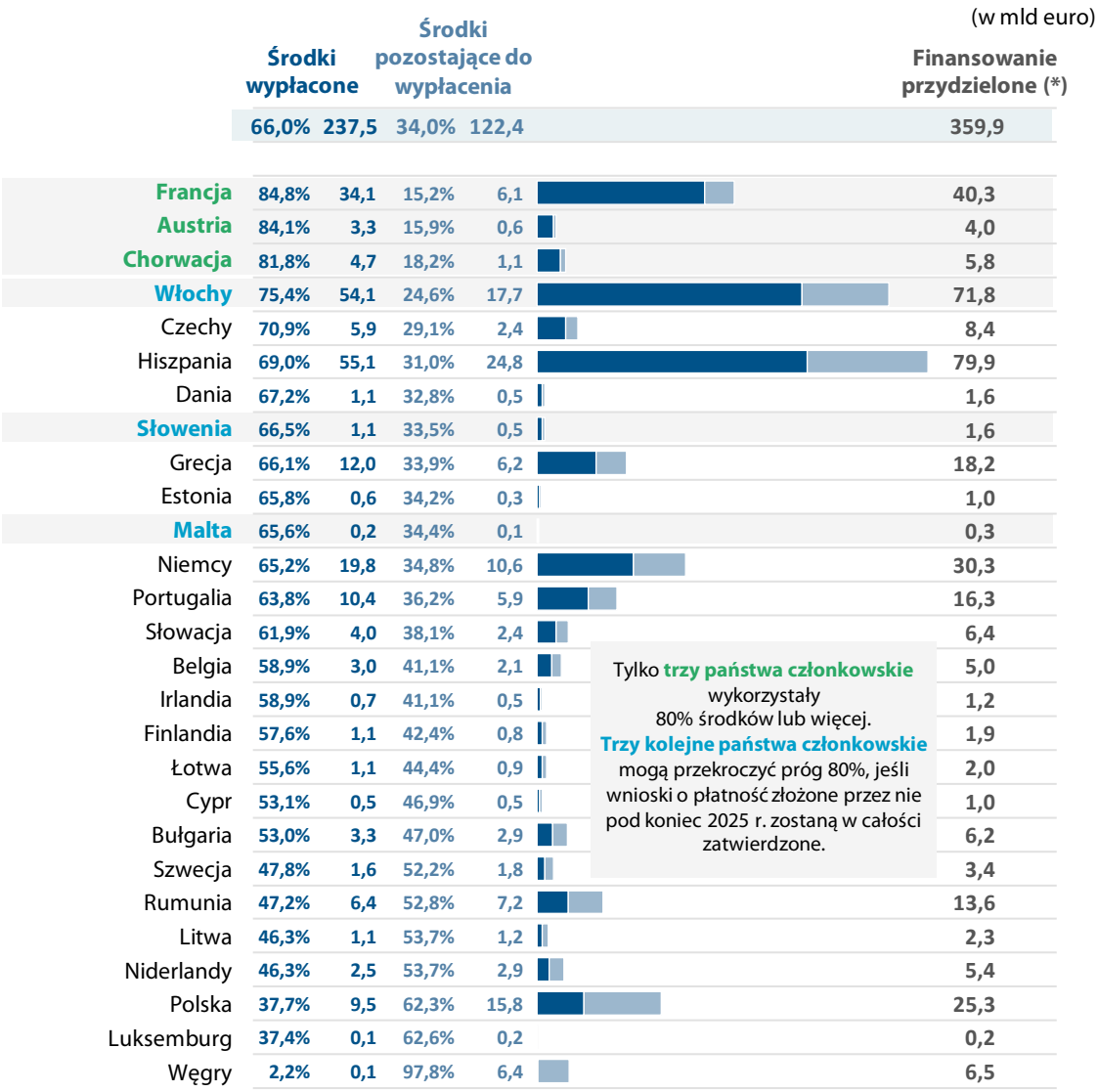
[19] COM(2025) 310.

[20] C/2026/2614, pkt 4.2, „Ostateczne umorzenia z powodu niepełnego wykorzystania środków na koniec RRF".

2.23. Między poszczególnymi państwami członkowskimi występują istotne różnice, jeśli chodzi o wskaźnik absorpcji dotacji w ramach RRF (zob. ***rys. 2.11***). Płatności w ramach RRF dokonywane są po osiągnięciu kamieni milowych i wartości docelowych określonych przez Radę dla poszczególnych państw członkowskich. W sprawozdaniu specjalnym dotyczącym absorpcji środków z RRF[21] Trybunał stwierdził jednak, że kwota środków otrzymywanych przez państwa członkowskie niekoniecznie odzwierciedla liczbę lub znaczenie osiągniętych kamieni milowych i wartości docelowych. Powiązanie między kwotą otrzymanych środków finansowych a osiągniętymi kamieniami milowymi i wartościami docelowymi wygląda różnie w zależności od państwa członkowskiego.

[21] Sprawozdanie specjalne 13/2024.

Rys. 2.11 – Dotacje w ramach RRF – wypłacone kwoty oraz kwoty, które mają zostać wypłacone, zgodnie ze zmienionymi alokacjami środków w podziale na państwa członkowskie, stan na koniec 2025 r.



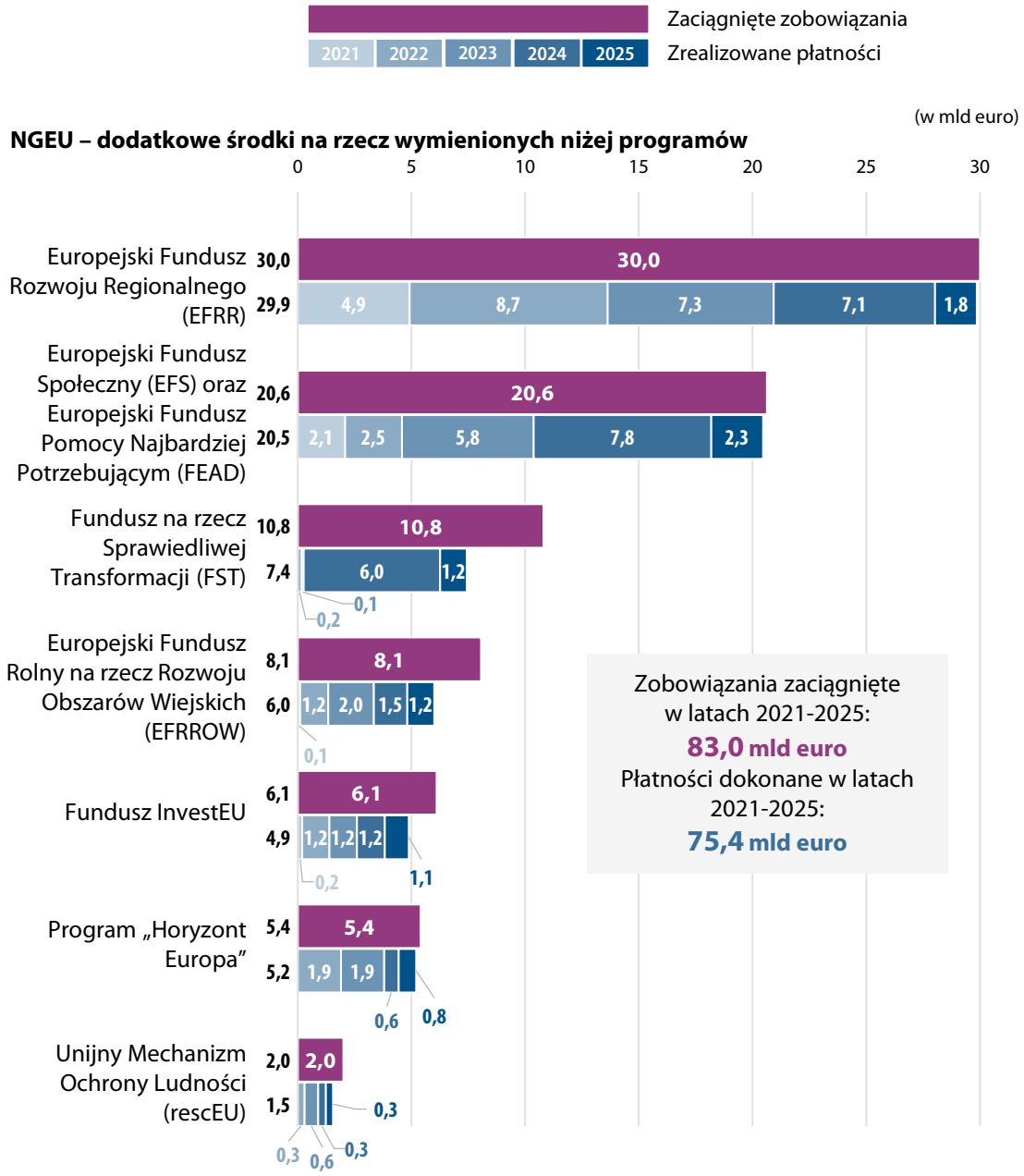
(*) Zgodnie ze zmienionymi przydziałami środków.

Uwaga: bez wydatków administracyjnych.
Węgry otrzymały jedynie płatności zaliczkowe i nie przedłożyły jeszcze żadnych wniosków o płatność.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie tabeli wyników RRF oraz innych danych przekazanych przez Komisję.

2.24. Środki na zobowiązania w ramach dodatkowych środków z NGEU na rzecz programów WRF wynoszą 83,0 mld euro (zob. ***rys. 2.12***). W 2025 r. płatności z tytułu tych dodatkowych środków wyniosły 8,5 mld euro, przy czym skumulowana kwota takich płatności do końca 2025 r. wyniosła 75,4 mld euro. W konsekwencji w okresie do końca 2026 r. będzie można dokonać płatności na kwotę do 7,6 mld euro.

Rys. 2.12 – Wykonanie NGEU w zakresie dodatkowego finansowania na rzecz programów UE, stan na koniec 2025 r.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego rocznego sprawozdania finansowego UE za 2025 r.

Kwota zobowiązań pozostających do spłaty zmniejsza się, ale wciąż pozostaje znaczna

2.25. *Zobowiązania pozostające do spłaty* stanowią sumę zobowiązań zaciągniętych w bieżącym roku i w latach poprzednich, które nie zostały jeszcze spłacone. Są one związane z wieloletnim charakterem budżetu UE i stanowią przyszłe zobowiązania płatnicze, które – o ile nie zostaną umorzone – muszą zostać zrealizowane, gdy staną się wymagalne.

2.26. W miarę jak zobowiązania pozostające do spłaty kumulują się, zmniejszają one elastyczność przyszłych budżetów Unii. Środki na płatności muszą bowiem zostać wykorzystane w pierwszej kolejności na pokrycie istniejących zobowiązań prawnych, a dopiero później można przydzielić zasoby na nowe lub pojawiające się priorytety. Wysoki poziom zobowiązań pozostających do spłaty ogranicza zdolność budżetu UE do reagowania na zmieniające się okoliczności lub do finansowania nowych inicjatyw w kolejnych WRF. Ponadto, jeśli środki na płatności przewidziane w budżetach rocznych są niewystarczające, może to prowadzić do opóźnień w rozliczaniu wniosków o płatność lub do nagromadzenia zaległości w płatnościach (zob. ***ramka 2.1***).

2.27. Komisja uważa, że roczne pułapy płatności na lata 2026 i 2027 są ogólnie wystarczające do pokrycia oczekiwanych płatności[22]. Margines przewidziany na 2027 r. w ramach pułapu płatności jest jednak bardzo niewielki (około 1 mld euro)[23] i daje jedynie małe pole manewru, jeśli chodzi o pokrycie nieoczekiwanego zapotrzebowania na płatności.

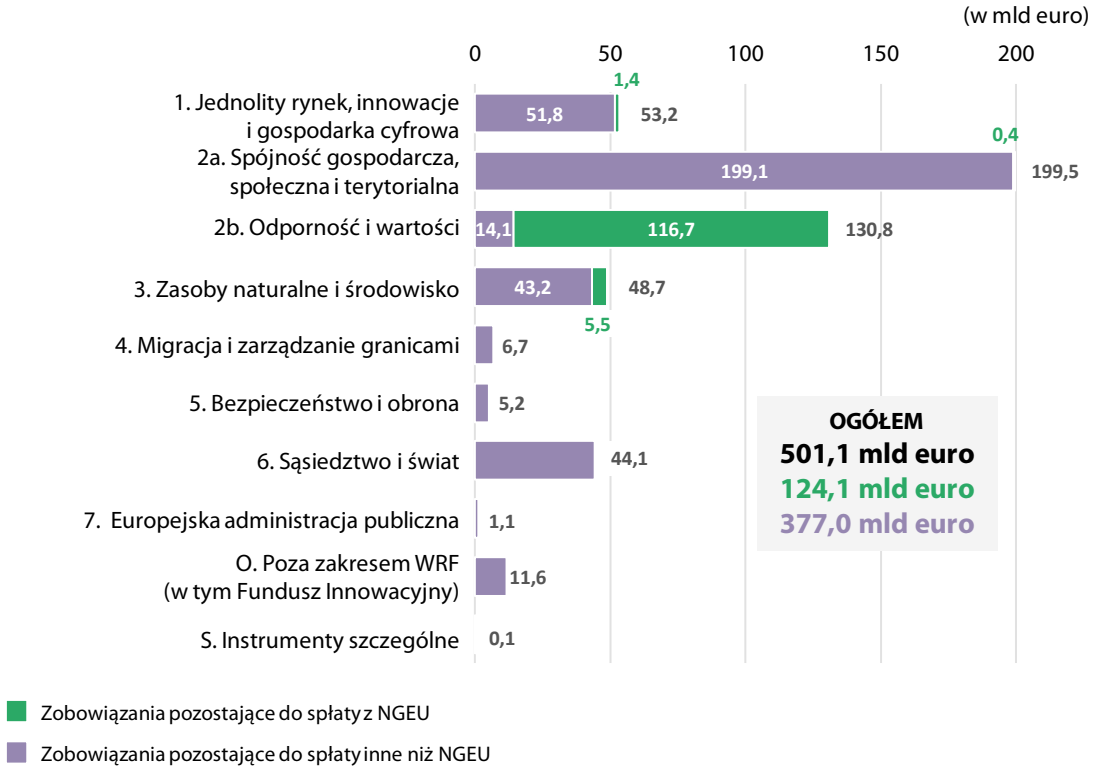
2.28. Na koniec 2025 r. kwota zobowiązań pozostających do spłaty – które będą wymagały pokrycia w przyszłych latach, o ile nie zostaną umorzone – wyniosła łącznie 501,1 mld euro, w tym 124,1 mld euro na dotacje w ramach NGEU (zob. ***rys. 2.13***).

---

[22] COM(2025) 573, s. 4.

[23] Tamże, tabela 1.1.

Rys. 2.13 – Łączna kwota zobowiązań pozostających do spłaty w podziale na źródło zobowiązania i dział WRF, stan na koniec 2025 r.



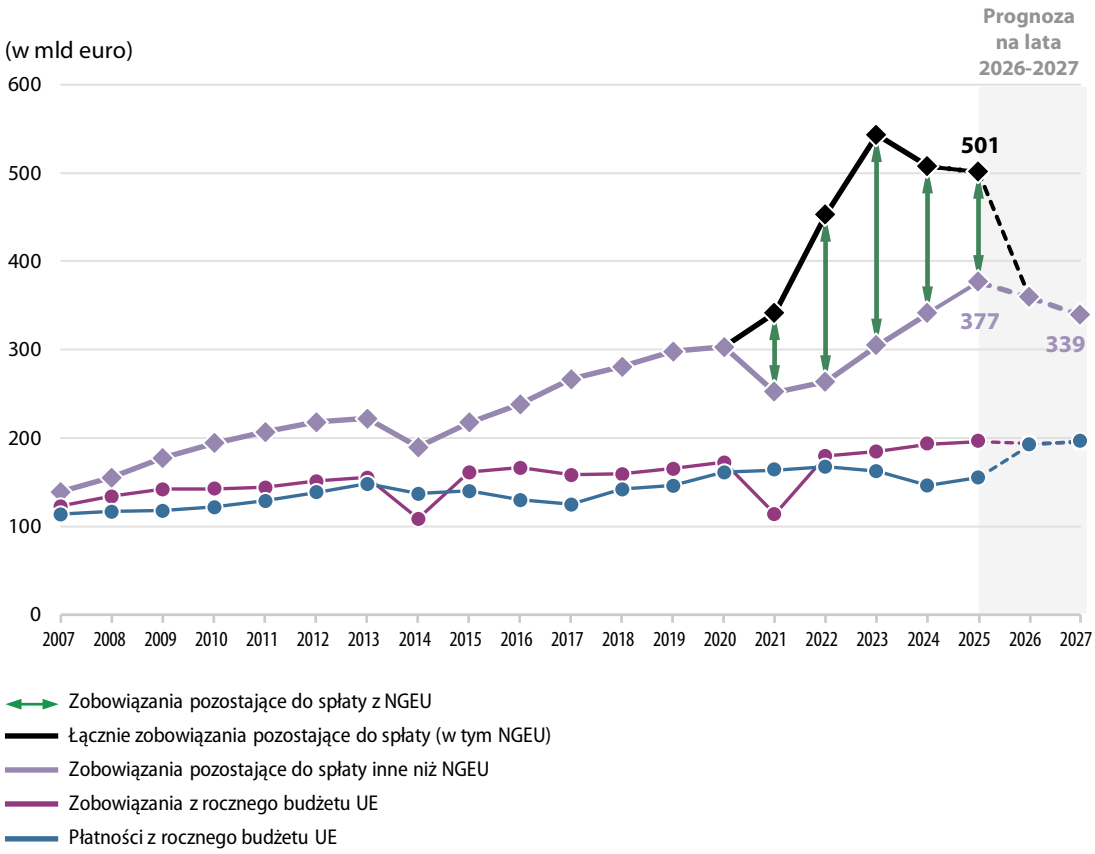
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego rocznego sprawozdania finansowego UE za 2025 r. oraz innych danych Komisji.

2.29. W 2025 r. Komisja skorygowała w dół swoją prognozę zobowiązań pozostających do spłaty na koniec 2027 r. z 364,7 mld euro[24] do 339 mld euro[25]. Na ***rys. 2.14*** przedstawiono zobowiązania pozostające do spłaty na koniec każdego roku w latach 2007–2027. Jeżeli chodzi o zobowiązania pozostające do spłaty w ramach NGEU, wszystkie płatności (z wyjątkiem niewielkich kwot związanych z wydatkami na pomoc administracyjną i techniczną) muszą zostać dokonane do końca 2026 r.

[24] COM(2024) 276, tabela 4.

[25] COM(2025) 573, pkt 2.6 – „Ewolucja poziomu zobowiązań pozostających do spłaty".

Rys. 2.14 – Kwoty płatności, zobowiązań i zobowiązań pozostających do spłaty w latach 2007–2025 oraz prognoza na lata 2026–2027



Uwaga: Prognozy na 2026 r. i kolejne lata nie uwzględniają przeniesień ani dochodów przeznaczonych na określony cel.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanych rocznych sprawozdań finansowych Unii Europejskiej za lata 2007–2025 i dokumentu COM(2025) 573.

Zarządzanie finansami w 2025 r.

Kwota długu UE pozostającego do spłaty wzrosła w 2025 r. o ponad 20%

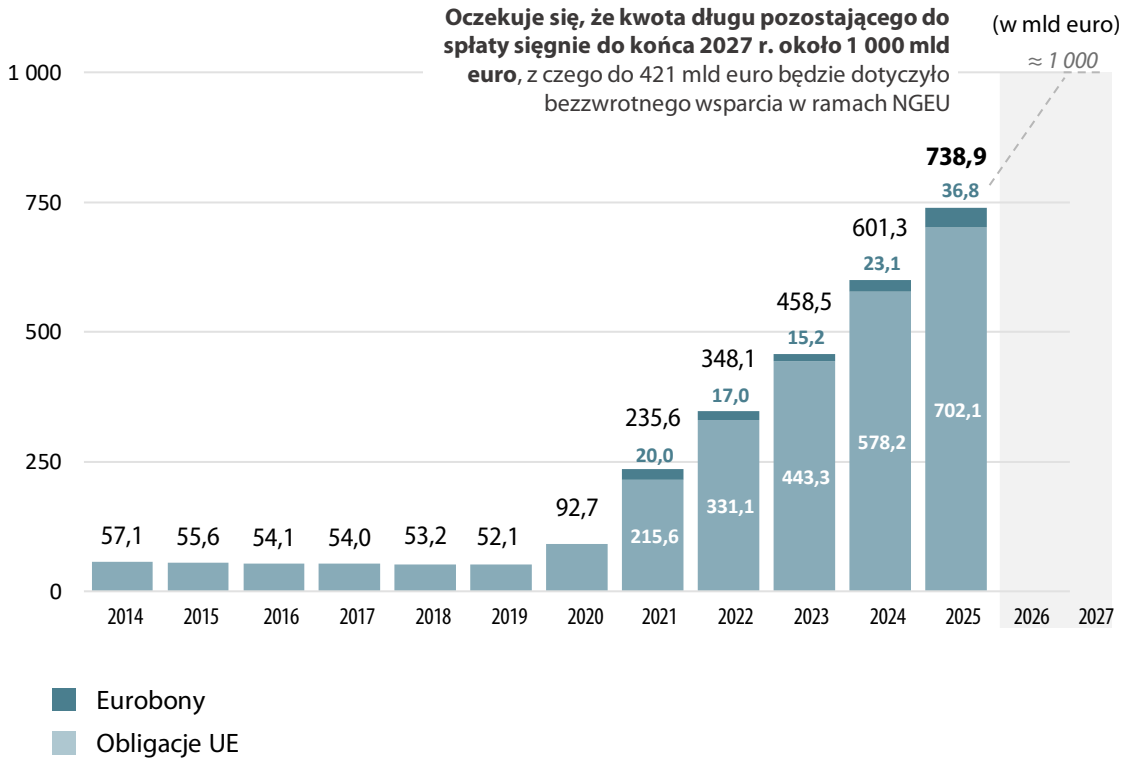
2.30. Od grudnia 2022 r. Komisja stosuje *zróżnicowaną strategię finansowania*[26] jako domyślną metodę zaciągania długu na potrzeby finansowania pomocy finansowej. Na koniec 2025 r. wartość nominalna zaciągniętego przez UE długu pozostającego do spłaty wyniosła 738,9 mld euro (w 2024 r. – 601,3 mld euro). Dług ten obejmował również eurobony, których wartość nominalna wyniosła 36,8 mld euro (w 2024 r. – 23,1 mld euro). Termin zapadalności eurobonów wynosi mniej niż rok i są one emitowane w celu zarządzania płynnością.

2.31. W ciągu ostatnich pięciu lat Komisja w coraz większym stopniu polegała na rynkach kapitałowych, aby pozyskać środki na sfinansowanie większych programów, takich jak SURE i NGEU (zob. ***rys. 2.15***). Do 2027 r. kwota długu UE pozostającego do spłaty może wynieść 1 bln euro.

2.32. W 2025 r. Rada przyjęła rozporządzenie ustanawiające Instrument na rzecz Zwiększenia Bezpieczeństwa Europy (SAFE) w celu finansowania pilnych i zakrojonych na szeroką skalę inwestycji na rzecz europejskiej obronności. Na podstawie zatwierdzonych planów krajowych Komisja może zaciągnąć do 150 mld euro długu na rynkach kapitałowych i pożyczyć te środki państwom członkowskim, jeśli o nie zawnioskują. Według stanu na koniec 2025 r. nie rozpoczęto jeszcze operacji finansowych w ramach tego instrumentu. Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Komisję połowa pożyczek w ramach SAFE może zostać wypłacona w latach 2026–2027, a reszta do końca 2030 r., choć będzie to zależało od tempa wdrażania na szczeblu krajowym.

[26] Sprawozdanie roczne za 2023 r., pkt 2.36.

Rys. 2.15 – Dług UE pozostający do spłaty od 2014 r.

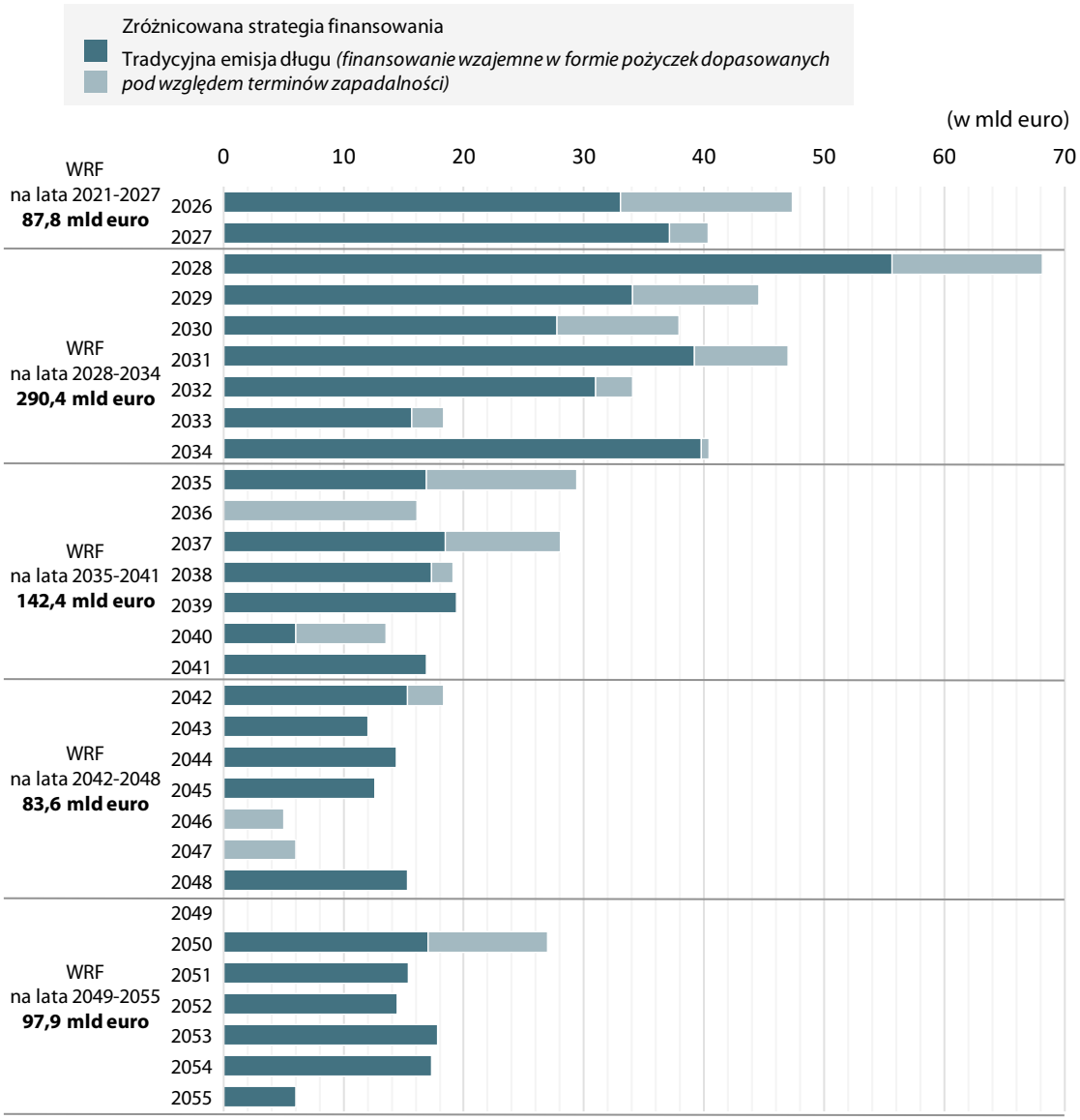


Uwaga: Dane dotyczące instrumentów emitowanych przez UE podano według wartości nominalnej.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego rocznego sprawozdania finansowego UE za 2025 r. oraz innych danych Komisji.

2.33. Na ***rys. 2.16*** przedstawiono terminy zapadalności długu UE, z wyłączeniem eurobonów, w podziale na okresy programowania. Obecnie terminy zapadalności długu są rozłożone na bieżące i kolejne WRF. Obligacje o zbliżającym się terminie zapadalności zostaną częściowo odnowione, tak aby zobowiązania do spłaty zostały rozłożone na kolejne WRF zgodnie z wymogami decyzji w sprawie zasobów własnych.

Rys. 2.16 – Wartość pozostających w obrocie obligacji UE przypadających do spłaty w danym roku, stan na koniec 2025 r.

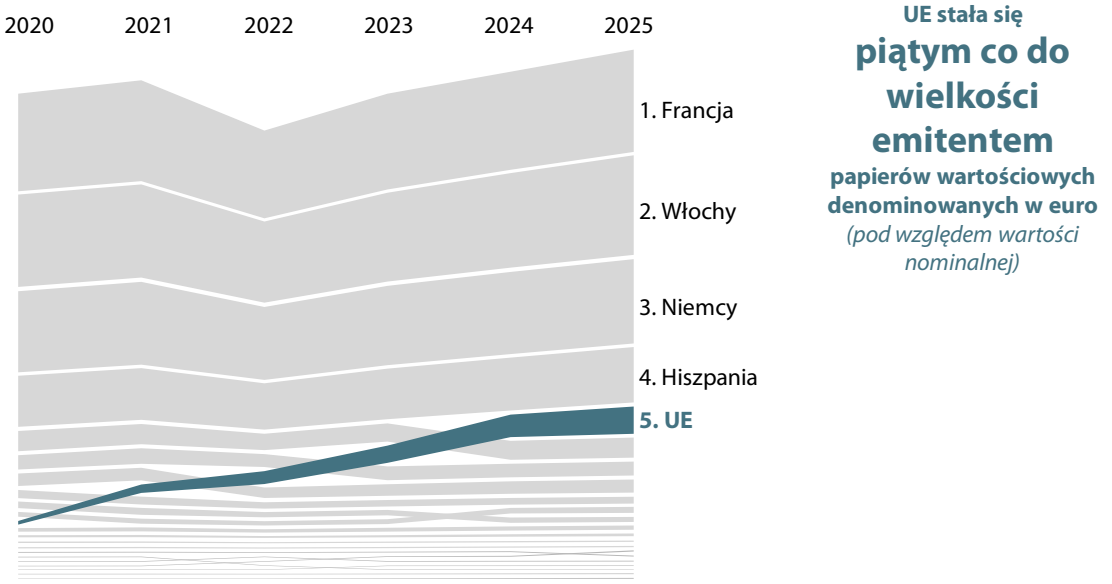


Uwaga: Kwoty podano według wartości nominalnej. Nie uwzględniono eurobonów.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego rocznego sprawozdania finansowego UE za 2025 r.

2.34. Kwota nominalna długoterminowych dłużnych papierów wartościowych pozostająca do spłaty według stanu na koniec 2025 r. plasuje UE wśród największych emitentów długu denominowanego w euro. Na ***rys. 2.17*** porównano pozostające do spłaty długoterminowe dłużne papiery wartościowe wyemitowane przez wybrane państwa członkowskie i UE w latach 2020–2025.

Rys. 2.17 – Pozostające do spłaty kwoty długoterminowych dłużnych papierów wartościowych wyemitowanych przez Unię Europejską oraz sektor instytucji rządowych i samorządowych w wybranych państwach UE

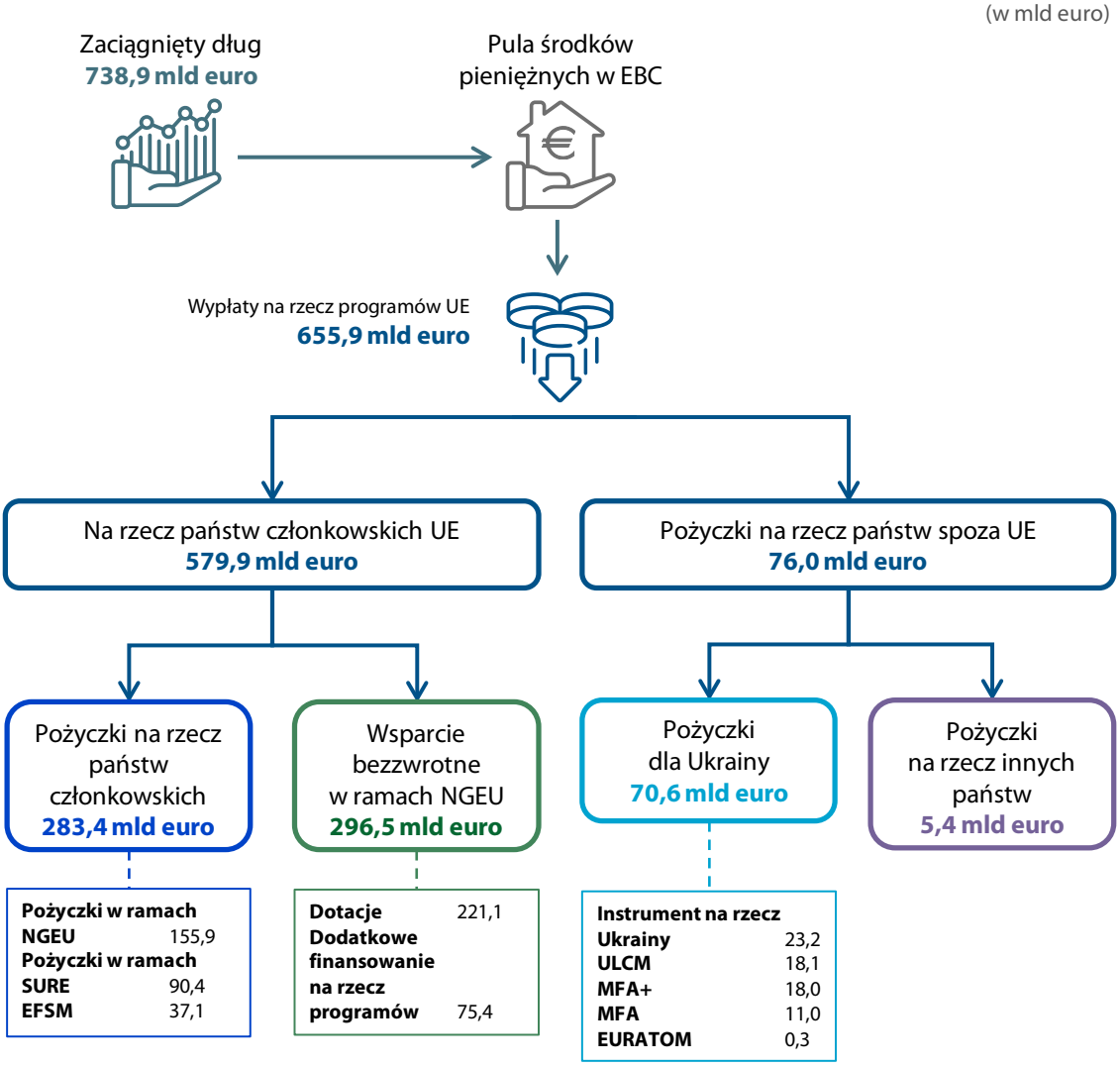


Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych EBC oraz skonsolidowanego rocznego sprawozdania finansowego UE za 2025 r.

2.35. Dług zaciągnięty przez UE pozwala sfinansować NGEU i pomoc finansową na rzecz państw członkowskich i państw spoza UE. Na ***rys. 2.18*** przedstawiono bardziej szczegółowe informacje na temat programów UE finansowanych z długu zaciągniętego przez Unię.

Rys. 2.18 – Programy finansowane z długu UE pozostającego do spłaty, stan na koniec 2025 r.

(w mld euro)



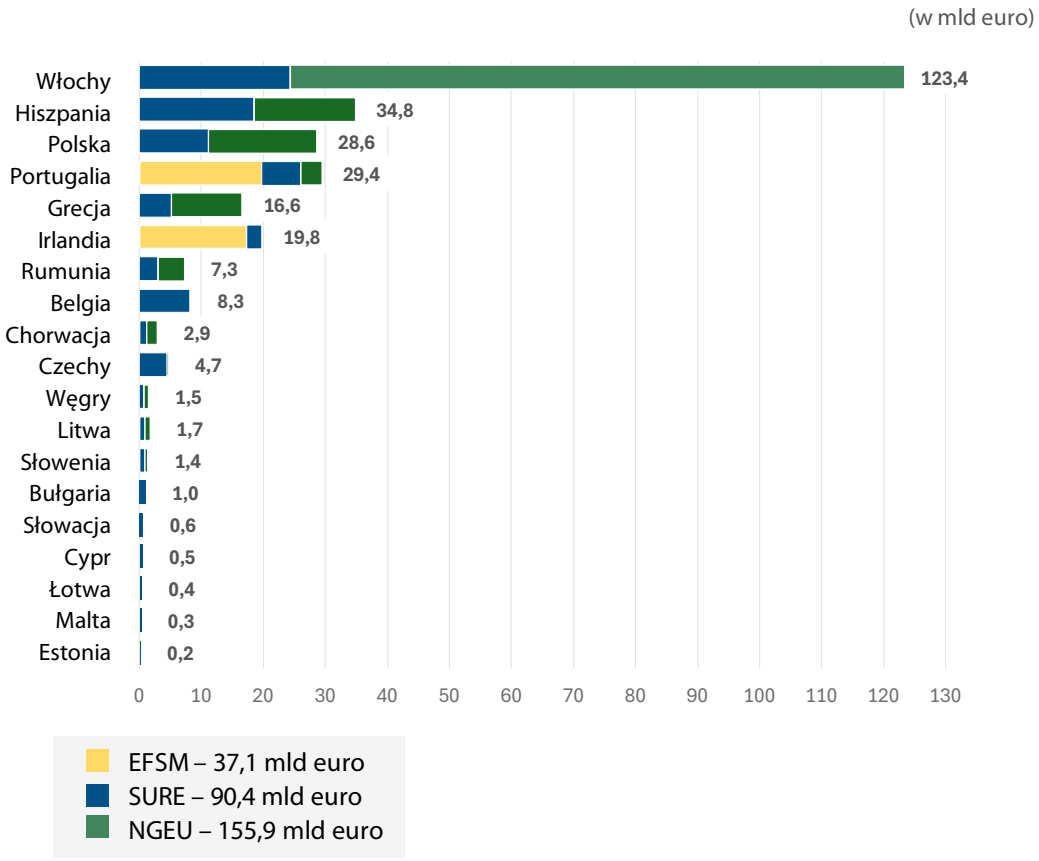
EFSM – europejski mechanizm stabilizacji finansowej
MFA – pomoc makrofinansowa
NGEU – Next Generation EU
SURE – europejski instrument tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej
ULCM – pomoc makrofinansowa w ramach Mechanizmu współpracy pożyczkowej dla Ukrainy

Uwaga: Kwoty podano według wartości nominalnej. Podane kwoty nie obejmują części dotacji finansowanej z pobrexitowej rezerwy dostosowawczej lub ETS. Wpływy pieniężne z długu zaciągniętego przez UE mogą różnić się od nominalnych kwot spłaty, ponieważ papiery wartościowe mogą być emitowane po cenach wyższych lub niższych od wartości nominalnej, w zależności od warunków rynkowych.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego rocznego sprawozdania finansowego UE za 2025 r. oraz innych danych Komisji.

2.36. Na *rys. 2.19* przedstawiono bardziej szczegółowe informacje na temat pożyczek dla państw członkowskich finansowanych z długu zaciągniętego przez Unię.

Rys. 2.19 – Pożyczki wypłacone państwom członkowskim UE finansowane z długu UE pozostającego do spłaty, stan na koniec 2025 r.



Uwaga: Kwoty podano według wartości nominalnej.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego rocznego sprawozdania finansowego UE za 2025 r.

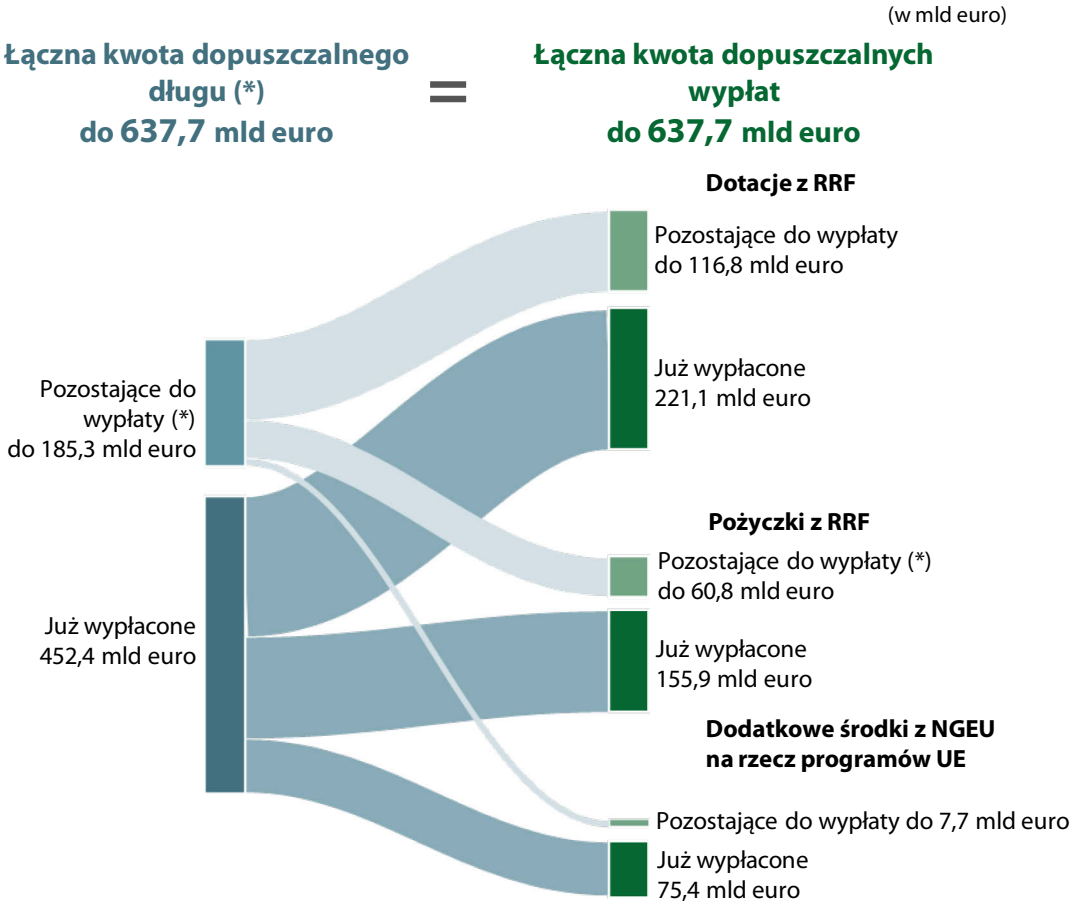
NGEU jest wykorzystywane w mniejszym stopniu, niż oczekiwano

2.37. Zgodnie z pierwotnymi założeniami programu NGEU państwa członkowskie miały mieć możliwość pozyskania finansowania w wysokości do 806,9 mld euro w cenach bieżących (750 mld euro w cenach z 2018 r.). Ponieważ zapotrzebowanie państw członkowskich na pożyczki zmniejszyło się, na koniec 2025 r. kwotę tę skorygowano w dół do 698 mld euro. Biorąc pod uwagę zmniejszenie przydzielonej Hiszpanii pożyczki w styczniu 2026 r.[27], aktualna łączna kwota dostępnego finansowania wynosi 637,7 mld euro, w tym 216,7 mld euro na pożyczki i 421,0 mld euro na wsparcie bezzwrotne.

[27] Art. 2 pkt 1 decyzji wykonawczej Rady (UE) 17031/25.

2.38. Do końca 2025 r. UE wypłaciła 452,4 mld euro (zob. *rys. 2.20*). Przed końcem 2026 r. UE może wciąż wypłacić do 185,3 mld euro w ramach NGEU.

Rys. 2.20 – Wypłaty środków w ramach NGEU, stan na koniec 2025 r.



(*) Na podstawie zmienionego przydziału pożyczek ze stycznia 2026 r.

Uwaga: Zaciągnięty dług podany w odniesieniu do NGEU obejmuje jedynie środki przeznaczone konkretnie na NGEU według stanu na koniec 2025 r. Podane kwoty nie obejmują wydatków administracyjnych ani części dotacji finansowanej z pobrexitowej rezerwy dostosowawczej bądź ETS. Łączna kwota pożyczek uwzględnia korektę w dół o 60,4 mld euro zatwierdzoną w styczniu 2026 r.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego rocznego sprawozdania finansowego UE za 2025 r. oraz innych danych Komisji.

2.39. Spłata długu zaciągniętego na potrzeby NGEU musi rozpocząć się w 2028 r. i zakończyć się najpóźniej w 2058 r.[28] Roczne spłaty kwoty głównej nie mogą przekraczać 7,5% maksymalnej kwoty bezzwrotnego wsparcia w ramach NGEU[29] (tj. 31,6 mld euro rocznie).

2.40. Aby zagwarantować wymagany stabilny i przewidywalny przebieg spłat zobowiązań[30], Komisja będzie zmuszona refinansować wymagalne zadłużenie, emitując nowe instrumenty dłużne, tak aby spłacić stare instrumenty w momencie zapadalności[31]. Zmiany warunków rynkowych mogą przełożyć się na zmniejszenie bądź zwiększenie kosztów zadłużenia, które w przypadku długu zaciągniętego na potrzeby dotacji i dodatkowego finansowania w ramach NGEU[32] będą musiały zostać pokryte ze środków budżetu UE. Parlament Europejski i Rada uzgodniły z Komisją, że wydatki z budżetu UE związane ze spłatą NGEU nie powinny prowadzić do nieuzasadnionego zmniejszenia wydatków na programy lub na instrumenty inwestycyjne przewidziane w obecnych WRF[33]. Bez uszczerbku dla wysokości finansowania przewidzianego w przyszłych WRF harmonogram spłat długu zaciągniętego na bezzwrotne wsparcie w ramach NGEU może wpłynąć na łączną kwotę dostępnych środków na płatności w przyszłych WRF. Wszystkie koszty poniesione przez UE w związku z zaciągnięciem długu na potrzeby pożyczek udzielanych w ramach NGEU, w tym koszty związane z zarządzaniem oprocentowaniem oraz innymi czynnikami ryzyka finansowego, są pokrywane przez państwa członkowskie będące beneficjentami.

---

[28] Art. 5 ust. 2 decyzji Rady (UE, Euratom) 2020/2053.

[29] Tamże.

[30] Tamże.

[31] COM(2024) 93, załącznik.

[32] Art. 11 ust. 1 decyzji wykonawczej Komisji (UE, Euratom) 2023/2825.

[33] Porozumienie międzyinstytucjonalne z 16 grudnia 2020 r., załącznik II.

2.41. Komisja nie opublikowała jeszcze ogólnej strategii spłaty NGEU do 2058 r. Jeśli chodzi o dług zaciągnięty w celu sfinansowania bezzwrotnego wsparcia w ramach NGEU, we wniosku dotyczącym WRF na lata 2028–2034 Komisja zaproponowała stałą roczną kwotę 24 mld euro (w cenach bieżących) na pokrycie zarówno spłat odsetek, jak i kwoty głównej w tym okresie[34]. Zgodnie z wnioskiem spłata odsetek ma pierwszeństwo, a wszelkie pozostałe środki w ramach rocznego przydziału w wysokości 24 mld euro wykorzystuje się do przyspieszenia spłaty kwoty głównej. Zdaniem Komisji takie podejście oparte na stałej rocznej kwocie zapewnia przewidywalność planowania budżetowego i stanowi naturalne zabezpieczenie przed wahaniami stóp procentowych, nawet jeśli – w porównaniu z rozwiązaniami alternatywnymi polegającymi na liniowej spłacie kwoty głównej – może skutkować wyższymi łącznymi kosztami odsetek przez cały okres spłaty (do 2058 r.)[35]. Z informacji opublikowanych przez Komisję wynika, że koszty odsetek związane z bezzwrotnym wsparciem w ramach NGEU w WRF na lata 2028–2034 mogą wynieść około 93 mld euro[36] (przy założeniu, że wsparcie zostanie wypłacone w całości).

Oczekiwane koszty finansowania zewnętrznego NGEU w obecnych WRF pozostają dwukrotnie wyższe od pierwotnych szacunków

2.42. W 2020 r. w dziale 2b WRF na lata 2021–2027 („Odporność i wartości”) przewidziano ogólny przydział środków w wysokości 14,9 mld euro na finansowanie odsetek i płatności kuponowych z tytułu długu zaciągniętego na potrzeby NGEU[37]. Szacunki z 2020 r. oparto na przewidywanym oprocentowaniu długu wahającym się od 0,55% w 2021 r. do 1,15% w 2027 r.[38], tymczasem faktyczne stopy procentowe znacznie wzrosły[39], co zwiększyło krańcowy koszt finansowania ponoszony przez UE (zob. ***rys. 2.21***).

---

[34] COM(2025) 573, pkt 2.1 – „Płatności związane z zobowiązaniami na podstawie WRF na lata 2028–2034”.

[35] SWD(2025) 570, pkt 4.5 – „Preparedness”.

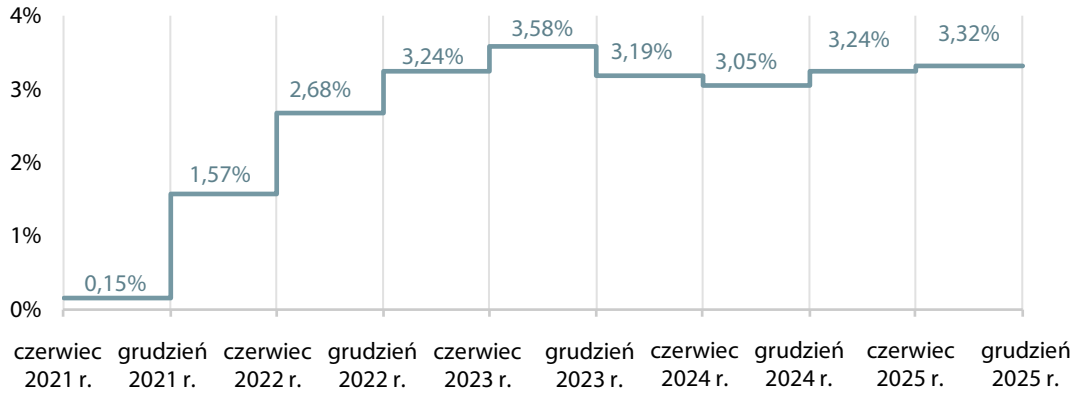
[36] Szacunki na podstawie rys. 4.4, SWD(2025) 570 final/2.

[37] Publikacja Komisji pt. „Multiannual Financial Framework 2021–2027 (in commitments) – Current prices”, wiersz 2.6 – „Financing and repayment – NextGenerationEU”.

[38] Briefing Biura Analiz Parlamentu Europejskiego pt. „Revision of the EU’s long-term budget for 2021 to 2027”, s. 7.

[39] „Key ECB interest rates”.

Rys. 2.21 – Zmieniające się koszty finansowania NGEU



Uwaga: Podany koszt finansowania dla każdego przedziału czasowego uwzględnia oprocentowanie obowiązujące w momencie przekazywania informacji sprawozdawczych, ale oprocentowanie to może podlegać wahaniom ze względu na zmieniające się warunki rynkowe.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie komunikatu COM(2026) 164.

2.43. Według Komisji wydatki na pokrycie kosztów finansowania długu zaciągniętego na potrzeby bezzwrotnego wsparcia z NGEU wyniosły 10,4 mld euro w latach 2021–2025 (5 mld euro w 2025 r.). Było to o prawie 62% więcej, niż początkowo prognozowano (szacunkowa kwota wynosiła 6,4 mld euro)[40]. Komisja spodziewa się przeznaczyć około 8 mld euro na spłatę odsetek w 2026 r.[41] oraz 9,9 mld euro w 2027 r.[42] Łączne koszty finansowania długu w obecnych WRF mogłyby zatem wynieść 28,3 mld euro, około dwukrotnie więcej niż kwota 14,9 mld euro pierwotnie prognozowana przez Komisję[43]. Konflikt na Bliskim Wschodzie, który rozpoczął się pod koniec lutego 2026 r., spowodował jednak dodatkową niepewność co do poziomu inflacji i szerszych decyzji w sprawie polityki pieniężnej[44]. W rezultacie przyszłe koszty finansowania mogą różnić się od obecnych prognoz budżetowych. Komisja nie opublikowała jeszcze zaktualizowanych szacunków dotyczących potencjalnych konsekwencji bieżącej sytuacji dla kosztów finansowania długu, mimo że skutki te mogą być porównywalne ze skutkami agresji Rosji na Ukrainę.

2.44. W 2025 r. w ramach budżetu UE uruchomiono instrument szczególny znany jako Instrument Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy (EURI)[45]. Zapewniono z niego 1,1 mld euro[46] na pokrycie części kosztów finansowania zewnętrznego NGEU. Oprócz tego 1,1 mld euro udostępniono na ten cel za pośrednictwem instrumentu elastyczności[47].

---

[40] Publikacja Komisji pt. „Multiannual Financial Framework 2021–2027 (in commitments) – Current prices”, wiersz 2.6 – „Financing and repayment – NextGenerationEU”.

[41] Budżet UE na 2026 r., tytuł 6 – „Odbudowa i odporność”.

[42] Preliminarz Komisji na rok budżetowy 2027, sekcja „Policy Highlights”, pkt 3.4.3 „Recovery and resilience cluster”, „Financing cost of the European Union Recovery Instrument (EURI)”.

[43] Publikacja Komisji pt. „Multiannual Financial Framework 2021–2027 (in commitments) – Current prices”, wiersz 2.6 – „Financing and repayment – NextGenerationEU”.

[44] Przemówienie wiceprezesa EBC, 26.3.2026 r.

[45] Sprawozdanie roczne za 2023 r., pkt 2.32.

[46] Budżet UE na 2025 r., s. 15.

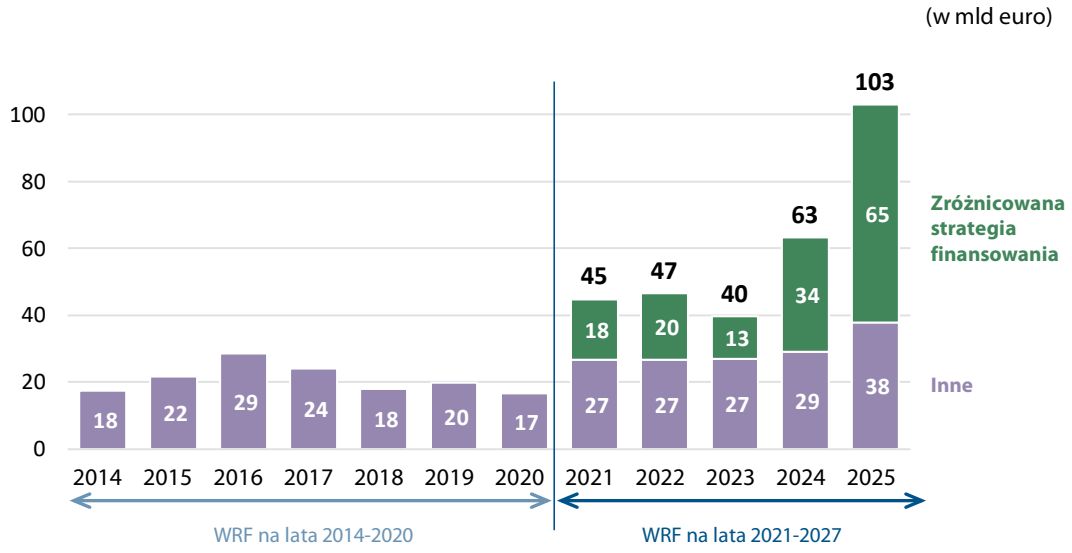
[47] Tamże.

Opóźnione wypłaty środków doprowadziły do zwiększenia sald gotówkowych

2.45. Komisja zaciąga dług z wyprzedzeniem, opierając się na prognozach potrzeb dotyczących wypłat środków w ramach różnych programów, tak aby mogła wywiązać się ze swoich zobowiązań w terminie. Każdego roku Komisja przyjmuje *coroczną decyzję w sprawie zaciągania pożyczek*, w której określa maksymalny pułap pożyczek długoterminowych i krótkoterminowych. Bierze przy tym pod uwagę prognozowane wymogi w zakresie płynności w ramach odpowiednich programów. W tym kontekście Komisja publikuje półroczne *plany finansowania*, w których określa się oczekiwaną wartość i harmonogram emisji na kolejne sześć miesięcy. Przez informowanie z wyprzedzeniem o swojej strategii finansowania Komisja zapewnia większą przewidywalność emisji długu, zachowując jednocześnie elastyczność i zapewniając przejrzystość na rynkach[48].

2.46. Komisja musi zagwarantować, że będzie dysponować wystarczającymi zasobami na pokrycie wypłat środków. W przypadku RRF niższe niż przewidywano wypłaty – których prognozy opierają się na orientacyjnym harmonogramie składania wniosków o płatność przez państwa członkowskie – spowodowały zwiększenie sald dostępnych środków pieniężnych (zob. ***rys. 2.22***).

Rys. 2.22 – Saldo środków pieniężnych UE na koniec roku



Uwaga: W saldach uwzględniono również ekwiwalenty środków pieniężnych.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego rocznego sprawozdania finansowego UE za 2025 r.

[48] Motyw 8 decyzji wykonawczej Komisji (UE, Euratom) 2023/2825.

2.47. Zgodnie ze zróżnicowaną strategią finansowania (zob. pkt ***2.30***) Komisja przechowuje wpływy z pożyczek we wspólnej puli płynności w EBC i zarządza nimi centralnie. Korzystne warunki w zakresie stóp procentowych sprawiły, że w okresie od 2021 r. zarządzanie płynnością pozwoliło wygenerować skumulowany dochód netto, który według Komisji wyniósł 0,2 mld euro na rzecz budżetu UE. Niemniej zmiany stóp procentowych w 2025 r. spowodowały, że salda środków pieniężnych zaczęły generować koszty netto związane z płynnością dla budżetu UE[49]. Ponieważ koszty zarządzania płynnością są fakturowane w ujęciu rocznym, koszty netto powstałe w 2025 r. zostaną uwzględnione dopiero w budżecie UE na 2026 r.[50]

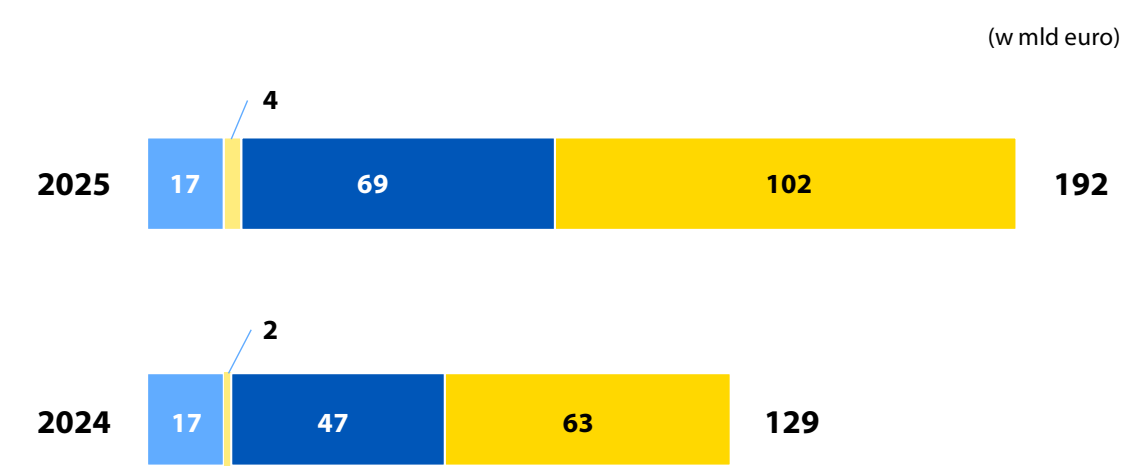
Z budżetu UE nadal udzielano wsparcia Ukrainie broniącej się przed rosyjską agresją

2.48. Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Komisję do końca 2025 r. UE i jej państwa członkowskie uruchomiły ponad 192,1 mld euro na wsparcie Ukrainy i jej obywateli od początku rosyjskiej agresji (zob. ***rys. 2.23***).

[49] COM(2025) 310, pkt 2.2 – „Opóźnienia w realizacji skutkują kosztami dla Unii Europejskiej”.

[50] Art. 17 decyzji wykonawczej Komisji (UE, Euratom) 2024/1974.

Rys. 2.23 – Wsparcie UE i państw członkowskich UE dla Ukrainy i Ukraińców od początku agresji Rosji na Ukrainę (stan na koniec 2025 r.)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

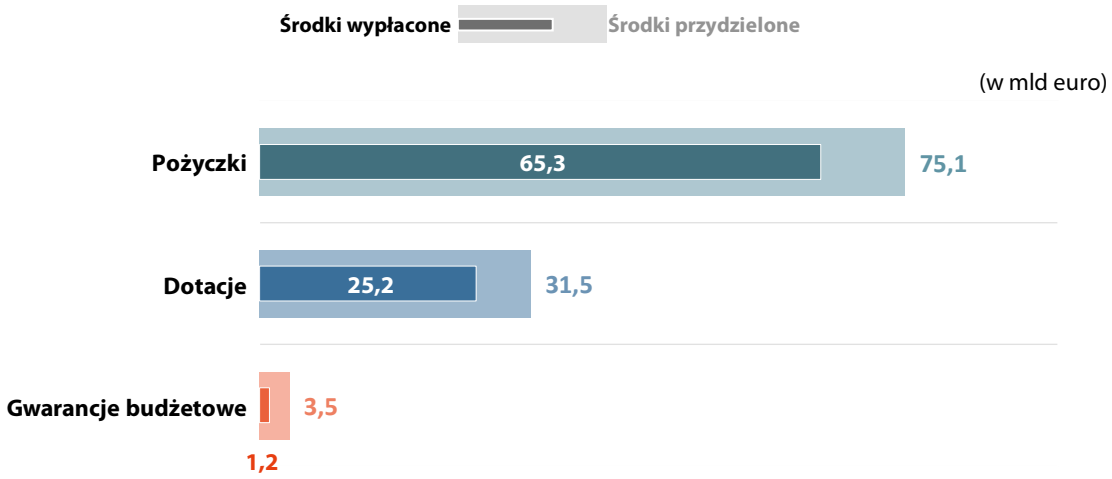
2.49. Na ***rys. 2.23*** przedstawiono łączną kwotę uruchomioną przez UE i państwa członkowskie UE, natomiast na ***rys. 2.24*** ukazano informacje uzupełniające – rysunek ten dotyczy wyłącznie wsparcia udostępnionego dzięki budżetowi UE. Finansowanie podzielono na kwoty wypłacone i przydzielone w ramach następujących elementów:

a) pożyczki według wartości nominalnej;

b) dotacje zapewniające bezpośrednie wsparcie Ukrainie i Ukraińcom (z wyłączeniem rezerw na pożyczki i gwarancje);

c) *gwarancje budżetowe* przewidziane wyłącznie w ramach Gwarancji dla Ukrainy.

Rys. 2.24 – Wsparcie dla Ukrainy i Ukraińców sfinansowane ze środków budżetu UE od początku agresji Rosji na Ukrainę (stan na koniec 2025 r.)



Uwaga: pożyczki według wartości nominalnej; dotacje w ramach zatwierdzonych programów; gwarancje budżetowe przewidziane wyłącznie w ramach Gwarancji dla Ukrainy. Nie uwzględniono rezerw wniesionych do wspólnego funduszu rezerw.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego rocznego sprawozdania finansowego UE za 2025 r. oraz innych danych Komisji.

2.50. Jeśli chodzi o Instrument na rzecz Ukrainy, do końca 2025 r. pozwolił on uruchomić środki na kwotę 31,3 mld euro, w tym 23,2 mld euro w formie pożyczek (zob. ***rys. 2.18***). Instrument został ustanowiony w 2024 r. w celu zapewnienia Ukrainie wsparcia finansowego w wysokości do 50 mld euro do 2027 r. W ramach Instrumentu na rzecz Ukrainy Unia może również subsydiować koszty obsługi długu zaciągniętego przez Ukrainę w trakcie obecnych WRF, zarówno w odniesieniu do pożyczek udzielonych w ramach Instrumentu na rzecz Ukrainy, jak i pożyczek w ramach wyjątkowej *pomocy makrofinansowej* udzielonych w 2022 r. W 2025 r. te dotacje na spłatę odsetek wyniosły 0,6 mld euro (0,8 mld euro łącznie od czasu ustanowienia Instrumentu na rzecz Ukrainy).

2.51. W 2025 r. w pełni wypłacono pomoc makrofinansową w ramach Mechanizmu współpracy pożyczkowej dla Ukrainy (ULCM)[51], który został ustanowiony jako część inicjatywy G-7 „Pożyczki dla Ukrainy przyspieszające wykorzystanie nadzwyczajnych przychodów”. Kwota tej pomocy wyniosła 18,1 mld euro[52]. Oczekuje się, że spłata kwoty głównej, odsetek i powiązanych kosztów zostanie sfinansowana z przyszłych nadzwyczajnych przychodów z immobilizowanych rosyjskich aktywów państwowych[53]. Trybunał zwraca jednak uwagę na trudności prawne związane z immobilizacją rosyjskich aktywów[54]. Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Komisję UE przeznaczyła w 2025 r. 0,6 mld euro z tych nadzwyczajnych przychodów na stworzenie bufora na pokrycie przyszłych kosztów związanych z Mechanizmem współpracy pożyczkowej dla Ukrainy.

---

[51] Rozporządzenie (UE) 2024/2773.

[52] Załącznik do oświadczenia ministrów finansów państw grupy G-7 w sprawie inicjatywy „Pożyczki przyspieszające wykorzystanie nadzwyczajnych przychodów”.

[53] Art. 3 i art. 5 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2024/2773.

[54] Sprawy T-150/26 i C-186/26.

2.52. W grudniu 2025 r. Rada osiągnęła porozumienie polityczne w sprawie dodatkowej pożyczki dla Ukrainy w wysokości 90 mld euro[55] na pokrycie potrzeb finansowych tego kraju w latach 2026 i 2027. Zostanie ona udzielona w ramach nowego instrumentu – Pożyczki na potrzeby wsparcia Ukrainy. 30 mld euro z tej kwoty zostanie przeznaczone na pomoc makrofinansową i wsparcie budżetowe w ramach Instrumentu na rzecz Ukrainy, a 60 mld euro – na wsparcie zdolności przemysłu obronnego. Wspomniana pożyczka ma być finansowana z długu zaciągniętego przez UE na rynkach kapitałowych, który ma być zabezpieczony *marginesem elastyczności* budżetu UE. Jednocześnie zagwarantowano, że pożyczka ta nie będzie miała wpływu na zobowiązania finansowe nieuczestniczących państw członkowskich (Czechy, Węgry i Słowacja). Środki budżetu UE mają zostać wykorzystane na pokrycie odsetek i powiązanych kosztów obsługi długu w 2027 r., natomiast kwota główna miałaby zacząć być spłacana przez Ukrainę dopiero po otrzymaniu od Rosji reparacji wojennych[56]. W styczniu 2026 r. Parlament Europejski wyraził zgodę na zastosowanie procedury wzmocnionej współpracy[57] między państwami członkowskimi wspierającymi tę pożyczkę. Stosowne przepisy przyjęto w lutym 2026 r.[58] W kwietniu 2026 r. Rada osiągnęła porozumienie w sprawie zmiany WRF. Zmiana ta ma zagwarantować emisję obligacji UE i sfinansowanie kosztów obsługi długu w 2027 r. (szacowanych w momencie składania wniosku na około 1 mld euro).

2.53. Zgodnie ze stanem na połowę 2026 r. kwota zatwierdzonych lub uzgodnionych pożyczek dla Ukrainy (udzielonych jej w okresie od 2014 r.), które pozostają do spłaty lub są jeszcze niewypłacone, wyniosła do 170,1 mld euro. Z tej łącznej kwoty do końca 2025 r. wypłacono już 70,3 mld euro (zob. ***rys. 2.25***).

---

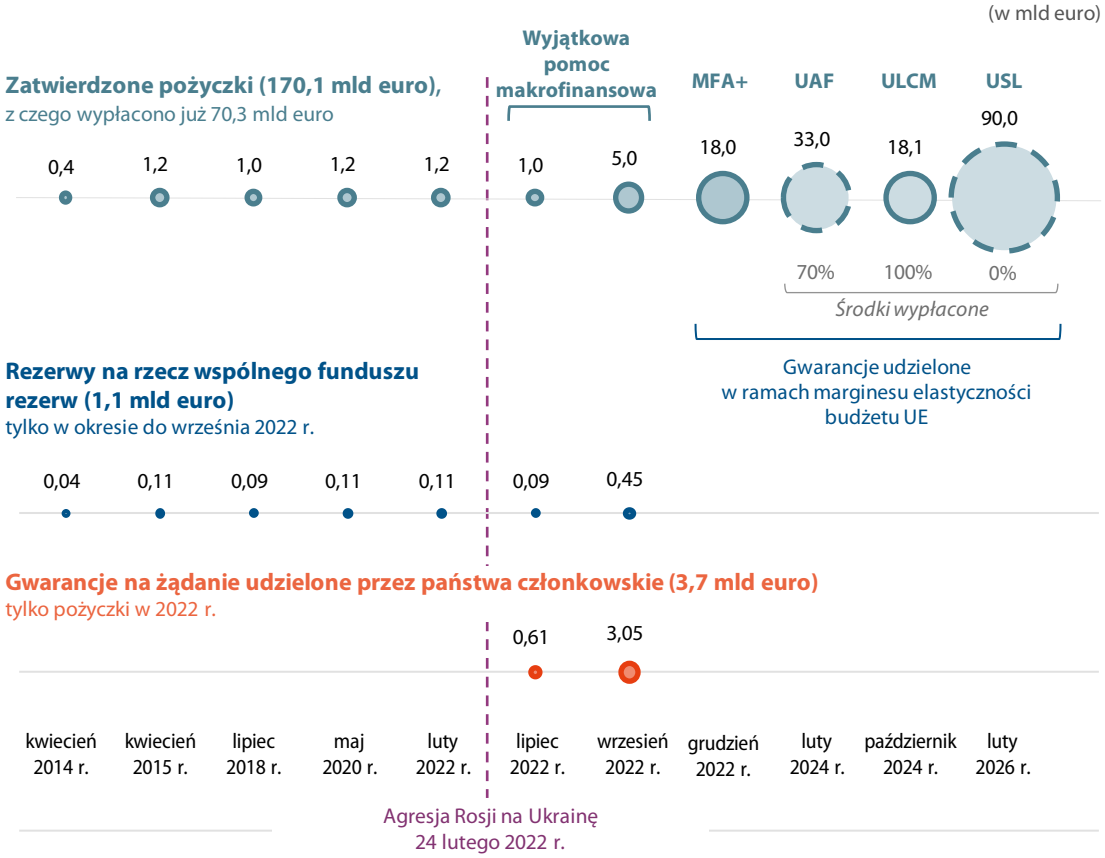
[55] Konkluzje EUCO 26/25.

[56] Art. 20 rozporządzenia (UE) 2026/467.

[57] Art. 20 Traktatu o Unii Europejskiej oraz Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

[58] Rozporządzenia (UE) 2026/467 i (UE) 2026/468.

Rys. 2.25 – Harmonogram zatwierdzonych pożyczek na rzecz Ukrainy, zarówno pozostających do spłaty, jak i jeszcze niewypłaconych, z uwzględnieniem rezerw i gwarancji ze strony państw członkowskich



MFA – pomoc makrofinansowa
MFA+ – pomoc makrofinansowa+
UAF – Instrument na rzecz Ukrainy (zmieniony rozporządzeniem (UE) 2026/468)
ULCM – pomoc makrofinansowa w ramach Mechanizmu współpracy pożyczkowej dla Ukrainy
USL – pomoc makrofinansowa w ramach Pożyczki na potrzeby wsparcia Ukrainy

Uwaga: kwoty według wartości nominalnej wypłacone na koniec 2025 r.
Nie uwzględniono pożyczki pozostającej do spłaty w wysokości 0,3 mld euro wypłaconej przez Euratom na rzecz Energoatomu.
Na koniec 2025 r. rezerwy na rzecz wspólnego funduszu rezerw w wysokości 0,05 mld euro na pożyczki z 2022 r. nie zostały jeszcze wpłacone.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie stosownych przepisów oraz skonsolidowanego rocznego sprawozdania finansowego UE za 2025 r.

2.54. W rocznym sprawozdaniu finansowym UE za 2025 r.[59] Komisja dokonała odpisu aktualizującego wartość wszystkich pożyczek już wypłaconych Ukrainie w ramach pomocy makrofinansowej i Instrumentu na rzecz Ukrainy. Wartość odpisu wyniosła 30,2 mld euro (w 2024 r. – 15,8 mld euro), co odzwierciedla oczekiwane straty w całym okresie kredytowania.

Ekspozycja budżetu UE w dalszym ciągu rośnie

2.55. Aby przeanalizować ekspozycję budżetu UE, Trybunał wziął pod uwagę:

a) gwarancje z budżetu UE na zabezpieczenie zaciągniętego na rynkach długu, z którego sfinansowano pożyczki udzielone państwom członkowskim lub państwom spoza UE. Gwarancje dotyczą ewentualnego niewywiązania się z obowiązku spłaty tych pożyczek;

b) zobowiązania, które mogą powstać w przyszłości w razie wystąpienia określonego zdarzenia i są ujmowane w rocznym sprawozdaniu finansowym jako *zobowiązania warunkowe*. W skład tych zobowiązań wchodzą już udzielone gwarancje budżetowe w odniesieniu do wypłaconych kwot[60].

2.56. Łączna kwota ekspozycji budżetu UE w związku z tymi gwarancjami i zobowiązaniami wzrosła z poziomu 342 mld euro na koniec 2024 r. do 406,8 mld euro na koniec 2025 r. (wzrost o 19%). Na ***rys. 2.26*** przedstawiono obecną ekspozycję budżetu UE i system zabezpieczeń, który ma zagwarantować, że UE będzie w stanie wywiązać się ze swoich zobowiązań dłużnych.

---

[59] Skonsolidowane roczne sprawozdanie finansowe UE za 2025 r., informacja dodatkowa 2.4.

[60] Tamże, informacja dodatkowa 4.1.1.

Rys. 2.26 – Łączna ekspozycja budżetu UE na koniec 2025 r. w rozbiciu na źródła ekspozycji i sposoby pokrycia ryzyka

(w mld euro)

Źródło ekspozycji	Ekspozycja budżetu UE		Mechanizmy ochrony stosowane PRZED wykorzystaniem środków z budżetu UE	Mechanizmy ochrony stosowane PO wykorzystaniu środków z budżetu UE
	2024	2025		
Pożyczki z NGEU	108,7	155,9		Margines elastyczności w ramach tymczasowego pułapu zasobów własnych (0,6% DNB UE)
Pożyczki z instrumentu SURE	98,4	90,4	nie dotyczy	Margines elastyczności w ramach stałego pułapu zasobów własnych (1,4% DNB UE) + Gwarancje ze strony państw członkowskich (25%)
Pożyczki w ramach EFSM	42,0	37,1		Margines elastyczności w ramach stałego pułapu zasobów własnych (1,4% DNB UE)
Pożyczki na wsparcie bilansu płatniczego	0,2	–		
Pożyczki w ramach MFA+ *dla Ukrainy*	18,0	18,0		
Pożyczki w ramach Instrumentu na rzecz Ukrainy	13,1	23,2		
Pomoc makrofinansowa w ramach Mechanizmu współpracy pożyczkowej dla Ukrainy (ULCM)	–	18,1	Nadzwyczajne przychody z immobilizowanych rosyjskich aktywów państwowych	
Pożyczki w ramach wyjątkowej pomocy makrofinansowej *dla Ukrainy*	6,0	6,0	Wspólny fundusz rezerw (9%) + Dobrowolna gwarancja ze strony państw członkowskich (61%)	nie dotyczy
Pożyczki w ramach MFA *dla Ukrainy*	5,0	5,0	Wspólny fundusz rezerw (między 9% a 70%)	
Gwarancja dla Ukrainy	0,1	1,2		
Pożyczki Euratomu *dla Energoatomu*	0,3	0,3		
Gwarancja EFIS	21,0	20,0		
Gwarancje w ramach upoważnienia EBI do udzielania pożyczek na rzecz państw trzecich	19,2	16,8		
Gwarancja EFZR	0,5	0,5		
Gwarancja ISWMR EFZR+	1,3	2,9		
Gwarancja InvestEU	3,5	6,0		
Pożyczki na rzecz innych państw spoza UE	4,7	5,4		
Łącznie	**342,0**	**406,8**		

Uwaga: Kwotę tę obliczono zgodnie z podejściem przedstawionym w pkt ***2.55***.
Wskaźniki zasilenia rezerw dla modułów państw członkowskich w ramach gwarancji InvestEU mogą różnić się od standardowego wskaźnika. Wszelkie kwoty niezabezpieczone rezerwami są objęte gwarancjami wzajemnymi udzielonymi przez państwa członkowskie. W przypadku gwarancji w ramach upoważnienia EBI do udzielania pożyczek na rzecz państw trzecich ekspozycja UE waha się od 65% do 100% kwot pozostających do spłaty.

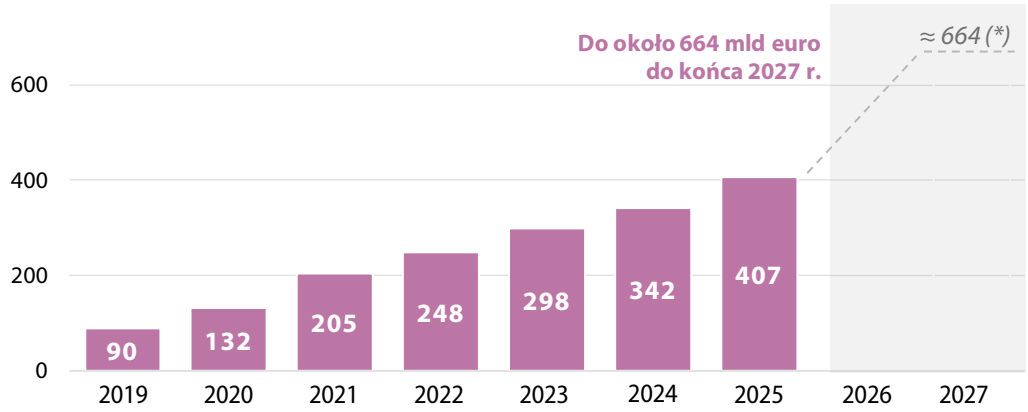
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanych sprawozdań rocznych UE za lata 2024 i 2025.

2.57. W 2025 r. ustanowiono Instrument Wsparcia Reform i Wzrostu Gospodarczego w Republice Mołdawii. W ramach tego instrumentu w latach 2025–2027 zapewnione zostaną pożyczki w wysokości do 1,5 mld euro, z czego 0,3 mld euro wypłacono w 2025 r.

2.58. Przewiduje się, że ekspozycja budżetu UE będzie dalej rosła, osiągając w 2027 r. kwotę do 664 mld euro (zob. ***rys. 2.27***).

Rys. 2.27 – Porównanie ekspozycji budżetu UE w przeszłości z ekspozycją prognozowaną

(w mld euro)



(*) Prognozowana ekspozycja do końca 2027 r.:

– Pożyczki w ramach NGEU: do 216,7 mld euro (zmienione w styczniu 2026 r.)
– Pożyczki w ramach instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej: 82,4 mld euro
– pożyczki w ramach Instrumentu na rzecz Zwiększenia Bezpieczeństwa Europy: do 75 mld euro (≈ 50%)
– Pożyczki z europejskiego mechanizmu stabilizacji finansowej: 27,9 mld euro
– Pożyczki Euratomu dla Energoatomu: 0,2 mld euro
– Pożyczki dla Ukrainy: do 170 mld euro (zmienione w styczniu 2026 r.)
– Pożyczki dla innych państw spoza UE: do 14,7 mld euro
– Gwarancje budżetowe dla zatwierdzonych operacji: do 77,6 mld euro

Uwaga: Liczbę tę obliczono zgodnie z podejściem przedstawionym w pkt ***2.55***.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego rocznego sprawozdania finansowego UE za 2025 r. oraz innych danych Komisji.

2.59. Całkowitą ekspozycję można przedstawić w rozbiciu na poszczególne ekspozycje roczne. Ekspozycja roczna oznacza maksymalną kwotę, jaka musiałaby w danym roku zostać pokryta z budżetu UE lub z marginesu elastyczności, gdyby nie spłacono udzielonych pożyczek[61]. Komisja przekazała Trybunałowi dane dotyczące rocznej ekspozycji budżetu UE (zgodnie ze stanem na koniec 2024 r.) wynikającej z udzielenia pomocy finansowej państwom członkowskim i państwom spoza UE, a także z *upoważnienia EBI do udzielania pożyczek na rzecz państw trzecich*. Trybunał obliczył, że łączna kwota ekspozycji w odniesieniu do 2026 r. wynosi 20 mld euro (w 2025 r. – 14,5 mld euro). Kwota ta nie obejmuje jednak ekspozycji rocznej wynikającej z pozostałych programów objętych gwarancjami budżetowymi (EFIS, InvestEU, EFZR i EFZR+). Trybunał zalecił Komisji w 2022 r.[62], by publikowała informacje na temat szacowanej całkowitej ekspozycji rocznej.

Margines elastyczności budżetu UE daje gwarancję spłaty długu

2.60. Operacje zaciągania długu przez UE są zabezpieczone mechanizmem gwarancyjnym, którego celem jest zapewnienie, by zobowiązania z tytułu obsługi długu były zawsze spłacane. Gwarancja ta jest udzielana w ramach marginesu elastyczności budżetu UE, który stanowi roczny margines między pułapem zasobów własnych (tj. maksymalną kwotą, do której wpłacenia UE może wezwać państwa członkowskie) a kwotą zasobów własnych niezbędnych do sfinansowania rzeczywistego poziomu środków na płatności w WRF. W okresie od 2021 r. pułap zasobów własnych ustanowiono na stałym poziomie 1,4% dochodu narodowego brutto (DNB) UE. W budżecie na 2025 r. przewidziano, że na sfinansowanie wydatków budżetowych przeznaczone zostaną zasoby własne w wysokości 0,83% DNB UE[63], co oznacza, że na koniec roku na pokrycie zobowiązań budżetowych dostępny był margines w wysokości 0,57%.

---

[61] Sprawozdanie specjalne 05/2023, rys. 2.

[62] Sprawozdanie roczne za 2022 r., zalecenie 2.3.

[63] Skonsolidowane roczne sprawozdanie finansowe UE za 2025 r., informacja dodatkowa 6.7.

2.61. W praktyce margines elastyczności stanowi ostateczną gwarancję dla inwestorów: jeśli UE napotka trudności z obsługą długu (np. z powodu opóźnionych lub niepełnych spłat pożyczek przez beneficjentów), Komisja może wezwać państwa członkowskie do wniesienia dodatkowych wkładów w celu wypełnienia ciążących na UE zobowiązań. Przed zwróceniem się o wniesienie tych wkładów Komisja informuje, że wdrożyła odpowiednie środki w zakresie ograniczania ryzyka i zarządzania płynnością[64]. Margines elastyczności nie jest rezerwą finansowaną z góry – państwa członkowskie dokonują płatności tylko wtedy, gdy standardowe zasoby budżetowe UE i napływ środków od pożyczkobiorców okażą się niewystarczające do spłaty długu UE. Mechanizm ten[65] stanowi wiążące zobowiązanie prawne ze strony państw członkowskich.

2.62. Na podstawie danych dostępnych na koniec 2024 r. Komisja szacuje, że margines elastyczności dostępny w ramach stałego pułapu zasobów własnych – po odliczeniu zasobów własnych niezbędnych do sfinansowania środków na płatności z budżetu UE (z wyłączeniem NGEU) – wynosi 90,8 mld euro w 2026 r. i 90,5 mld euro w 2027 r.[66] (zob. ***rys. 2.28***). Wartości te odpowiadają 0,5% rocznego DNB UE.

2.63. Oprócz marginesu elastyczności przewidzianego w ramach stałego pułapu zasobów własnych wprowadzono na okres do 2058 r. – decyzją w sprawie zasobów własnych – dodatkowe tymczasowe i wyjątkowe zwiększenie pułapu zasobów własnych o 0,6% DNB UE wyłącznie w celu zagwarantowania spłaty długu zaciągniętego w ramach NGEU. Komisja szacuje, że w okresie do 2027 r. prawie cała kwota marginesu elastyczności dostępna w ramach tymczasowego pułapu zasobów własnych pozostanie niewykorzystana[67] (zob. ***rys. 2.28***).

---

[64] Tamże.

[65] Decyzja Rady (UE, Euratom) 2020/2053.

[66] COM(2025) 781, załączniki.

[67] Tamże.

Rys. 2.28 – Margines elastyczności w ramach stałego i tymczasowego pułapu zasobów własnych



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie komunikatu COM(2025) 781.

2.64. W odniesieniu do kolejnych WRF Komisja zaproponowała zwiększenie pułapu zasobów własnych do 1,75%[68]. W opinii na temat wniosku Komisji dotyczącego kolejnych WRF[69] Trybunał zauważył, że Komisja powinna ponownie ocenić, czy proponowany pułap zasobów własnych pozostaje adekwatny po zatwierdzeniu nowej pożyczki dla Ukrainy w wysokości 90 mld euro.

[68] Art. 4 wniosku COM(2025) 574.

[69] Opinia 04/2026, pkt 16.

2.65. We wniosku wprowadzono również mechanizm reagowania kryzysowego pozwalający na zaciągnięcie dodatkowego długu na rynkach kapitałowych w celu udzielenia pożyczek państwom członkowskim w przypadku poważnego kryzysu, poważnych trudności lub poważnego zagrożenia[70]. Narzędzie to miałoby zastosowanie w przypadku, gdyby istniejące programy nie pozwalały w odpowiedni sposób zaradzić zaistniałej sytuacji. Zobowiązania wynikające z zastosowania tego mechanizmu byłyby zabezpieczone nadzwyczajnym i tymczasowym zwiększeniem pułapu zasobów własnych o 0,25 punktu procentowego[71].

Wspólny fundusz rezerw osiągnął dodatni skumulowany wynik finansowy podobnie jak w 2024 r.

2.66. Od 2021 r. *wspólny fundusz rezerw* łączy wszystkie rezerwy z tytułu zobowiązań finansowych UE wynikających z gwarancji budżetowych, pożyczek udzielonych w ramach pomocy finansowej oraz instrumentu pożyczkowego Euratomu[72]. Zgodnie ze stanem na 31 grudnia 2025 r. wartość rynkowa aktywów wspólnego funduszu rezerw wynosiła 27,2 mld euro (w 2024 r. – 23,2 mld euro). Zasoby wspólnego funduszu rezerw są przydzielane do modułów odpowiadających poszczególnym instrumentom stanowiącym wkład[73] (zob. ***rys. 2.29***).

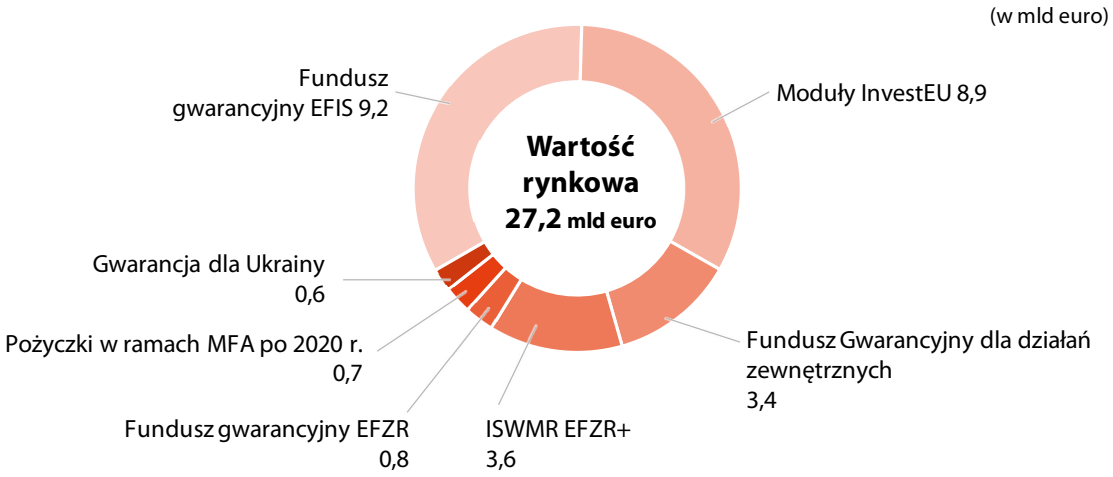
[70] Art. 6 wniosku COM(2025) 574.

[71] Tamże, art. 8.

[72] Art. 215 rozporządzenia finansowego.

[73] Art. 3 decyzji C(2020) 131/03.

Rys. 2.29 – Wspólny fundusz rezerw i jego moduły według stanu na koniec 2025 r.



EFIS – Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych
ISWMR – Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej
EFZR+ – Europejski Fundusz na rzecz Zrównoważonego Rozwoju Plus
EFZR – Europejski Fundusz na rzecz Zrównoważonego Rozwoju
MFA – pomoc makrofinansowa

Uwaga: Aktywa o wartości 1,1 mld euro wykazane w ramach modułów InvestEU przydzielono do modułów poszczególnych państw członkowskich (Czechy, Finlandia, Rumunia, Malta, Bułgaria, Grecja, Hiszpania i Portugalia), które są finansowane oddzielnie z wkładów krajowych lub regionalnych. Ponadto centralna jednostka Komisji zarządzająca zasobami finansowymi dysponuje kwotą 0,2 mld euro stanowiącą zabezpieczenie przed utratą płynności. Pozwala ona pokryć wezwania do natychmiastowego uruchomienia gwarancji.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego rocznego sprawozdania finansowego UE za 2025 r.

2.67. Jeśli chodzi o zarządzanie wspólnym funduszem rezerw, celem Komisji jest przynajmniej zabezpieczenie wniesionego kapitału (zachowanie kapitału)[74]. Po uwzględnieniu dodatnich wyników w wysokości 0,9 mld euro osiągniętych w 2025 r. (0,8 mld euro w 2024 r.) skumulowany (zrealizowany i niezrealizowany) wynik finansowy portfela funduszu rezerw od czasu jego powstania w 2021 r. wynosi 1,3 mld euro (4,9%).

[74] COM(2025) 400, część 2.

2.68. Komisja może skorzystać ze wspólnego funduszu rezerw w pierwszej kolejności – przed wykorzystaniem środków z budżetu UE – do pokrycia wypływów środków wymaganych w związku z uruchomieniem gwarancji związanych z operacjami zarówno w państwach UE, jak i w państwach trzecich, a także w przypadku niewykonania zobowiązań przez państwa spoza UE. Choć nie było jeszcze przypadków niewywiązania się z płatności z tytułu pomocy makrofinansowej i pożyczek Euratomu, na koniec 2024 r. skumulowana wartość netto (czyli po odliczeniu kwot odzyskanych) środków w ramach gwarancji uruchomionych z tytułu operacji, w których doszło do niewykonania zobowiązań, i z tytułu zmniejszenia wartości inwestycji kapitałowych objętych gwarancjami budżetowymi wyniosła 1,4 mld euro[75] (w 2023 r. – 1,2 mld euro). Z tej kwoty 0,9 mld euro (w 2023 r. – również 0,9 mld euro) dotyczyło upoważnienia EBI do udzielania pożyczek na rzecz państw trzecich[76], w przypadku którego rezerwy znajdują się w module Funduszu Gwarancyjnego dla działań zewnętrznych.

[75] Na podstawie projektu budżetu ogólnego Unii Europejskiej na 2026 r. – Dokument roboczy część XI. Zob. tabele pt. „Guarantee calls and recoveries” na s. 19, 34, 48, 63, 79 i 97.

[76] Projekt budżetu ogólnego Unii Europejskiej na 2026 r. – Dokument roboczy część XI, s. 63.

Wnioski i zalecenia

Wnioski

2.69. W 2025 r. wykorzystano niemal wszystkie środki na zobowiązania i środki na płatności dostępne w budżecie UE. Ze względu na NGEU łączna kwota płatności w 2025 r. była wyższa niż łączna kwota zobowiązań. Wskaźnik absorpcji środków w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020 sięgnął 98,6%, natomiast łączna kwota płatności w ramach funduszy na lata 2021–2027 objętych zarządzaniem dzielonym na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów wyniosła jedynie 16,6% kwoty przydzielonej na te fundusze w WRF. Wskaźnik absorpcji w ramach trzech największych funduszy polityki spójności (EFRR, Fundusz Spójności i EFS+) w latach 2021–2025 wyniósł 14,8%, przy czym łączna kwota wypłaconych środków wyniosła 52,8 mld euro. Trybunał odnotował, że na koniec roku wciąż nie rozliczono wniosków o płatność o łącznej znacznej wartości (zob. pkt ***2.2***–***2.18***).

2.70. Roczne płatności z tytułu dotacji w ramach RRF na łączną kwotę 40,1 mld euro w 2025 r. były znacznie niższe niż prognoza Komisji (65 mld euro). Niemniej w grudniu 2025 r. 17 państw członkowskich złożyło wnioski o płatność na łączną kwotę 20,3 mld euro. Z ogólnej kwoty 359,9 mld euro w zobowiązaniach z tytułu dotacji w ramach RRF do końca 2025 r. wypłacono 237,5 mld euro (66%), co oznacza, że do wypłacenia do końca 2026 r. pozostało 122,4 mld euro (34%) (zob. pkt ***2.19***–***2.24***).

2.71. Na koniec 2025 r. łączna kwota zobowiązań pozostających do spłaty, w tym z tytułu finansowania dotacji w ramach NGEU, wyniosła 501,1 mld euro. Komisja oczekuje, że do końca 2027 r. kwota ta zmniejszy się do 339 mld euro (zob. pkt ***2.25***–***2.29***).

2.72. Kwota długoterminowego długu zaciągniętego przez UE wyniosła na koniec 2025 r. 702,1 mld euro i oczekuje się, że do końca obecnych WRF sięgnie 1 bln euro. Łączne wydatki na pokrycie kosztów finansowania długu zaciągniętego na potrzeby bezzwrotnego wsparcia w ramach NGEU mogą wynieść w obecnych WRF 28,3 mld euro, około dwukrotnie więcej niż kwota 14,9 mld euro pierwotnie prognozowana przez Komisję. Wypłaty środków w ramach NGEU w 2025 r. były niższe, niż przewidywano, i skutkowały wysokimi saldami środków pieniężnych na koniec roku (zob. pkt ***2.30***–***2.47***).

2.73. W okresie od początku rosyjskiej agresji na Ukrainę do końca 2025 r. UE i jej państwa członkowskie uruchomiły ponad 192,1 mld euro na wsparcie Ukrainy i jej obywateli. Z tej kwoty UE wypłaciła 65,3 mld euro w formie pożyczek, przy czym do wypłacenia pozostało dodatkowe 9,8 mld euro. W kwietniu 2026 r. Rada osiągnęła porozumienie w sprawie udostępnienia dodatkowych 90 mld euro w formie pożyczek (zob. pkt ***2.48***–***2.54***).

2.74. Kwota ekspozycji budżetu UE wzrosła z poziomu 342 mld euro w 2024 r. do 406,8 mld euro w 2025 r. i oczekuje się, że będzie nadal rosła w nadchodzących latach. Zgodnie ze stanem na 31 grudnia 2025 r. wartość rynkowa aktywów wspólnego funduszu rezerw wynosiła 27,2 mld euro (zob. pkt ***2.55***–***2.68***).

Zalecenia

Zalecenie 2.1 – Zmniejszenie ryzyka zaległości w płatnościach w odniesieniu do funduszy polityki spójności

2.75. Komisja powinna podjąć terminowe działania wraz z państwami członkowskimi, tak aby zagwarantować odpowiednie planowanie i zaspokojenie potrzeb w zakresie płatności w ramach budżetu rocznego i zgodnie z pułapami WRF, ze szczególnym uwzględnieniem funduszy polityki spójności. Celem tych działań powinno być zmniejszenie ryzyka zaległości wynikających z niewystarczających środków na płatności w budżecie rocznym, co pozwoli ograniczyć presję na środki na płatności w kolejnych latach budżetowych.

Termin realizacji: do końca 2026 r.

Zalecenie 2.2 – Opracowanie strategii zarządzania należnościami i spłaty długu w ramach NGEU

2.76. Komisja powinna opracować strategię zarządzania należnościami i spłaty długu związanego z NGEU obejmującą okres spłaty do 2058 r., z uwzględnieniem ryzyka makroekonomicznego i finansowego, w tym ryzyka w zakresie refinansowania i stóp procentowych, ryzyka płynności i ryzyka rynkowego. W okresie objętym obecnymi i przyszłymi WRF Komisja powinna uwzględnić mające zastosowanie ograniczenia budżetowe, w tym roczny pułap spłat kwoty głównej i dostępne środki na płatności. W przypadku bezzwrotnego wsparcia – ponieważ związane z nim koszty finansowania będą pokrywane z budżetu UE – Komisja powinna określić kryteria i priorytety dotyczące podejmowania decyzji o tym, jaka część zapadającego długu ma zostać odnowiona, tak aby zmniejszyć koszty finansowania przy jednoczesnym utrzymaniu efektywnego dostępu do rynku i elastyczności operacyjnej.

Termin realizacji: do końca 2027 r.

Rozdział 3

Budżet UE a uzyskiwane rezultaty

Spis treści

	Punkty
Część 1 – Wyniki kontroli wykonania zadań – najważniejsze wnioski	**3.1.-3.39.**
Wstęp	3.1.-3.6.
Reakcja UE w zakresie odbudowy po kryzysie	3.7.-3.12.
Zwiększanie konkurencyjności gospodarczej UE z korzyścią dla wszystkich obywateli	3.13.-3.18.
Odporność na zagrożenia dla bezpieczeństwa Unii oraz poszanowanie europejskich wartości wolności, demokracji i praworządności	3.19.-3.25.
Zmiana klimatu, środowisko i zasoby naturalne	3.26.-3.32.
Polityka fiskalna i finanse publiczne w Unii	3.33.-3.37.
Główni partnerzy instytucjonalni	3.38.-3.39.
Parlament Europejski	3.38.
Rada Unii Europejskiej	3.39.
Część 2 – Wyniki osiągnięte w programach realizowanych w ramach działu 2 wieloletnich ram finansowych	**3.40.-3.82.**
Wstęp	3.40.-3.43.
Zakres kontroli i podejście kontrolne	3.44.
Sprawozdawczość na temat wyników w dziale 2 przedstawiono zgodnie z instrukcjami Komisji	3.45.-3.49.
W ramach sprawozdawczości na temat wyników na lata 2021–2027 udoskonalono monitorowanie rezultatów, ale nie oddziaływania	3.50.-3.57.
Ramy na lata 2021–2027 obejmują więcej wskaźników rezultatu niż ramy wcześniejsze, ale w przypadku większości programów wciąż brakuje wskaźników oddziaływania	3.50.-3.54.
Ogólnie rzecz biorąc, identyfikowalność zgłoszonych danych była odpowiednia	3.55.-3.57.

Wskaźniki pokazują, że wyniki poszczególnych programów różniły się – w ocenie Trybunału były one niższe niż w ocenie Komisji **3.58.-3.74.**

Przeprowadzona przez Trybunał ocena postępów w osiąganiu poziomów docelowych wskaźników jest mniej optymistyczna niż ocena Komisji **3.58.-3.65.**

Z dotychczas przedstawionych wartości wskaźników dotyczących obecnego okresu wynika, że wyniki poszczególnych programów są lepsze niż w poprzednich WRF (z wyjątkiem EFS+) **3.66.-3.74.**

Wnioski i zalecenia **3.75.-3.82.**

Załączniki

Załącznik 3.1 – Sprawozdania specjalne Trybunału z 2025 r. w podziale na obszary strategiczne

Załącznik 3.2 – Przykłady działań podjętych przez Komisję na wczesnym etapie w związku z zaleceniami zawartymi w sprawozdaniach specjalnych Trybunału z 2025 r.

Załącznik 3.3 – Stan realizacji wskaźników wykonania na dzień 31.12.2024 r. zgodnie z oceną Trybunału

Część 1 – Wyniki kontroli wykonania zadań – najważniejsze wnioski

Wstęp

3.1. W sprawozdaniach specjalnych Trybunał bada stosowanie zasad *należytego zarządzania finansami*[1] przy wykonywaniu budżetu UE. Sprawozdania te dotyczą najważniejszych celów odnoszących się do *wyników* oraz zgodności z przepisami. W 2025 r. Trybunał opublikował 26 sprawozdań specjalnych (***załącznik 3.1***) na temat wielu wyzwań, z którymi UE mierzy się w różnych obszarach unijnych wydatków i polityki.

3.2. Prace kontrolne Trybunału ukierunkowane były na następujące obszary strategiczne, które Trybunał traktuje priorytetowo zgodnie ze swoją strategią na lata 2021–2025:

- reakcja UE w zakresie odbudowy po kryzysie;
- zwiększanie konkurencyjności gospodarczej UE z korzyścią dla wszystkich obywateli;
- odporność na zagrożenia dla bezpieczeństwa UE oraz poszanowanie europejskich wartości wolności, demokracji i praworządności;
- zmiana klimatu, środowisko i zasoby naturalne;
- polityka fiskalna i finanse publiczne w Unii.

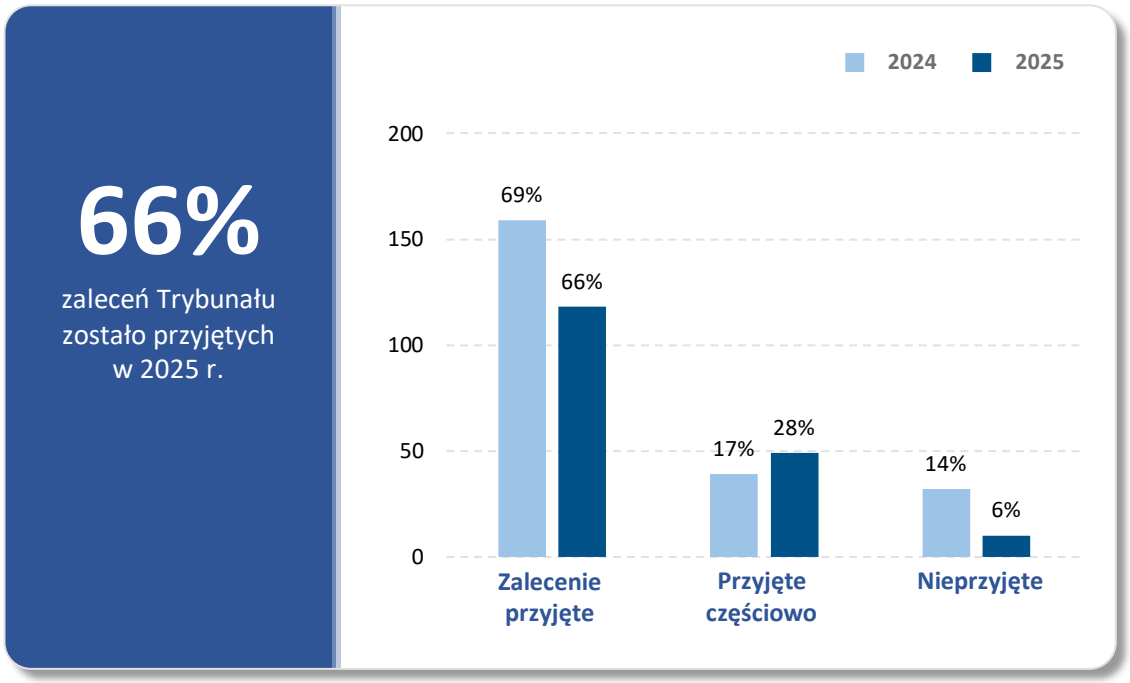
3.3. Sformułowane przez Trybunał zalecenia dotyczą przede wszystkim następujących kwestii:

- opracowanie koncepcji *programów*, w tym strategii, przeprowadzenie oceny potrzeb i wyznaczenie celów na podstawie tej oceny;
- ustalenie wartości docelowych, monitorowanie wskaźników i danych oraz sprawozdawczość;
- wybór projektów, trwałość rezultatów projektów i działań;
- zgodność z przepisami dotyczącymi *zamówień publicznych* i zasadami *pomocy państwa*.

[1] Art. 33 rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, wrzesień 2024 r.

3.4. Jednostki kontrolowane przez Trybunał mają prawo przedstawić swoje stanowisko wobec uwag Trybunału[2]. W odpowiedziach na uwagi Trybunału, publikowanych wraz ze sprawozdaniami specjalnymi, jednostki kontrolowane wskazują również, czy przyjmują zalecenia kontrolerów. Sprawozdania specjalne opublikowane przez Trybunał w 2025 r. zawierały łącznie 177 zaleceń (w 2024 r. – 230). Jednostki kontrolowane w pełni zaakceptowały 66% zaleceń Trybunału, a 28% z nich zaakceptowały częściowo (*rys. 3.1*).

Rys. 3.1 – Stopień akceptacji przez jednostki kontrolowane zaleceń przedstawionych w sprawozdaniach specjalnych Trybunału z 2025 r. w porównaniu z 2024 r.

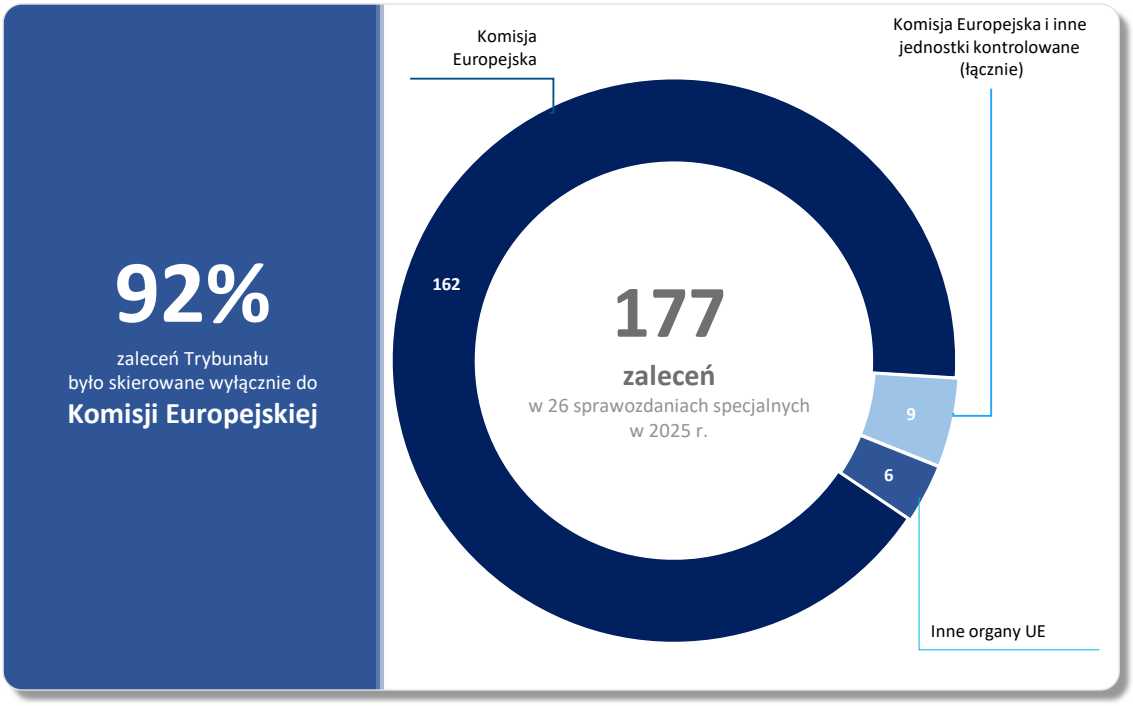


Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

[2] Tamże, art. 259.

3.5. Większość zaleceń Trybunału była skierowana do Komisji Europejskiej (*rys. 3.2*).

Rys. 3.2 – Zalecenia Trybunału w podziale na poszczególne jednostki kontrolowane



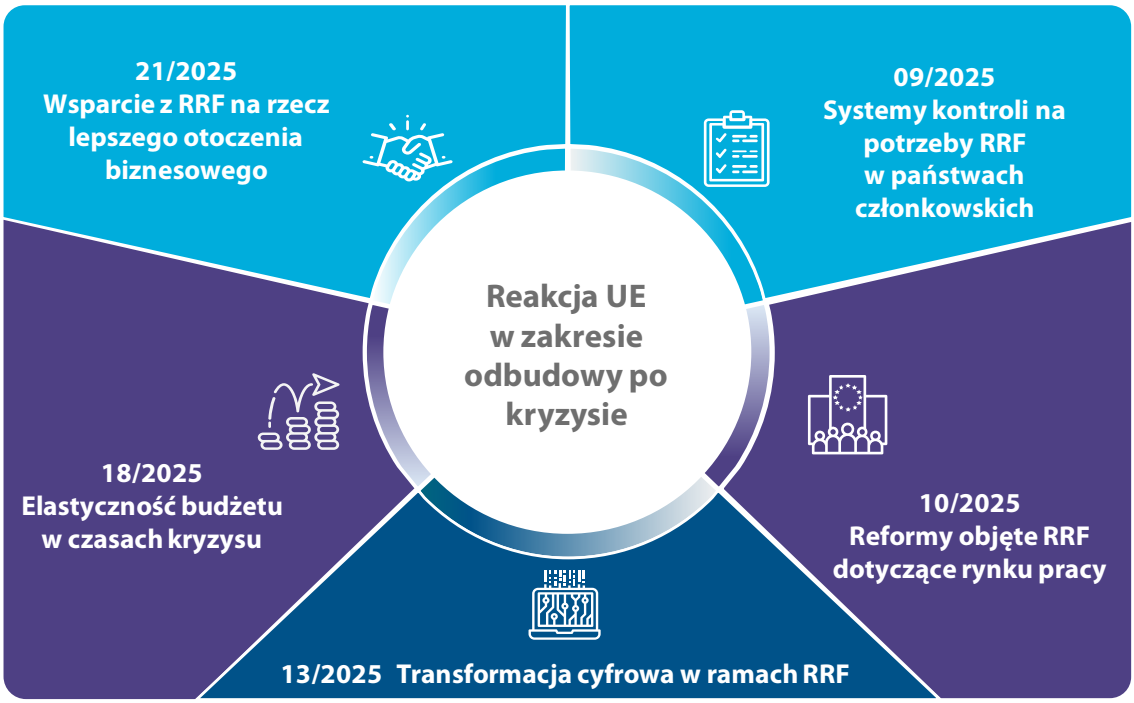
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

3.6. W punktach poniżej Trybunał przedstawił najważniejsze wnioski płynące ze sprawozdań specjalnych z podziałem na obszary strategiczne. Wnioski te Trybunał uzupełnia podsumowaniem odniesień do uwag zawartych w sprawozdaniach specjalnych, które uwzględniła Rada, a także Parlament Europejski w rezolucji dotyczącej udzielenia *absolutorium*, oraz przykładami działań podjętych na wczesnym etapie przez Komisję (*załącznik 3.2*). Przykłady te są uzupełnieniem stanowiska Komisji przedstawionego przez nią w odpowiedziach na sprawozdania specjalne Trybunału i nie wpływają na monitorowanie realizacji zaleceń, które Trybunał regularnie przeprowadza po trzech latach.

Reakcja UE w zakresie odbudowy po kryzysie

3.7. W 2025 r. Trybunał opublikował pięć sprawozdań specjalnych dotyczących tematów z tego obszaru strategicznego (*rys. 3.3*).

Rys. 3.3 – Sprawozdania specjalne opublikowane w 2025 r. dotyczące reakcji UE w zakresie odbudowy po kryzysie



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

3.8. Trybunał stwierdził[3], że pomimo poprawy w przeprowadzonych przez Komisję pracach audytowych, nie była ona w stanie uzyskać wystarczającej pewności co do tego, czy państwa członkowskie dysponują **skutecznymi systemami kontroli**, które zapewniają zgodność wydatków z *Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności* (RRF) z przepisami dotyczącymi zamówień publicznych i zasadami pomocy państwa.

[3] Sprawozdanie specjalne 09/2025.

3.9. Polityka rynku pracy i zatrudnienia jest jednym z kluczowych obszarów finansowanych z RRF. Trybunał ustalił[4], że do czasu przeprowadzenia kontroli reformy **rynku pracy** przewidziane w krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności przyniosły wprawdzie oczekiwane *produkty* i pewne *rezultaty*, ale doprowadziły do jedynie częściowego rozwiązania problemów strukturalnych występujących na rynku pracy, jakie wskazano w zaleceniach dla poszczególnych krajów. Ponadto brak odpowiednich wskaźników znacznie ograniczył możliwość oceny rezultatów i *oddziaływania* reform objętych RRF w obszarze rynku pracy.

3.10. Realizując kluczowy cel RRF, jakim jest wspieranie **transformacji cyfrowej** UE, Komisja i państwa członkowskie prawidłowo zastosowały metodykę znakowania cyfrowego. Wszystkie państwa członkowskie wykorzystały lub przekroczyły wyznaczony odsetek finansowania przeznaczonego na ten cel, tj. 20%. Niemniej Trybunał stwierdził[5], że niektóre państwa członkowskie nie potraktowały priorytetowo finansowania unijnego przeznaczonego na działania na rzecz zaspokojenia ich głównych potrzeb związanych z cyfryzacją, ponieważ w rozporządzeniu nie określono takiego wymogu. Ponadto Trybunał ustalił, że wspólne wskaźniki wykorzystywane do pomiaru postępów w ramach RRF nie były wystarczająco dostosowane do celów unijnej polityki cyfrowej.

3.11. Rozwiązania dotyczące **elastyczności budżetu UE** pozwoliły reagować w obrębie budżetu na pojawiające się wyzwania i priorytety. Niemniej Trybunał stwierdził[6], że ramy elastyczności są zbyt złożone, kolejność stosowania narzędzi elastyczności jest niejasna, a zakres tych narzędzi częściowo się pokrywa. Ponadto narzędzia elastyczności nie były uzasadnione szczegółową, perspektywiczną analizą potrzeb i ryzyka.

---

[4] Sprawozdanie specjalne 10/2025.

[5] Sprawozdanie specjalne 13/2025.

[6] Sprawozdanie specjalne 18/2025.

3.12. Trybunał ustalił[7], że RRF pozwolił jedynie częściowo rozwiązać problemy związane z **otoczeniem biznesowym**, które zostały wskazane w zaleceniach dla poszczególnych krajów w ramach europejskiego semestru, a niektóre kwestie strukturalne pozostają nierozwiązane. Choć w ramach ukończonych działań osiągnięto uzgodnione kamienie milowe i wartości docelowe, jak dotąd tylko w przypadku jednej trzeciej z nich udało się wypracować istotne rezultaty. Część z tych początkowo osiągniętych rezultatów pozwoliła wnieść wkład w realizację zaleceń dla poszczególnych krajów.

Zwiększanie konkurencyjności gospodarczej UE z korzyścią dla wszystkich obywateli

3.13. W 2025 r. Trybunał opublikował pięć sprawozdań specjalnych dotyczących tematów z tego obszaru strategicznego (*rys. 3.4*).

Rys. 3.4 – Sprawozdania specjalne opublikowane w 2025 r. dotyczące konkurencyjności gospodarczej UE



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

[7] Sprawozdanie specjalne 21/2025.

3.14. **Płatności cyfrowe** mają kluczowe znaczenie dla gospodarki UE i – jak stwierdził[8] Trybunał – podejście Komisji przyczyniło się do zwiększenia ich bezpieczeństwa i szybkości oraz obniżenia kosztów. Komisja wzmocniła ogólne ramy w tym zakresie, ale pogorszył się proces monitorowania, co wynikało przede wszystkim z tego, że – po pierwsze – nie było jasnych kryteriów oceny interwencji cenowych (przykładowo Komisja może interweniować w ustalanie opłat i prowizji przez dostawców usług płatniczych) i – po drugie – występowały luki w ramach regulacyjnych dotyczących usług otwartej bankowości (zestaw usług płatniczych opierających się na dostępie zewnętrznych dostawców do danych, którymi dysponują banki).

3.15. Nieuzasadnione **blokowanie geograficzne** wiąże się z ograniczeniem dostępu konsumentów z różnych państw członkowskich do interfejsów internetowych oraz towarów i usług oferowanych w internecie. Może również zakłócać funkcjonowanie jednolitego rynku cyfrowego UE i utrudniać dostęp do usług cyfrowych. W rozporządzeniu w sprawie blokowania geograficznego udało się uwzględnić w wyważony sposób potrzeby zarówno konsumentów, jak i przedsiębiorców. Trybunał stwierdził[9], że wciąż występują jednak problemy, jeśli chodzi o jednolite wdrażanie rozporządzenia, w tym luki w pierwotnej *ocenie skutków* i niespójne egzekwowanie przepisów w poszczególnych państwach członkowskich.

3.16. ***Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych*** pomógł zmniejszyć lukę inwestycyjną w UE i zapewnił wsparcie dla wielu różnych projektów. Wsparcie to miało formę *gwarancji z budżetu* UE i było wdrażane za pośrednictwem instrumentów dłużnych i kapitałowych. Trybunał stwierdził[10] jednak, że cel programu nie został w pełni osiągnięty – do końca 2022 r. nie udało się bowiem uruchomić inwestycji opiewających na 500 mld euro, a podana w sprawozdaniach kwota inwestycji została zawyżona o 26%. Nie wykazano także w wystarczającym stopniu *dodatkowości* funduszu[11], ponadto w odniesieniu do niektórych aspektów dotyczących monitorowania i sprawozdawczości nie określono wartości docelowych, a zgromadzone dane były niekompletne.

---

[8] Sprawozdanie specjalne 01/2025.

[9] Sprawozdanie specjalne 03/2025.

[10] Sprawozdanie specjalne 07/2025.

[11] Art. 5 rozporządzenia (UE) 2015/1017 w sprawie Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych.

3.17. Pakiet dotyczący unijnego aktu w sprawie czipów zaproponowano w 2022 r., aby zareagować na zakłócenia w globalnym łańcuchu dostaw spowodowane pandemią COVID-19 i zaradzić problemowi niedoborów **mikroczipów** oraz wzmocnić suwerenność technologiczną UE. Trybunał doszedł do wniosku[12], że Komisja poczyniła zauważalne postępy we wdrażaniu swojej strategii, ale jest mało prawdopodobne, aby udało się osiągnąć ambitny cel cyfrowej dekady, zakładający udział UE w rynku światowym na poziomie 20%.

3.18. **Krytyczne niedobory leków** są częstym zagrożeniem dla zdrowia publicznego w całej UE. Jak wynika ze sprawozdania Trybunału[13], Europejska Agencja Leków zapewniła cenne wsparcie państwom członkowskim, a Komisja podjęła wstępne kroki w kierunku uregulowania tego obszaru polityki, proponując zmiany ustawodawcze. Niemniej do czasu przeprowadzenia kontroli przez Trybunał nie wprowadzono jeszcze skutecznych ram służących zaradzeniu krytycznym niedoborom leków, a działania mające na celu wyeliminowanie podstawowych przyczyn tych niedoborów były nadal mało zaawansowane. Ponadto fragmentacja jednolitego rynku leków nadal stanowiła przeszkodę dla ich podaży na terenie UE.

[12] Sprawozdanie specjalne 12/2025.

[13] Sprawozdanie specjalne 19/2025.

Odporność na zagrożenia dla bezpieczeństwa Unii oraz poszanowanie europejskich wartości wolności, demokracji i praworządności

3.19. W 2025 r. Trybunał opublikował sześć sprawozdań specjalnych dotyczących tematów z tego obszaru strategicznego (*rys. 3.5*).

Rys. 3.5 – Sprawozdania specjalne opublikowane w 2025 r. dotyczące odporności i europejskich wartości



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

3.20. Drugi plan działania Komisji na rzecz **mobilności wojskowej** miał na celu umożliwienie szybkiego przemieszczania się personelu i sprzętu w całej UE. Wczesne udostępnienie środków na inwestycje w infrastrukturę podwójnego zastosowania było krokiem w dobrą stronę, ale – jak stwierdził Trybunał[14] – postępy były nierównomierne, ponieważ w planie nie określono jasnych wartości docelowych i nie przewidziano centralnego organu, który odpowiadałby za koordynowanie działań. Postępy w realizacji ogólnego celu były niejednoznaczne i należało usprawnić zarządzanie i monitorowanie.

[14] Sprawozdanie specjalne 04/2025.

3.21. Trybunał stwierdził[15], że ***działania w ramach polityki spójności* na rzecz uchodźców w Europie (mechanizm CARE)** pomogły państwom członkowskim w wykorzystaniu dostępnego finansowania z funduszy polityki spójności do sprostania wyzwaniom migracyjnym i potrzebom uchodźców w wyniku agresji Rosji na Ukrainę. W ocenie *instytucji zarządzających* mechanizm ten był użyteczny i zagwarantował im elastyczność, płynność i uproszczenia. Niemniej jednak – zdaniem Trybunału – ogólne monitorowanie funduszy polityki spójności nie obejmowało wszystkich aspektów wsparcia dotyczącego wyzwań migracyjnych ani wykorzystania mechanizmu CARE.

3.22. Organizacje pozarządowe (NGO) odgrywają ważną rolę w kształtowaniu polityki UE. Komisji udało się poprawić przejrzystość **finansowania unijnego przyznanego NGO**, lecz – jak stwierdził[16] Trybunał – jest ona ograniczona, ponieważ klasyfikacja tych organizacji jest niespójna i występują problemy związane z jakością danych. Trybunał ustalił również, że Komisja i inne organy nie oceniały proaktywnie, czy *odbiorcy* finansowania przestrzegali wartości unijnych.

3.23. Komisja i jej organizacje partnerskie dostosowały swój sposób działania, aby móc nieść **pomoc humanitarną** w miejscach, do których dostęp jest wyjątkowo utrudniony. Wykorzystują w tym celu tzw. **zarządzanie zdalne**. Trybunał stwierdził[17], że chociaż podejście to zapewniło użyteczne ramy udzielania pomocy na trudno dostępnych obszarach, w sposobie opracowywania i wdrażania tego podejścia występowały uchybienia. Ponadto strategia kontroli nie obejmowała konkretnych mechanizmów kontroli, które pozwoliłyby ograniczyć czynniki ryzyka, jakie nieodłącznie wiążą się z zarządzaniem zdalnym.

3.24. W 2017 r. UE zaktualizowała strategię dotyczącą **pomocy na rzecz wymiany handlowej**, kładąc w niej większy nacisk na kraje najsłabiej rozwinięte. Trybunał ustalił[18], że wsparcie było co do zasady udzielane zgodnie z potrzebami, jednak niewiele wskazywało na to, aby UE osiągnęła cel finansowania w zakresie tej pomocy określony w strategii na 2030 r. Ponadto cel polegający na zwiększeniu nacisku na kraje najsłabiej rozwinięte nie przełożył się na realizację celów operacyjnych uzgodnionych z państwami członkowskimi.

---

[15] Sprawozdanie specjalne 05/2025.

[16] Sprawozdanie specjalne 11/2025.

[17] Sprawozdanie specjalne 15/2025.

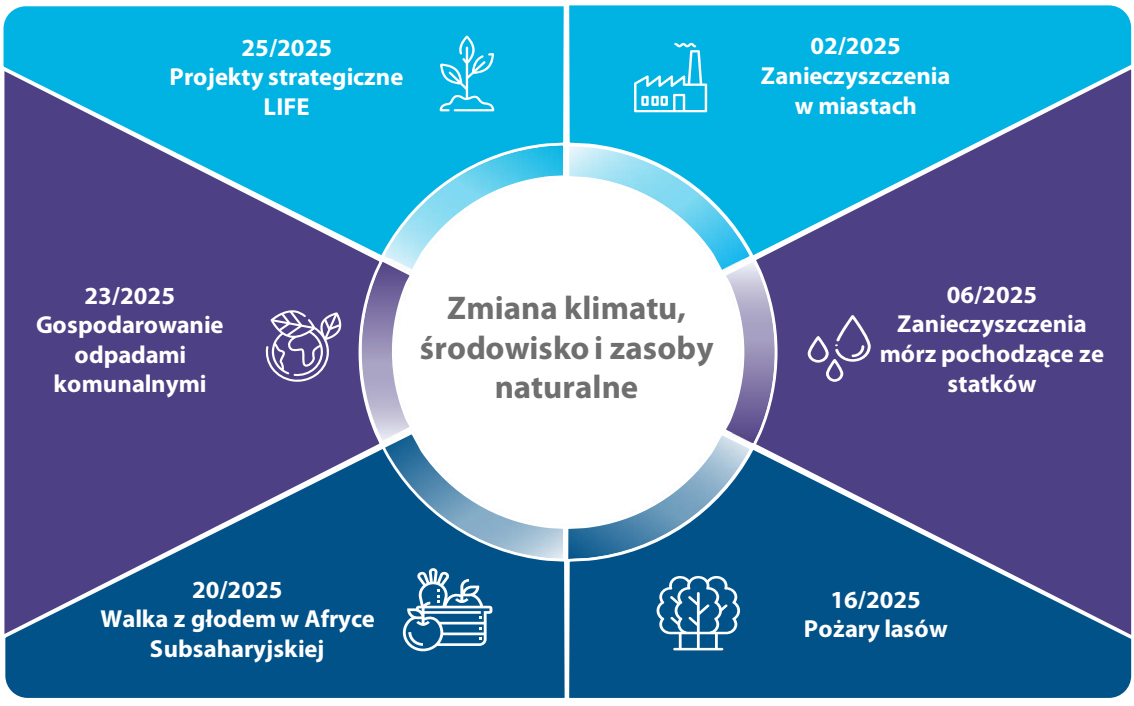
[18] Sprawozdanie specjalne 17/2025.

3.25. Trybunał ocenił, czy mandaty organów UE zajmujących się **zwalczaniem *nadużyć finansowych*** zostały jasno określone. Zbadał też sposób, w jaki organy te współpracują ze sobą, oraz przeanalizował nadzór sprawowany nad nimi przez Komisję. Kontrolerzy doszli do wniosku[19], że obowiązki tych organów zostały jasno określone, ale wciąż występują uchybienia, jeśli chodzi o wymianę informacji, co niekorzystnie wpływa na liczbę i terminowość dochodzeń. Ponadto stwierdzili, że Komisja nie przeanalizowała luk ani różnic w wykrywaniu nadużyć finansowych oraz nie ma pełnego oglądu, jeśli chodzi o kwoty, jakie powinny zostać i jakie zostały zwrócone do budżetu UE w wyniku dochodzeń w sprawie nadużyć finansowych.

Zmiana klimatu, środowisko i zasoby naturalne

3.26. W 2025 r. Trybunał opublikował sześć sprawozdań specjalnych dotyczących tematów z tego obszaru strategicznego (*rys. 3.6*).

Rys. 3.6 – Sprawozdania specjalne opublikowane w 2025 r. dotyczące zmiany klimatu, środowiska i zasobów naturalnych



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

[19] Sprawozdanie specjalne 26/2025.

3.27. Jeśli chodzi o **zanieczyszczenia w miastach**, Trybunał stwierdził[20], że choć jakość powietrza w UE się poprawia, normy jakości powietrza nie zawsze były spełniane lub zostały spełnione dopiero niedawno. Ponadto, choć przepisy dotyczące ograniczenia hałasu przyjęto wiele lat temu, problem zanieczyszczenia hałasem nadal nie został w wystarczającym stopniu rozwiązany, ponieważ nie ustanowiono ogólnounijnych wartości dopuszczalnych ani poziomów docelowych w zakresie redukcji hałasu, a państwa członkowskie nie wdrożyły skutecznych działań lub nie nadały im wystarczającego priorytetu.

3.28. Unia Europejska zobowiązała się, że będzie dążyć do zerowego poziomu emisji **zanieczyszczeń wód** do 2030 r. Mając to na uwadze, Trybunał ocenił działania UE służące zwalczaniu zanieczyszczeń pochodzących ze statków i doszedł do wniosku[21], że przepisy unijne zostały dopracowane, ale przy ich wdrażaniu i egzekwowaniu wystąpiły uchybienia. Ponadto brakowało danych, by zmierzyć osiągnięte rezultaty, co przełożyło się na niepełny ogląd w tym zakresie. Nie dysponowano też informacjami na temat możliwości uzyskania większych efektów, a zanieczyszczeń pochodzących ze statków nie monitorowano w odpowiedni sposób.

3.29. Jeśli chodzi o obszar walki z **pożarami lasów**, Trybunał stwierdził[22], że państwa członkowskie w coraz większym stopniu wykorzystywały finansowanie unijne pochodzące z różnych obszarów polityki na działania zapobiegawcze. Komisja nie miała jednak pełnego oglądu co do łącznych wydatków UE na ten cel i dysponowała niewielką ilością informacji na temat rezultatów tych projektów. Ze sprawozdania Trybunału wynika również, że państwa członkowskie niekiedy podejmowały decyzje o finansowaniu z RRF w pośpiechu, a odpowiednie organy nie były zaangażowane w podejmowanie decyzji co do tego, które działania należy finansować. Trybunał wykrył też niedociągnięcia w procesie wyboru projektów.

---

[20] Sprawozdanie specjalne 02/2025.

[21] Sprawozdanie specjalne 06/2025.

[22] Sprawozdanie specjalne 16/2025.

3.30. UE aktywnie uczestniczy w globalnych inicjatywach mających na celu zmniejszenie braku bezpieczeństwa żywnościowego i niedożywienia, a 48% finansowania unijnego przeznaczonego na ten cel trafia do krajów Afryki Subsaharyjskiej. Trybunał stwierdził[23], że Komisja podjęła cenne wysiłki na rzecz **walki z głodem**, ale uchybienia w opracowywaniu i monitorowaniu projektów oraz wyzwania związane z eliminowaniem podstawowych przyczyn braku bezpieczeństwa żywnościowego wpłynęły negatywnie na trwałość i oddziaływanie projektów. Działania nie były wystarczająco ukierunkowane i nie zawsze koncentrowały się na odbiorcach o największych potrzebach.

3.31. Celem polityki UE w zakresie odpadów jest przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym. Kontrola Trybunału wykazała[24], że Komisja ustanowiła ambitniejsze poziomy docelowe i zaostrzyła inne wymogi prawne w zakresie **gospodarowania odpadami komunalnymi**, ale wszczynała z opóźnieniem postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dotyczące nieosiągniętych poziomów docelowych w zakresie odpadów. Realizacja większości projektów objętych próbą była opóźniona, a w niektórych napotkano problemy związane z kosztami i mocami przerobowymi.

3.32. Trybunał stwierdził[25], że projekty strategiczne realizowane w programie *LIFE* zapewniły państwom członkowskim wsparcie we wdrażaniu strategii mających na celu zmierzenie się z **wyzwaniami klimatycznymi** w UE. Było to możliwe dzięki angażowaniu kluczowych zainteresowanych stron, uruchomieniu dodatkowego finansowania i promowaniu ciągłości działań niezależnie od zmian w polityce krajowej i niepewnych perspektyw budżetowych. Niemniej w procesie wyboru projektów nie zawsze uwzględniano najważniejsze potrzeby danego państwa członkowskiego w dziedzinie środowiska i klimatu, co przyczyniło się do tego, że nie zawsze wybierano i wspierano projekty o największym oddziaływaniu.

---

[23] Sprawozdanie specjalne 20/2025.

[24] Sprawozdanie specjalne 23/2025.

[25] Sprawozdanie specjalne 25/2025.

Polityka fiskalna i finanse publiczne w Unii

3.33. W 2025 r. Trybunał opublikował cztery sprawozdania specjalne dotyczące tematów z tego obszaru strategicznego (*rys. 3.7*).

Rys. 3.7 – Sprawozdania specjalne opublikowane w 2025 r. dotyczące polityki fiskalnej i finansów publicznych



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

3.34. **Oszustwa związane z *VAT* w imporcie** wpływają niekorzystnie na pobór dochodów państw członkowskich i UE. Uproszczone procedury przywozowe prowadzą do ułatwienia handlu i zmniejszenia obciążenia administracyjnego. Niemniej kontrolerzy Trybunału zidentyfikowali[26] luki i niespójności w przepisach unijnych i uchybienia co do sposobu, w jaki państwa członkowskie weryfikują, czy pobrano prawidłową kwotę VAT. Wiele z tych uchybień wynikało z trudności, jakie napotykają organy celne i podatkowe w zakresie współpracy z organami z innych państw członkowskich.

[26] Sprawozdanie specjalne 08/2025.

3.35. Trybunał stwierdził[27], że do czasu przeprowadzania kontroli działania UE na rzecz zwiększenia roli **dodatkowych programów emerytalnych** nie były skuteczne, gdyż żadne z wprowadzonych rozwiązań emerytalnych nie zyskało znaczącej pozycji na rynku. Instytucje pracowniczych programów emerytalnych nadal prowadziły działalność transgraniczną na niewielką skalę, przy czym działalność ta koncentrowała się w kilku państwach członkowskich, w których pracownicze programy emerytalne działały już od dawna. Ogólnoeuropejski indywidualny produkt emerytalny ani nie stał się alternatywnym sposobem oszczędzania na emeryturę wybieranym przez obywateli UE, ani nie spotkał się z zainteresowaniem inwestorów.

3.36. Trybunał przeprowadził kontrolę dotyczącą ***korekt finansowych***. W jej wyniku stwierdził[28], że w koncepcji mechanizmu korekt finansowych w poprzednich *okresach programowania* występowały pewne uchybienia, a dzięki zastosowanym korektom tylko częściowo udało się skutecznie chronić budżet UE. Ponadto dane przedstawiane w sprawozdaniach nie były wystarczająco wiarygodne. Dotyczyło to m.in. szacowanych przyszłych korekt, które nie w pełni odzwierciedlały zdolności Komisji do wykrywania i korygowania *błędów*. Trybunał ustalił ponadto, że ramy prawne regulujące korekty finansowe w obszarze polityki spójności w latach 2014–2020 były złożone, a przepisy przyjęte na okres 2021–2027 nie zostały znacząco poprawione.

3.37. Efekt rotacji odnosi się do *instrumentów finansowych*, w ramach których finansowanie jest zwracane organom publicznym. Uzyskane w ten sposób środki powracające można wykorzystać do wsparcia dodatkowych *beneficjentów* i projektów. Trybunał stwierdził[29], że efekt rotacji **instrumentów finansowych** został częściowo osiągnięty w praktyce, chociaż nie wykorzystano w pełni jego potencjału. W trakcie trwania okresu kwalifikowalności ponowne wykorzystanie środków powracających (np. z pożyczek spłacanych przez *ostatecznych odbiorców*) w ramach instrumentów finansowych było ograniczone ze względu na takie czynniki jak presja absorpcyjna na instytucje zarządzające, długoterminowy charakter inwestycji, priorytety w zakresie przyciągania inwestorów prywatnych, niejasne przepisy lub czynniki zewnętrzne.

---

[27] Sprawozdanie specjalne 14/2025.

[28] Sprawozdanie specjalne 22/2025.

[29] Sprawozdanie specjalne 24/2025.

Główni partnerzy instytucjonalni

Parlament Europejski

3.38. Do końca kwietnia 2026 r. w komisjach Parlamentu Europejskiego omówiono 20 spośród 26 sprawozdań opublikowanych przez Trybunał. Natomiast w sekcji III „Komisja, *agencje wykonawcze* i *Europejskie Fundusze Rozwoju*" rezolucji w sprawie absolutorium za 2024 r. odniesiono się do 10[30] sprawozdań. Przykłady tych odniesień omówiono poniżej.

- Odnosząc się do sprawozdania Trybunału na temat mobilności wojskowej w UE[31], Parlament wezwał Komisję do kontynuacji wysiłków na rzecz większej przejrzystości wydatków Unii na obronę we wszystkich właściwych instrumentach, przedstawiania organowi udzielającemu absolutorium regularnego skonsolidowanego sprawozdania na temat wykonania i wyników budżetu, obejmującego wszystkie wydatki związane z obronnością z budżetu Unii, oraz do przedstawiania Parlamentowi bardziej systematycznych informacji na temat działań następczych oraz sprawozdawczości.

- Jeśli chodzi o sprawozdanie Trybunału dotyczące finansowania unijnego na rzecz walki z pożarami lasów[32], Parlament wezwał Komisję do poprawy agregacji wydatków związanych z pożarami lasów oraz do lepszego monitorowania wyników i długoterminowej trwałości działań zapobiegawczych.

- Parlament odniósł się także do sprawozdania Trybunału dotyczącego unijnej pomocy na rzecz wymiany handlowej dla krajów najsłabiej rozwiniętych[33] i wezwał Komisję do odwrócenia tendencji spadkowej w zakresie finansowania pomocy na rzecz wymiany handlowej dla krajów najsłabiej rozwiniętych, niezwłocznego przeprowadzenia analizy planowanej na 2026 r. i zaproponowania środków naprawczych, dzięki którym zasoby pomocy na rzecz wymiany handlowej będą trafiały przede wszystkim do krajów najbardziej potrzebujących.

---

[30] Sprawozdania specjalne 04/2025, 11/2025, 16/2025, 17/2025, 18/2025, 20/2025, 21/2025,22/2025, 24/2025 oraz 26/2025.

[31] Sprawozdanie specjalne 04/2025.

[32] Sprawozdanie specjalne 16/2025.

[33] Sprawozdanie specjalne 17/2025.

- Jeśli chodzi z kolei o sprawozdanie Trybunału na temat elastyczności budżetu UE[34], Parlament zalecił, aby w przyszłych wnioskach ustawodawczych dotyczących WRF Komisja uwzględniła kompleksową analizę potrzeb, ryzyka i zdolności reagowania kryzysowego. Ma to zapewnić, by *instrumenty elastyczności* były wystarczająco uzasadnione, odpowiednio finansowane i zdolne do reagowania na nieprzewidziane zdarzenia bez przedwczesnego wyczerpania środków.

- Odnosząc się natomiast do sprawozdania Trybunału na temat wsparcia Komisji na rzecz walki z głodem w Afryce Subsaharyjskiej[35], Parlament wezwał Komisję do poprawy analizy kosztów, planowania zamówień i wdrażania opartego na potrzebach.

Rada Unii Europejskiej

3.39. Do dnia 5 maja 2026 r. Rada opracowała konkluzje dotyczące 12[36] spośród 26 sprawozdań opublikowanych przez Trybunał w 2025 r. Ogólnie rzecz biorąc, w konkluzjach tych poparto treść zaleceń Trybunału; zawarto w nich również dodatkowe uwagi. Niektóre z tych uwag omówiono poniżej.

- W następstwie sprawozdania Trybunału na temat **działań w ramach polityki spójności na rzecz uchodźców w Europie**[37] Rada zwróciła się do Komisji, by ta zapewniła odpowiedni system monitorowania, jeżeli będzie przygotowywać nowe rozwiązania związane z kryzysem lub zmiany dotychczasowych rozwiązań – chodzi o to, by dostępne były dane niezbędne do oceny *skuteczności* takich rozwiązań.

[34] Sprawozdanie specjalne 18/2025.

[35] Sprawozdanie specjalne 20/2025.

[36] Sprawozdania specjalne 05/2025, 07/2025, 09/2025, 10/2025, 11/2025, 12/2025, 13/2025, 15/2025, 16/2025, 21/2025, 22/2025 oraz 24/2025.

[37] Sprawozdanie specjalne 05/2025.

- Jeśli chodzi o sprawozdanie Trybunału dotyczące **branży mikroczipów**[38], Rada zwróciła się do Komisji o przeprowadzenie praktycznej weryfikacji strategii, aby ocenić dopasowanie podjętych działań do wyznaczonych celów, oraz o podzielenie się tą oceną zarówno z państwami członkowskimi, jak i zainteresowanymi stronami, o szybkie określenie ścieżek środków naprawczych w koordynacji z państwami członkowskimi, a jednocześnie o terminowe wdrażanie strategii oraz przyspieszenie prac przygotowawczych z myślą o przeglądzie aktu w sprawie czipów w przyszłości.

- Odnosząc się do sprawozdania Trybunału na temat **korekt finansowych w polityce spójności**[39], Rada zwróciła się do Komisji o poprawę sposobu zgłaszania korekt w *rocznych sprawozdaniach z działalności* i w *sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania dotyczącym budżetu UE* w odniesieniu do wydatków w ramach polityki spójności, zgodnie z zaleceniem Trybunału.

[38] Sprawozdanie specjalne 12/2025.

[39] Sprawozdanie specjalne 22/2025.

Część 2 – Wyniki osiągnięte w programach realizowanych w ramach działu 2 wieloletnich ram finansowych

Wstęp

3.40. Analizując sprawozdawczość Komisji dotyczącą wyników, Trybunał co roku koncentruje się na konkretnym obszarze budżetu. W tym roku Trybunał objął analizą dostępne informacje na temat wyników osiągniętych w dziale 2 „Spójność, odporność i wartości", które przedstawiono w *zestawieniach wyników programów* zawartych w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania za 2024 r.

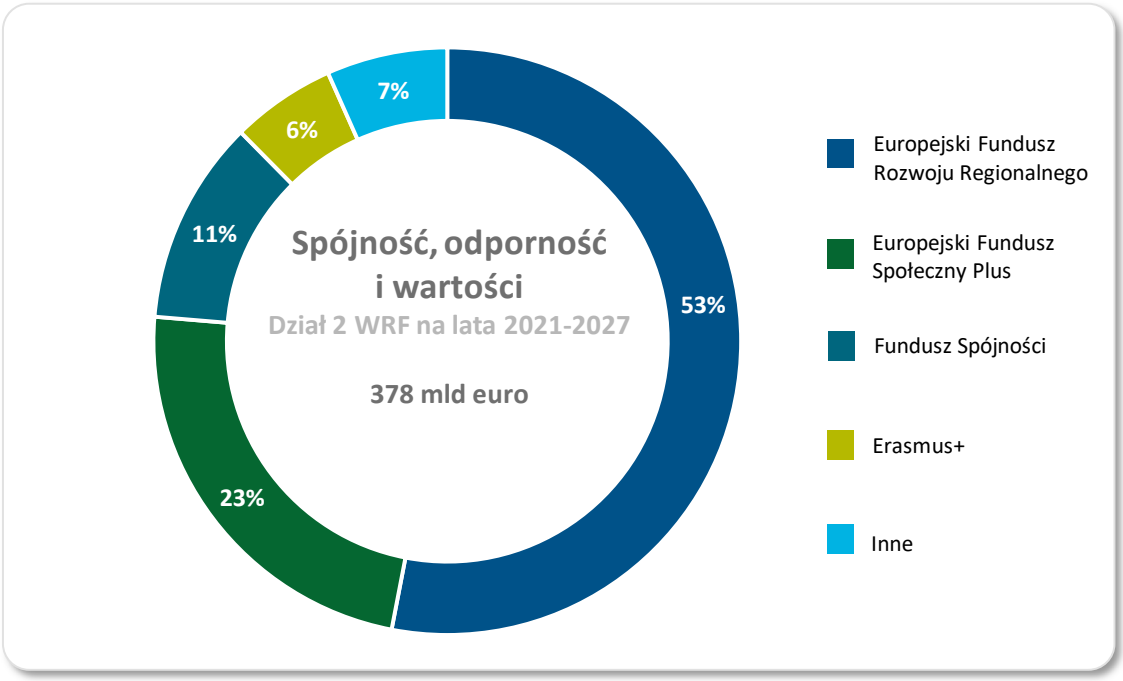
3.41. Polityka spójności to główna polityka inwestycyjna UE, która jest ukierunkowana na wszystkie unijne regiony i miasta. Wspiera tworzenie miejsc pracy, konkurencyjność przedsiębiorstw, wzrost gospodarczy, *zrównoważony rozwój* oraz poprawę jakości życia obywateli. Nadrzędnym celem polityki spójności jest zmniejszanie dysproporcji i wzmacnianie spójności w całej UE poprzez wspieranie inwestycji za pośrednictwem konkretnych programów krajowych lub regionalnych. Aby osiągnąć te cele i zaspokoić różne potrzeby rozwojowe we wszystkich regionach UE, na politykę spójności przeznaczono prawie jedną trzecią całkowitego budżetu UE na lata 2021–2027.

3.42. Najważniejsze fundusze finansowane z budżetu UE w ramach działu „Spójność, odporność i wartości" to:

- *Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego* (EFRR) – inwestycje na rzecz społecznego i gospodarczego rozwoju wszystkich regionów i miast UE;
- *Fundusz Spójności* (FS) – inwestycje w infrastrukturę środowiskową i transportową w mniej zamożnych państwach członkowskich;
- *Europejski Fundusz Społeczny Plus* (EFS+) – wsparcie na rzecz tworzenia w państwach członkowskich miejsc pracy oraz sprawiedliwego społeczeństwa sprzyjającego włączeniu społecznemu;
- *Erasmus+* – wsparcie na rzecz mobilności i współpracy w dziedzinie kształcenia, szkolenia, młodzieży i sportu w Europie i poza nią.

3.43. Początkowy przydział środków WRF w dziale „Spójność, odporność i wartości” wyniósł 378 mld euro w cenach z 2018 r., przy czym dwie trzecie tej kwoty przeznaczono łącznie na EFRR (200 mld euro) i Fundusz Spójności (43 mld euro) (***rys. 3.8***). EFS+, EFRR i Fundusz Spójności są wdrażane w trybie *zarządzania dzielonego* przez Komisję i państwa członkowskie, natomiast Erasmus+ jest w dużej mierze objęty *zarządzaniem pośrednim* i wdrażany przez agencje krajowe. W ***rozdziale 6*** niniejszego sprawozdania rocznego przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące *prawidłowości* wydatków poniesionych w ramach tego działu WRF.

Rys. 3.8 – Dział 2 WRF na lata 2021–2027



Źródło: Komisja Europejska, wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027 – kwoty zobowiązań – ceny z 2018 r.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

3.44. Trybunał przeanalizował sprawozdanie roczne Komisji z zarządzania i wykonania, które jest najważniejszym ogólnym sprawozdaniem Komisji na temat wyników wykonania budżetu UE. Kontrolerzy sprawdzili, czy Komisja prawidłowo zastosowała ramy sprawozdawczości na temat wyników w zestawieniach wyników programów z działu 2 WRF zamieszczonych w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania za 2024 r. Uwzględnili wyniki wcześniejszych prac kontrolnych Trybunału i przeanalizowali, w jaki sposób wykorzystano wskaźniki do przedstawienia informacji na temat wyników. W odniesieniu do wszystkich czterech programów objętych próbą (EFRR, Fundusz Spójności, EFS+ – a także będącego jego poprzednikiem EFS – oraz Erasmus+) Trybunał zbadał wiarygodność informacji na temat wyników, w tym wartości wskaźników podane w zestawieniach wyników programów. Ponadto zbadał, czy wskaźniki te zostały opracowane zgodnie z zasadą SMART, tj. czy były one skonkretyzowane, mierzalne, osiągalne, odpowiednie i określone w czasie.
W odniesieniu do EFS+ (a także jego poprzednika – EFS) sporządzane jest odrębne zestawienie wyników programów, a wyniki programów objętych EFRR i Funduszem Spójności są zgłaszane zbiorczo w zestawieniu dotyczącym polityki regionalnej. Trybunał ocenił również ogólne postępy zmierzone za pomocą wskaźników.

Sprawozdawczość na temat wyników w dziale 2 przedstawiono zgodnie z instrukcjami Komisji

3.45. Ramy sprawozdawczości na potrzeby sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania pozostały zasadniczo niezmienione, a Rada Zarządzania Korporacyjnego Komisji wydała odpowiednie instrukcje. Przeanalizowane przez kontrolerów Trybunału zestawienia wyników programów zostały sporządzone zgodnie z tymi instrukcjami.

3.46. Dane budżetowe podane w zestawieniach wyników programów i odnoszące się do programów objętych tegoroczną próbą Trybunału pochodzą z systemu księgowego Komisji. Trybunał nie wykrył istotnych błędów w zobowiązaniach ani płatnościach ujętych w sprawozdawczości za 2024 r.

3.47. Dyrekcja Generalna ds. Budżetu zweryfikowała jakość danych zawartych w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania. Kontrolerzy Trybunału ustalili, że większość danych ilościowych odnoszących się do programów zbadanych przez Trybunał i zawartych w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania za 2024 r. opierała się na odpowiednich dowodach potwierdzających.

3.48. Zgodnie z instrukcjami dotyczącymi sprawozdawczości w tabeli odnoszącej się do *kluczowych wskaźników efektywności* (KPI) w zestawieniu wyników programów można zgłosić co najwyżej dziewięć wskaźników. Niemniej Trybunał odnotował, że w odniesieniu do EFS na lata 2014–2020 ujęto tylko trzy wskaźniki, które oceniono jako „osiągnięte", a pozostałe dwa wskaźniki pominięto (przy czym jeden z nich oceniono wcześniej jako „osiągnięty", a drugi jako „wykazujący umiarkowane postępy"). Podobny problem występował w zestawieniu wyników programów w ramach polityki regionalnej na lata 2014–2020 – w zestawie wskaźników przedstawionych na krótkiej liście dziewięciu wskaźników w tym zestawieniu nie ujęto wszystkich kategorii oceny, takich jak „wymagające większej uwagi".

3.49. Trybunał przeanalizował informacje zgłoszone w sekcji „Konkretne przykłady osiągnięć" w zestawieniach wyników programów objętych próbą i stwierdził, że w przypadku programu EFS+ przedstawione dane liczbowe odzwierciedlały ogółem faktyczne osiągnięcia programu. Natomiast w przypadku EFRR i Funduszu Spójności ujęte informacje dotyczyły wartości osiągniętych w ramach projektów, które zostały wybrane do wsparcia i były w trakcie wdrażania, a nie tylko produktów końcowych wypracowanych po zakończeniu projektów, i jako takie nie powinny być przedstawiane jako konkretne osiągnięcia. Ponadto Trybunał stwierdził, że informacje w zestawieniach wyników programów dotyczących Erasmus+ zawartych w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania za 2024 r. odnoszą się w większości do osiągnięć z 2023 r., co sprawia, że są one mniej istotne dla okresu sprawozdawczego, którego dotyczy sprawozdanie.

W ramach sprawozdawczości na temat wyników na lata 2021–2027 udoskonalono monitorowanie rezultatów, ale nie oddziaływania

Ramy na lata 2021–2027 obejmują więcej wskaźników rezultatu niż ramy wcześniejsze, ale w przypadku większości programów wciąż brakuje wskaźników oddziaływania

3.50. Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał jest zdania, że kluczowe wskaźniki efektywności w objętych próbą zestawieniach wyników programów za oba okresy programowania (2014–2020 i 2021–2027) zostały w dużej mierze zdefiniowane zgodnie z zasadą SMART. Kluczowe wskaźniki efektywności stosowane w odniesieniu do EFRR i Funduszu Spójności na lata 2014–2020 nie mierzyły jednak w wystarczającym stopniu rezultatów, natomiast te, które dotyczyły EFS, nie mierzyły oddziaływania.

3.51. W rozporządzeniach dotyczących funduszy obowiązujących w latach 2021−2027 uwzględniono zrównoważone zestawy wskaźników obejmujących produkty i rezultaty, a w przypadku programu Erasmus+ ujęto również wskaźniki oddziaływania. W rozporządzeniach w sprawie EFRR i Funduszu Spójności oraz EFS+ obowiązujących w latach 2021–2027 nie ustanowiono żadnych wskaźników oddziaływania (***tabela 3.1***), choć byłyby one pomocne przy ocenie wyników osiąganych dzięki wydatkom UE w perspektywie długoterminowej.

Tabela 3.1 – Rodzaje wskaźników wykonania

Program	Wskaźnik wkładu	Wskaźnik produktu	Wskaźnik rezultatu	Wskaźnik oddziaływania	Łącznie
2014–2020 (*)					
EFRR i FS	0	58	0	0	58
EFS	0	22	9	0	31
Łącznie	**0**	**80**	**9**	**0**	**89**
2021–2027 (**)					
EFRR i FS	0	23	21	0	44
EFS+	0	16	9	0	25
Erasmus+	3	37	14	6	60
Łącznie	**3**	**76**	**34**	**6**	**129**

(*) Na podstawie rozporządzeń dotyczących poszczególnych programów.
(**) Na podstawie tabel z danymi na temat wyników, załączonych do projektu budżetu na 2026 r.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

3.52. W niektórych ocenach programów również dostrzeżono ograniczenia wynikające z braku wskaźników oddziaływania. Na przykład w ocenie skutków dotyczącej EFRR i Funduszu Spójności[40] Komisja zwróciła uwagę na potrzebę dokonania aktualizacji w kolejnym okresie programowania (2021–2027) w porównaniu z okresem wcześniejszym (2014–2020) przykładowo przez „rozszerzenie zestawu wspólnych wskaźników, tak by poza wskaźnikami produktu obejmowały one również wskaźniki rezultatu i oddziaływania”.

[40] Ocena skutków dotycząca Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności (SWD(2018) 282) z 29 maja 2018 r., s. 73.

3.53. W objaśnieniach dotyczących wspólnych wskaźników dla komponentu EFS+ objętego zarządzaniem dzielonym określono, że nie zaleca się stosowania wskaźników oddziaływania do celów monitorowania, a oddziaływanie powinno być oceniane w toku ewaluacji. Takie podejście uzasadniono trudnościami napotykanymi przy gromadzeniu wiarygodnych i aktualnych danych na potrzeby wskaźników oddziaływania oraz przy wykazywaniu związku przyczynowego między oddziaływaniem a programem.

3.54. W opinii 10/2026 dotyczącej wniosku ustawodawczego Komisji w sprawie ram wykonania WRF na okres po 2027 r. Trybunał stwierdził, że we wniosku tym nie ujęto wskaźników oddziaływania, choć potrzebę ich uwzględnienia wyraźnie stwierdzono w wytycznych dotyczących *lepszego stanowienia prawa*. Zdaniem Trybunału wskaźniki oddziaływania są niezbędne do celów monitorowania i ułatwienia przeprowadzania późniejszych ocen. Ponadto w ocenie śródokresowej programów polityki spójności[41] stwierdzono, że system monitorowania tych programów poprawił się w porównaniu z poprzednim okresem, ale „można go jeszcze ulepszyć pod względem dostępności i spójności danych, aby był bardziej przydatny do ewaluacji i oceny oddziaływania projektów, które otrzymały wsparcie”.

Ogólnie rzecz biorąc, identyfikowalność zgłoszonych danych była odpowiednia

3.55. Kontrolerzy Trybunału przeanalizowali wartości leżące u podstaw każdego z kluczowych wskaźników efektywności przedstawionych w zestawieniach wyników programów. W odniesieniu do funduszy objętych zarządzaniem dzielonym zbadali dane z ośmiu państw członkowskich w odniesieniu do EFRR i Funduszu Spójności oraz z czterech państw członkowskich w odniesieniu do EFS+. Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał stwierdził, że dane leżące u podstaw wybranych kluczowych wskaźników efektywności były ogólnie dostępne, a ich wartości można było prześledzić.

[41] Ocena śródokresowa programów polityki spójności na lata 2021–2027 finansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Funduszu Spójności i *Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji* (SWD(2025) 299), s. 75.

3.56. Jeśli chodzi o program Erasmus+, dowody potwierdzające leżące u podstaw wybranych wskaźników były ogólnie dostępne. Niemniej Trybunał odnotował, że w przypadku kluczowego wskaźnika efektywności „liczba uczestników działań w zakresie wirtualnego uczenia się” zgłoszone wyniki opierały się na danych prognozowanych, a nie rzeczywistych, co nie jest zgodne z instrukcjami dotyczącymi sporządzania sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania. W związku z tym zgłoszona wartość tego wskaźnika została zawyżona.

3.57. W ocenie śródokresowej programu Erasmus+[42] podkreślono istotne usprawnienia ram monitorowania w porównaniu z poprzednim programem, takie jak wprowadzenie nowych wskaźników w celu poprawy monitorowania wyników i oddziaływania programu oraz zmniejszenie liczby celów szczegółowych. Zwrócono jednak również uwagę na fakt, że w przypadku niektórych wskaźników dane pochodzące z monitorowania były niewystarczające i nie pozwalały skwantyfikować związku między działaniami w ramach programu Erasmus+ a ich wynikami.

Wskaźniki pokazują, że wyniki poszczególnych programów różniły się – w ocenie Trybunału były one niższe niż w ocenie Komisji

Przeprowadzona przez Trybunał ocena postępów w osiąganiu poziomów docelowych wskaźników jest mniej optymistyczna niż ocena Komisji

3.58. W obu okresach WRF metodyka oceny stosowana przez Komisję pozostała bez zmian. Ocena postępów w osiąganiu poziomów docelowych kluczowych wskaźników efektywności była przyporządkowywana do jednej z następujących kategorii: „osiągnięte”, „na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego”, „wykazujące umiarkowane postępy”, „wymagające większej uwagi” lub „brak danych”. Ta metodyka oceny jest również stosowana przez Komisję w tabelach z danymi na temat wyników, które są załączane do projektu budżetu i sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania.

[42] Ocena śródokresowa programu Erasmus+ na lata 2021–2027 i ocena końcowa programu Erasmus+ na lata 2014–2020 (SWD(2025) 186).

3.59. Trybunał odnotował, że w przypadku EFRR i Funduszu Spójności na lata 2021–2027 w programach określono jedynie cele pośrednie na 2024 r., co było zgodne z wymogami rozporządzenia[43]. Cele pośrednie nie są wyznaczane dla każdego roku, co utrudnia roczną ocenę postępów w kierunku osiągnięcia poziomu docelowego w 2029 r. Nie dysponując danymi dotyczącymi celów pośrednich, zarządzający programami i zainteresowane strony nie otrzymują w odpowiednim czasie informacji zwrotnych na temat postępów, co utrudnia im dostosowanie swoich strategii.

3.60. W przypadku EFS+ cele pośrednie ustanowiono w odniesieniu do 13 (52%) z 25 wskaźników. Jeszcze bardziej regularnie odbywało się to w ramach programu Erasmus+ – cele pośrednie wyznaczono dla każdego roku, co umożliwiło bardziej szczegółowe śledzenie postępów. Kwestia niewystarczającej liczby rocznych celów pośrednich wyznaczanych przez Komisję dla programów, których wyniki przedstawia ona w odnośnych tabelach z danymi, została już poruszona przez Trybunał w sprawozdaniu rocznym za 2024 r.[44]

3.61. Trybunał stwierdził również, że w odniesieniu do niektórych wskaźników nie wyznaczono poziomów docelowych. Brakowało ich na przykład w przypadku 5 (20%) z 25 wskaźników powiązanych z celem „włączenie społeczne, w tym przyczynianie się do eliminacji ubóstwa i do ochrony zdrowia” w ramach EFS+.

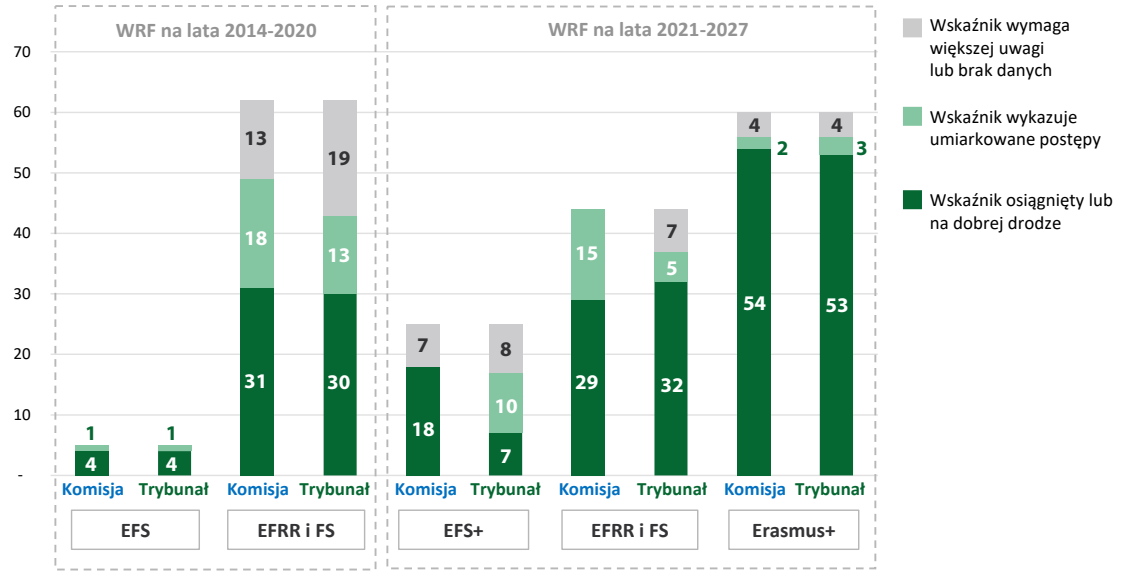
3.62. Trybunał przeanalizował dokonaną przez Komisję ocenę postępów dla objętych próbą Trybunału zestawień wyników za 2024 r. odnoszących się do programów z obu okresów programowania. W tym celu kontrolerzy Trybunału zastosowali metodykę podobną do metodyki opisanej w załączniku do sprawozdania Trybunału dotyczącego wyników wykonania budżetu UE za 2019 r. W 19% przypadków (38 ze 196) ocena wyników dokonana przez Trybunał różniła się od oceny Komisji (***rys. 3.9***). Szczegółową ocenę wyników przeprowadzoną przez Trybunał w podziale na poszczególne cele skontrolowanych programów przedstawiono w ***załączniku 3.3***. W większości przypadków Trybunał uznał, że ocena dokonana przez Komisję była nazbyt optymistyczna. Do pewnego stopnia ten stan rzeczy można wytłumaczyć faktem, że w ocenie Komisji uwzględniono projekty będące w trakcie realizacji, które nie zostały jeszcze wzięte pod uwagę w zgłoszonych danych liczbowych.

---

[43] Art. 16 rozporządzenia (UE) 2021/1060.

[44] Sprawozdanie roczne za 2024 r., rozdział 3, zalecenie 3.2.

Rys. 3.9 – Ocena wskaźników wykonania – Komisja i Europejski Trybunał Obrachunkowy



Komisja Komisja Europejska
Trybunał Europejski Trybunał Obrachunkowy
EFS Europejski Fundusz Społeczny
EFRR Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
FS Fundusz Spójności
EFS+ Europejski Fundusz Społeczny Plus

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

3.63. W *ramce 3.1* przedstawiono dwa przykłady programów na lata 2014–2020 finansowanych z EFRR i Funduszu Spójności, w przypadku których Trybunał uważa, że przeprowadzona przez Komisję ocena postępów nie była zgodna z wynikami podanymi w zestawieniach wyników programów. W przypadku pięciu wskaźników ujętych w zestawieniu wyników EFS na lata 2014–2020 ocena Trybunału była taka sama jak ocena Komisji.

Ramka 3.1

Przykład optymistycznych ocen wskaźników wykonania

EFRR na lata 2014–2020

Wskaźnik / wskaźnik cząstkowy	Poziom wyjściowy	Postępy	Poziom docelowy	Wyniki na dzień 31.12.2022	Ocena Komisji
Dodatkowe możliwości przerobowe w zakresie recyklingu odpadów	0	31%	1 424 815	436 056	Wskaźnik wykazuje umiarkowane postępy

Źródło: zestawienie wyników programów w ramach polityki regionalnej, sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania za 2024 r.

Fundusz Spójności na lata 2014–2020

Wskaźnik / wskaźnik cząstkowy	Poziom wyjściowy	Postępy	Poziom docelowy	Wyniki na dzień 31.12.2022	Ocena Komisji
Liczba dodatkowych osób korzystających z ulepszonego oczyszczania ścieków	0	37%	9 843 012	3 670 236	Wskaźnik wykazuje umiarkowane postępy

Źródło: zestawienie wyników programów w ramach polityki regionalnej, sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania za 2024 r.

W powyższych przypadkach ocena Komisji opiera się na oczekiwaniu osiągnięcia poziomu docelowego (rzeczywiste wyniki plus wyniki, jakie zostaną osiągnięte w przyszłości, w oparciu o podpisane umowy). Kategoria oceny „umiarkowane postępy” nie wydaje się uzasadniona w żadnym z przedstawionych przykładów, ponieważ zgłoszone wyniki pochodzą z końca 2022 r. i pozostał tylko jeden rok (2023), dla którego wyniki zostaną dopiero ujęte w sprawozdawczości. Na podstawie dostępnych informacji ostrożniej byłoby ocenić te dwa wskaźniki jako „wymagające większej uwagi”, ponieważ można zasadnie oczekiwać, że poziom docelowy założony dla tych wskaźników nie zostanie osiągnięty.

3.64. W odniesieniu do okresu 2021–2027 zgłoszono faktycznie osiągnięte wyniki, a oprócz tego zestawienia wyników EFS+ oraz zestawienia wyników EFRR i Funduszu Spójności uzupełniono o wartości kluczowych wskaźników efektywności odnoszące się do podpisanych umów o udzielenie *dotacji*, które nie zostały jeszcze wdrożone. Takie podejście pozwala bardziej kompleksowo ocenić wskaźniki, gdyż uwzględnia również wyniki, co do których oczekuje się, że zostaną osiągnięte. Niemniej jednak w odniesieniu do obowiązujących obecnie WRF Trybunał wykrył wskaźniki, w przypadku których jego zdaniem dokonana przez Komisję ocena postępów była nazbyt optymistyczna w porównaniu z osiągniętymi wynikami, bez względu na to, czy ocena ta opierała się na wartościach rzeczywistych czy dotyczących wybranych operacji. W ***ramce 3.2*** przedstawiono dwa przykłady takich sytuacji.

Ramka 3.2

Przykład optymistycznych ocen wskaźników wykonania

EFRR i Fundusz Spójności na lata 2021–2027

Wskaźnik / wskaźnik cząstkowy	Postępy	Poziom docelowy	Wyniki 31.12.2024	Ocena Komisji
12.1 Powierzchnia zielonej infrastruktury	Faktyczne wyniki: 0,41% Wybrane operacje: 5,31%	249 669	Faktyczne wyniki: 1 023 Wybrane operacje: 13 247	Wskaźnik wykazuje umiarkowane postępy

Źródło: zestawienie wyników programów w ramach polityki regionalnej, sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania za 2024 r.

EFS+

Wskaźnik / wskaźnik cząstkowy	Postępy	Poziom docelowy	Wyniki 31.12.2024	Ocena Komisji
3.4. Łączna liczba uczestników, którzy uczestniczyli w działaniach promujących integrację społeczną osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym	3%	135 800 000	3 420 000	Wskaźnik na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego

Źródło: zestawienie wyników EFS+ w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania za 2024 r.

Nawet jeśli dane o postępach na potrzeby obliczenia wskaźników odnoszących się do programów objętych EFRR są przedstawiane w oparciu o podpisane umowy (w nomenklaturze Komisji – „wybrane operacje”), postępy wynoszące 5% dla wybranych (niewdrożonych) operacji na koniec 2024 r. nie wskazują – w ocenie Trybunału – na umiarkowane postępy. Wskaźniki te należałoby raczej sklasyfikować jako „wymagające większej uwagi” (w celu wyjaśnienia przyczyn tak powolnych postępów).

W odniesieniu do EFS+ w zestawieniu wyników programów przedstawiono wartości rzeczywiste. Jako że nie uwzględniono dodatkowych informacji na temat projektów, które ewentualnie mogą zostać wdrożone w przyszłości (poza adnotacją „tempo wdrażania projektów przyspieszyło w 2024 r.” w tabelach z danymi na temat wyników), ocena postępów na poziomie 3% jako „na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego” po czterech latach wdrażania funduszu wydaje się nieuzasadniona.

3.65. W przypadku programu Erasmus+ Trybunał zasadniczo zgadza się ze wszystkimi ocenami kluczowych wskaźników efektywności dokonanymi przez Komisję.

Z dotychczas przedstawionych wartości wskaźników dotyczących obecnego okresu wynika, że wyniki poszczególnych programów są lepsze niż w poprzednich WRF (z wyjątkiem EFS+)

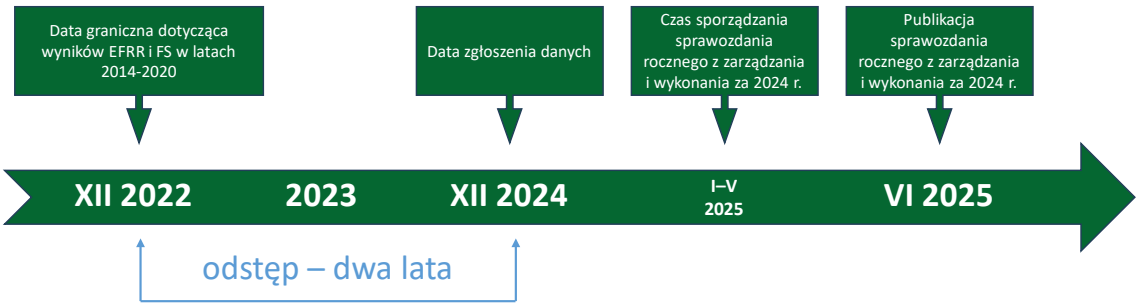
3.66. Kluczowe wskaźniki efektywności dostarczają przydatnych informacji na temat postępów i osiągania celów. Nie sposób jednak stwierdzić, w jakim stopniu finansowane działania zaspokoiły potrzeby na szczeblu UE, wyłącznie na podstawie tego, czy wskaźniki osiągnęły założone poziomy docelowe; wymaga to przeprowadzenia przez Komisję oceny po zrealizowaniu programu. W poniższych punktach przedstawiono ogólne wyniki wybranych programów w oparciu o przeprowadzoną przez Trybunał ocenę informacji przedstawionych w tabelach z danymi na temat wyników towarzyszących projektowi budżetu na 2026 r. W niektórych przypadkach ocena ta różni się od postępów wskazanych przez Komisję (pkt ***3.62***).

Okres 2014–2020

3.67. W przypadku EFRR i Funduszu Spójności w tabelach z danymi na temat wyników ujęto wartości 62 wskaźników i wskaźników cząstkowych, które dotyczyły 11 celów szczegółowych / kategorii. Zgodnie z oceną Trybunału (***rys. 3.9***) w przypadku 30 (48%) z 62 zgłoszonych wskaźników wykazano, że poziom docelowy został „osiągnięty” lub że wskaźnik jest „na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego”. Natomiast w odniesieniu do dziewięciu z tych wskaźników nie były dostępne żadne dane na poparcie oceny – dotyczyło to wskaźników oddziaływania, które nie będą już stosowane w następnym okresie sprawozdawczym (pkt ***3.50***). Trybunał uważa, że z perspektywy wskaźników zgłoszonych w zestawieniu wyników programów z 2024 r. poziomy docelowe dla programów polityki regionalnej zostały osiągnięte jedynie częściowo. Wynika to z tego, że Trybunał ocenił prawie połowę wskaźników dotyczących celów takich jak „zachowanie i ochrona środowiska naturalnego […]” i „promowanie zrównoważonego transportu […]” jako „wykazujące umiarkowane postępy” lub „wymagające większej uwagi” (***załącznik 3.3***).

3.68. Sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania za 2024 r. sporządzono na początku 2025 r. z wykorzystaniem danych za 2022 r., które były na ten moment najbardziej aktualne. Trybunał zwraca uwagę na to, że w rezultacie między datą publikacji sprawozdania a datą graniczną dla opublikowanych danych liczbowych występuje znaczny odstęp (***rys. 3.10***).

Rys. 3.10 – Najważniejsze daty w okresie sprawozdawczym w odniesieniu do sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania za 2024 r.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

3.69. W przypadku programu EFS w tabelach z danymi na temat wyników towarzyszących projektowi budżetu na 2026 r. ujęto wartości pięciu z 14 *wskaźników rezultatu* bezpośredniego określonych w rozporządzeniu. Przeprowadzona przez Trybunał ocena (***rys. 3.9***) jest zgodna z oceną Komisji. Na podstawie przedstawionych wartości wskaźników Trybunał uznaje, że cele programu zostały osiągnięte (***załącznik 3.3***).

Okres 2021–2027

3.70. W tabelach z danymi na temat wyników przedstawiono wartości 44 wskaźników w odniesieniu do programów objętych EFRR i Funduszem Spójności, które dotyczyły 20 celów szczegółowych. Zgodnie z oceną Trybunału (***rys. 3.9***) i na podstawie przedstawionych oczekiwanych rezultatów w przypadku 32 (73%) z 44 zgłoszonych wskaźników wykazano, że wskaźnik jest na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego. W związku z tym Trybunał uważa, że ogólnie rzecz biorąc, programy są na dobrej drodze do osiągnięcia większości swoich celów (***załącznik 3.3***). Trybunał odnotował również, że ocena śródokresowa[45] była ogólnie pozytywna, stwierdzono w niej bowiem, że oceniane fundusze dobrze spełniają swoją funkcję w zakresie niwelowania dysproporcji regionalnych oraz że w pierwszej połowie 2024 r. wdrażanie zostało znacznie przyspieszone i udało się osiągnąć średni poziom z lat 2014–2020.

[45] SWD(2025) 299.

3.71. W przypadku EFRR i Funduszu Spójności na lata 2021–2027 przy wszystkich wskaźnikach przedstawionych w tabelach z danymi na temat wyników dodano to samo ogólne wyjaśnienie tendencji: „Obecnie jest zbyt wcześnie na sformułowanie uwag na temat ustalonych poziomów docelowych w ramach polityki spójności. Na tym etapie cyklu wdrażania nie ma jednak powodów, aby oczekiwać, że poziomy docelowe nie zostaną osiągnięte”. Biorąc pod uwagę, że zbliża się połowa okresu wdrażania programów (okres sprawozdawczy w odniesieniu do programów powinien obejmować dziewięć lat, a obecnie analizowane wyniki dotyczą czwartego roku ich realizacji), brak rocznych celów pośrednich utrudnia obiektywną ocenę postępów i nie sprzyja podejmowaniu działań naprawczych w odpowiednim terminie (pkt ***3.59***).

3.72. W przypadku programu EFS+ w tabeli z danymi na temat wyników przedstawiono wartości 25 wskaźników dotyczących czterech ogólnych obszarów polityki (***załącznik 3.3***). W przeciwieństwie do wskaźników odnoszących się do funduszy polityki regionalnej w tym przypadku zamiast oczekiwanych rezultatów wybranych operacji zgłaszane są rzeczywiste rezultaty. W tym względzie sprawozdanie roczne Trybunału za 2024 r. zawierało zalecenie dotyczące uzasadniania oceny przeprowadzonej w oparciu o informacje inne niż zatwierdzone dane (zalecenie 3.3). Z oceny Trybunału (***rys. 3.9***) wynika, że jedynie w przypadku siedmiu (35%) z 20 zgłoszonych wskaźników, dla których określono poziomy docelowe, wykazano, że wskaźniki te są na dobrej drodze do osiągnięcia założonych poziomów. Z przeprowadzonej przez Trybunał analizy wskaźników wynika ponadto, że jak dotąd poziomy docelowe w ramach programu zostały osiągnięte jedynie częściowo, przy czym celem, w ramach którego poczyniono największe postępy, jest „zatrudnienie i innowacje społeczne”, a najmniejsze – „włączenie społeczne”.

3.73. W przypadku Erasmus+ w tabelach z danymi na temat wyników przedstawiono wartości 60 wskaźników dotyczących trzech celów szczegółowych (***załącznik 3.3***). Przeprowadzona przez Trybunał ocena (***rys. 3.9***) jest zbieżna z oceną Komisji – w przypadku 53 (88%) z 60 zgłoszonych wskaźników wykazano, że wskaźniki te są na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego lub poziom docelowy został już osiągnięty. Ocena ta znajduje potwierdzenie w ewaluacji śródokresowej.

3.74. Jeśli chodzi o program Erasmus+, w przypadku 21 wskaźników (35% z 60 wskaźników) wyznaczone poziomy docelowe zostały już osiągnięte, zaledwie po czterech latach wdrażania, choć program ma być realizowany przez siedem lat. Rodzi to wątpliwości co do poziomu ambicji celów. Ponadto zgłoszone wyniki mogły być niedoszacowane, ponieważ w przypadku 10 wskaźników (17% z 60) nie podano danych za 2024 r., a dane na temat wyników dotyczyły wyłącznie lat 2021–2023, natomiast w przypadku trzech wskaźników nie zgłoszono żadnych danych za cały okres sprawozdawczy. Dodatkowe informacje zamieszczane w tabelach z danymi na temat wyników często nie zawierały klarownych wyjaśnień dotyczących braku danych.

Wnioski i zalecenia

3.75. Informacje sprawozdawcze na temat wyników w odniesieniu do działu 2 WRF przedstawione przez Komisję w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania za 2024 r. były zgodne z instrukcjami instytucjonalnymi (pkt ***3.45***–***3.47***). W niektórych przypadkach informacje przedstawione w tabeli podsumowującej w odniesieniu do wskaźników dotyczących wyników programów były zbyt optymistyczne, ponieważ podawano przykłady tylko tych wskaźników, które wykazywały zadowalające postępy (pkt ***3.48***), albo przedstawiano informacje na temat wyników odnoszące się do trwających projektów, a nie końcowych rezultatów (pkt ***3.49***).

3.76. Wskaźniki wykonania przedstawione dla obu okresów w zestawieniach wyników programów były zgodne z zasadą SMART (pkt ***3.50***). Ramy wykonania WRF na lata 2021–2027 obejmują wprawdzie więcej wskaźników rezultatu niż ramy odnoszące się do poprzedniego okresu, lecz w przypadku większości programów nadal brakuje wskaźników oddziaływania. Trybunał jest zdania, że określenie wskaźników oddziaływania na początku okresu programowania ułatwia późniejsze monitorowanie i ocenę (pkt ***3.53***–***3.54***). Przykładem dobrych praktyk w tym zakresie jest program Erasmus+, który obejmuje pełny zestaw wskaźników produktu, rezultatu i oddziaływania (pkt ***3.54***).

3.77. Ogólnie rzecz biorąc, identyfikowalność przedstawionych danych na temat wyników była odpowiednia. Niemniej Trybunał odnotował, że w przypadku jednego ze wskaźników dotyczących programu Erasmus+ wykorzystano dane dotyczące prognozowanych rezultatów zamiast rzeczywiście osiągniętych, co doprowadziło do zawyżenia wyników (pkt ***3.56***).

3.78. Stosowana przez Komisję metodyka oceny postępów w osiąganiu poziomów docelowych wskaźników pozostała niezmieniona w porównaniu z poprzednim okresem, co zagwarantowało ogólną stabilność ram wykonania (pkt ***3.58***).
W przypadku 19% wskaźników (37 ze 196) uwzględnionych w zestawieniach wyników, które zostały objęte próbą Trybunału, kontrolerzy ocenili osiągnięte postępy odmiennie niż Komisja. Trybunał uznał, że w odniesieniu do większości z tych wskaźników postępy są mniejsze, niż oszacowała to Komisja. Do pewnego stopnia ten stan rzeczy można wytłumaczyć faktem, że w ocenie Komisji uwzględniono projekty będące w trakcie realizacji, a także innymi czynnikami, które nie zostały jeszcze odzwierciedlone w zgłoszonych danych liczbowych (pkt ***3.62***–***3.65***).

3.79. Jeśli chodzi o programy objęte zarządzaniem dzielonym na lata 2014–2020, Trybunał uznał na podstawie zestawienia wyników programów za 2024 r., że poziomy docelowe założone dla EFRR i Funduszu Spójności zostały osiągnięte jedynie częściowo (pkt ***3.67***). Ponadto długi czas, jaki upłynął (pkt ***3.68***) między rokiem, w którym wyniki ujęto w sprawozdaniu (2024 r.), a rokiem, w którym zgłoszono dane (2022 r.), utrudnił przeprowadzenie zbiorczej oceny programów w oparciu o aktualne dane. Natomiast poziomy docelowe dla EFS zostały osiągnięte (pkt ***3.69***).

3.80. Jeśli chodzi o programy na lata 2021–2027, Trybunał uznał – odnosząc się do wskaźników, dla których dane były dostępne – że EFRR i Fundusz Spójności (pkt ***3.70***) oraz Erasmus+ (pkt ***3.73***) są na dobrej drodze do osiągnięcia wyznaczonych dla nich poziomów docelowych, natomiast EFS+ (pkt ***3.72***) pozostaje w tyle, jako że – w ocenie Trybunału – jedynie 35% wskaźników (7 z 20) jest na dobrej drodze do osiągnięcia poziomów docelowych.

3.81. Niemniej w odniesieniu do EFRR i Funduszu Spójności na lata 2021–2027 nie określono rocznych celów pośrednich dla wskaźników wykonania, co utrudnia obiektywną ocenę okresowych postępów (pkt ***3.71***). Ponadto w przypadku programu Erasmus+ poziomy docelowe wielu wskaźników zostały już osiągnięte, choć termin ich osiągnięcia upływa dopiero za trzy lata (pkt ***3.74***). Wskazuje to, że odnośne poziomy docelowe mogły nie być wystarczająco ambitne.

3.82. Na podstawie tych wniosków Trybunał zaleca, co następuje.

Zalecenie 3.1 – Ulepszenie sprawozdawczości na temat wyników

Komisja powinna:

a) określić wskaźniki oddziaływania, aby ułatwić ocenę długoterminowych wyników programów. Wskaźniki te byłyby przydatne przy przeprowadzaniu ocen *ex post* WRF na lata 2021–2027;

b) zaktualizować poziomy docelowe wyznaczone dla programu Erasmus+ w oparciu o dotychczasowe osiągnięcia i czas, który pozostał na wdrożenie działań.

Termin realizacji: sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania za 2026 r.

Zalecenie 3.2 – Doprecyzowanie treści podsumowania najważniejszych osiągnięć programów

W znajdującej się w części wstępnej zestawień wyników programów sekcji „Konkretne przykłady osiągnięć” Komisja powinna przedstawiać jedynie faktyczne osiągnięcia.

Termin realizacji: sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania za 2026 r.

Załączniki

Załącznik 3.1 – Sprawozdania specjalne Trybunału z 2025 r. w podziale na obszary strategiczne

Reakcja UE w zakresie odbudowy po kryzysie	▪ Sprawozdanie specjalne 09/2025 pt. „Systemy zapewniające zgodność wydatków z RRF z przepisami dotyczącymi zamówień publicznych i zasadami pomocy państwa” ▪ Sprawozdanie specjalne 10/2025 pt. „Reformy rynku pracy ujęte w krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności” ▪ Sprawozdanie specjalne 13/2025 pt. „Wsparcie z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności na rzecz transformacji cyfrowej w państwach członkowskich UE” ▪ Sprawozdanie specjalne 18/2025 pt. „Elastyczność budżetu UE” ▪ Sprawozdanie specjalne 21/2025 pt. „Wsparcie z RRF na rzecz lepszego otoczenia biznesowego”
Konkurencyjność	▪ Sprawozdanie specjalne 01/2025 pt. „Płatności cyfrowe w UE” ▪ Sprawozdanie specjalne 03/2025 pt. „Nieuzasadnione blokowanie geograficzne w handlu elektronicznym” ▪ Sprawozdanie specjalne 07/2025 pt. „Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych” ▪ Sprawozdanie specjalne 12/2025 pt. „Unijna strategia w dziedzinie mikroczipów” ▪ Sprawozdanie specjalne 19/2025 pt. „Krytyczne niedobory leków”
Odporność i wartości europejskie	▪ Sprawozdanie specjalne 04/2025 pt. „Mobilność wojskowa w UE” ▪ Sprawozdanie specjalne 05/2025 pt. „Działania w ramach polityki spójności na rzecz uchodźców w Europie” ▪ Sprawozdanie specjalne 11/2025 pt. „Przejrzystość finansowania unijnego przyznanego organizacjom pozarządowym” ▪ Sprawozdanie specjalne 15/2025 pt. „Pomoc humanitarna UE objęta zarządzaniem zdalnym” ▪ Sprawozdanie specjalne 17/2025 pt. „Unijna pomoc na rzecz wymiany handlowej dla krajów najsłabiej rozwiniętych” ▪ Sprawozdanie specjalne 26/2025 pt. „Organy UE zajmujące się zwalczaniem nadużyć finansowych”
Zmiana klimatu, środowisko i zasoby naturalne	▪ Sprawozdanie specjalne 02/2025 pt. „Zanieczyszczenia w miastach UE” ▪ Sprawozdanie specjalne 06/2025 pt. „Działania UE na rzecz zwalczania zanieczyszczania morza przez statki” ▪ Sprawozdanie specjalne 16/2025 pt. „Finansowanie unijne na rzecz zwalczania pożarów lasów” ▪ Sprawozdanie specjalne 20/2025 pt. „Wsparcie Komisji na rzecz walki z głodem w Afryce Subsaharyjskiej” ▪ Sprawozdanie specjalne 23/2025 pt. „Gospodarowanie odpadami komunalnymi” ▪ Sprawozdanie specjalne 25/2025 pt. „Projekty strategiczne w ramach programu LIFE”
Polityka fiskalna i finanse publiczne	▪ Sprawozdanie specjalne 08/2025 pt. „Oszustwa związane z VAT w imporcie” ▪ Sprawozdanie specjalne 14/2025 pt. „Upowszechnienie dodatkowych programów emerytalnych w UE” ▪ Sprawozdanie specjalne 22/2025 pt. „Korekty finansowe w obszarze polityki spójności” ▪ Sprawozdanie specjalne 24/2025 pt. „Instrumenty finansowe w polityce spójności”

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Załącznik 3.2 – Przykłady działań podjętych przez Komisję na wczesnym etapie w związku z zaleceniami zawartymi w sprawozdaniach specjalnych Trybunału z 2025 r.

Reakcja UE w zakresie odbudowy po kryzysie

W czerwcu 2025 r. Komisja przedstawiła państwom członkowskim wytyczne dotyczące dalszego usprawnienia *krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności* (KPO), aby zapewnić, by wszystkie kamienie milowe i wartości docelowe zostały osiągnięte do 31 sierpnia 2026 r.[46] Plany partnerstwa krajowego i regionalnego zaproponowane przez Komisję w WRF na lata 2028–2034 powinny zapewniać w przyszłości ścisłe powiązanie między finansowaniem unijnym a zaleceniami dla poszczególnych krajów[47].

W lipcu 2025 r. Komisja opublikowała wniosek ustawodawczy dotyczący WRF na lata 2028–2034 wraz z towarzyszącym mu *dokumentem roboczym służb Komisji*. W październiku 2025 r. Komisja dokonała przeglądu i aktualizacji procedur stosowanych przez nią przy przygotowywaniu *projektów budżetów korygujących*[48].

We wniosku ustawodawczym dotyczącym Europejskiego Funduszu transformacja cyfrowa została wskazana jako jeden z celów szczegółowych na lata 2028–2034. Będzie ona również finansowana ze środków segmentu polityki dotyczącego przywództwa cyfrowego w ramach zaproponowanego Europejskiego Funduszu Konkurencyjności.

Zwiększanie konkurencyjności gospodarczej UE z korzyścią dla wszystkich obywateli

W grudniu 2025 r. współprawodawcy osiągnęli wstępne porozumienie polityczne w sprawie pakietu farmaceutycznego i zakończyli związane z nim negocjacje. Ponadto Komisja przyjęła pakiet dotyczący zdrowia, w tym europejski akt w sprawie biotechnologii I, zmieniający przepisy unijne regulujące badania kliniczne. Rada ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Ochrony Konsumentów poparła ogólne podejście Komisji zaproponowane w akcie dotyczącym leków o krytycznym znaczeniu.

W lutym 2026 r. Komisja złożyła przedkomercyjne zamówienie publiczne na dalsze prace w zakresie opracowania szczepionek przeciwko grypie nowej generacji[49].

---

[46] Sprawozdania specjalne 10/2025 oraz 13/2025.

[47] Sprawozdanie specjalne 10/2025.

[48] Sprawozdanie specjalne 18/2025.

[49] Sprawozdanie specjalne 19/2025.

Odporność na zagrożenia dla bezpieczeństwa Unii oraz poszanowanie europejskich wartości wolności, demokracji i praworządności

W październiku 2025 r. Komisja opublikowała oceny *ex post* dotyczące okresu programowania 2014–2020, które obejmowały: sekcje na temat instrumentów kryzysowych, odrębne badanie uzupełniające, które dotyczyło przede wszystkim reagowania kryzysowego, arkusze informacyjne na temat poszczególnych krajów i analizy przykładów, a także sprawozdanie z oceny *REACT-EU*[50].

W listopadzie 2025 r. Komisja opublikowała wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie ustanowienia ram środków ułatwiających transport sprzętu i personelu wojskowego oraz towarów wojskowych w całej Unii wraz ze wspólnym komunikatem w sprawie mobilności wojskowej[51].

Zmiana klimatu, środowisko i zasoby naturalne

W grudniu 2025 r. Komisja opublikowała komunikat w sprawie szybszego przejścia Europy na gospodarkę o obiegu zamkniętym i wzmocnienia obiegu zamkniętego tworzyw sztucznych[52].

W czerwcu 2025 r. Komisja przyjęła Europejski pakt na rzecz wszechoceanu. W marcu 2026 r. przyjęto strategię UE na rzecz przemysłu morskiego, strategię UE w sprawie portów[53] oraz komunikat Komisji w sprawie zintegrowanego zarządzania ryzykiem pożarów roślinności[54].

---

[50] Sprawozdanie specjalne 05/2025.

[51] Sprawozdanie specjalne 04/2025.

[52] Sprawozdanie specjalne 23/2025.

[53] Sprawozdanie specjalne 06/2025.

[54] Sprawozdanie specjalne 16/2025.

Polityka fiskalna i finanse publiczne

W lipcu 2025 r. przyjęto dyrektywę Rady (UE) 2025/1539 (zmieniającą dyrektywę 2006/112/WE). Wprowadzono w niej środki, które zapewnią pobór VAT od towarów importowanych, które są nabywane przez konsumentów w UE[55].

W listopadzie 2025 r. Komisja zaproponowała zacieśnienie współpracy między organami podatkowymi, OLAF i Prokuraturą Europejską. W momencie sporządzania niniejszego rozdziału sprawozdania rocznego wniosek dotyczący zmiany rozporządzenia (UE) nr 904/2010 był przedmiotem debaty w Radzie[56].

W listopadzie 2025 r. Komisja przyjęła również pakiet dotyczący emerytur, mający na celu zwiększenie powszechności dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego. Obejmował on zalecenie w sprawie systemów monitorowania uprawnień emerytalnych, propozycję zmiany dyrektywy w sprawie instytucji pracowniczych programów emerytalnych (dyrektywy IORP II) oraz wniosek dotyczący zmiany rozporządzenia w sprawie ogólnoeuropejskiego indywidualnego produktu emerytalnego (OIPE), a także komunikat w sprawie zwiększenia zdolności unijnego sektora emerytur dodatkowych w celu poprawy dochodów emerytalnych i dostarczenia długoterminowego kapitału gospodarce UE[57].

[55] Sprawozdanie specjalne 08/2025.

[56] Sprawozdanie specjalne 08/2025.

[57] Sprawozdanie specjalne 14/2025.

Załącznik 3.3 – Stan realizacji wskaźników wykonania na dzień 31.12.2024 r. zgodnie z oceną Trybunału

EFRR i FS na lata 2014–2020

Priorytety inwestycyjne	Ocena wskaźnika wykonania					Łącznie
	Wskaźnik osiągnięty	Wskaźnik na dobrej drodze	Wskaźnik wykazuje umiarkowane postępy	Wskaźnik wymaga większej uwagi	Nie określono poziomu docelowego	
1. Wzmacnianie badań naukowych […]	3	0	2	0	0	5
2. Zwiększanie dostępności […] technologii informacyjno-komunikacyjnych	0	0	1	0	0	1
3. Wzmacnianie konkurencyjności MŚP	2	1	0	0	0	3
4. […] Przejście na gospodarkę niskoemisyjną […]	0	3	3	2	0	8
5. Promowanie dostosowania do zmian klimatu […]	1	2	0	1	0	4
6. Utrzymanie stanu środowiska i jego ochrona […]	1	2	2	3	0	8
7. Promowanie zrównoważonego transportu […]	2	6	3	4	3	18
8. Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia […]	0	1	0	0	0	1
9. Promowanie włączenia społecznego […]	0	1	1	0	0	2
10. Inwestowanie w kształcenie, szkolenie […]	1	0	0	0	0	1
11. Zmniejszenie dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów […]	2	2	1	0	6	11
Łącznie	**12**	**18**	**13**	**10**	**9**	**62**
	19%	29%	21%	16%	15%	

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie tabel z danymi na temat wyników załączonych do projektu budżetu na 2026 r.

EFS na lata 2014–2020

Ogólny obszar polityki	Ocena wskaźnika wykonania			Łącznie
	Wskaźnik osiągnięty	Wskaźnik na dobrej drodze	Wskaźnik wykazuje umiarkowane postępy	
1. Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia	0	1	0	1
2. Promowanie włączenia społecznego […]	0	0	1	1
3. Inwestowanie w kształcenie, szkolenie […]	1	0	0	1
4. Promowanie wsparcia ukierunkowanego w szczególności na *młodzież NEET*	2	0	0	2
Łącznie	**3**	**1**	**1**	**5**
	60%	20%	20%	

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie tabel z danymi na temat wyników załączonych do projektu budżetu na 2026 r.

EFRR na lata 2021–2027

Cel szczegółowy	Ocena wskaźnika wykonania			Łącznie
	Wskaźnik na dobrej drodze	Wskaźnik wykazuje umiarkowane postępy	Wskaźnik wymaga większej uwagi	
1. Zwiększenie potencjału w zakresie badań i innowacji oraz wykorzystywanie zaawansowanych technologii	3	0	0	3
2. Czerpanie korzyści z cyfryzacji dla obywateli, przedsiębiorstw i rządów	2	0	0	2
3. Pobudzanie wzrostu i konkurencyjności MŚP	2	0	0	2
4. Rozwijanie umiejętności w zakresie inteligentnej specjalizacji, transformacji przemysłowej i przedsiębiorczości	2	0	0	2
5. Udoskonalanie łączności cyfrowej	2	0	0	2
6. Wspieranie działań na rzecz efektywności energetycznej i redukcji emisji gazów cieplarnianych	1	0	1	2
7. Promowanie energii odnawialnej	2	0	0	2
8. Rozwój inteligentnych systemów i sieci energetycznych oraz systemów magazynowania energii poza TEN-E	1	0	1	2
9. Wspieranie przystosowania się do zmiany klimatu, zapobiegania ryzyku i odporności na klęski żywiołowe	2	0	0	2
10. Wspieranie zrównoważonej gospodarki wodnej	2	0	0	2
11. Wspieranie przechodzenia na gospodarkę o obiegu zamkniętym	0	1	1	2
12. Wzmacnianie ochrony przyrody i bioróżnorodności oraz zielonej infrastruktury, szczególnie w środowisku miejskim, oraz zmniejszanie zanieczyszczenia	0	1	1	2
13. Wspieranie zrównoważonej multimodalnej mobilności miejskiej	1	1	0	2
14. Rozwój zrównoważonej, inteligentnej, bezpiecznej i intermodalnej sieci TEN-T odpornej na zmianę klimatu	4	0	0	4
15. Rozwój i udoskonalanie zrównoważonej, odpornej na zmianę klimatu, inteligentnej i intermodalnej mobilności na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, w tym poprawa dostępu do sieci TEN-T oraz mobilności transgranicznej	3	0	1	4
16. Poprawa skuteczności rynków pracy oraz dostępu do wysokiej jakości zatrudnienia poprzez rozwój innowacji społecznych i infrastruktury społecznej	0	1	1	2
17. Poprawa dostępu do wysokiej jakości usług sprzyjających włączeniu społecznemu w zakresie kształcenia, szkoleń i uczenia się przez całe życie poprzez rozwój infrastruktury	2	0	0	2
18. Zwiększenie integracji społeczno-gospodarczej społeczności marginalizowanych, migrantów i grup defaworyzowanych dzięki zintegrowanym działaniom obejmującym usługi mieszkaniowe i usługi społeczne	0	1	1	2
19. Zapewnienie równego dostępu do opieki zdrowotnej poprzez rozwój infrastruktury, w tym podstawowej opieki zdrowotnej	2	0	0	2
20. Wspieranie zintegrowanego rozwoju społecznego, gospodarczego i środowiskowego, dziedzictwa kulturowego, turystyki i bezpieczeństwa na obszarach miejskich	1	0	0	1
Łącznie	**32**	**5**	**7**	**44**
	73%	11%	16%	

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie tabel z danymi na temat wyników załączonych do projektu budżetu na 2026 r.

EFS+ na lata 2021–2027

Cel szczegółowy	Ocena wskaźnika wykonania				Łącznie
	Wskaźnik na dobrej drodze	Wskaźnik wykazuje umiarkowane postępy	Wskaźnik wymaga większej uwagi	Brak danych	
1. Zatrudnienie i mobilność pracowników	0	5	0	0	5
2. Kształcenie	0	4	0	0	4
3. Włączenie społeczne, w tym przyczynianie się do eliminacji ubóstwa i do ochrony zdrowia	2	1	3	5	11
4. Zatrudnienie i innowacje społeczne	5	0	0	0	5
Łącznie	**7**	**10**	**3**	**5**	**25**
	28%	40%	12%	20%	

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie tabel z danymi na temat wyników załączonych do projektu budżetu na 2026 r.

Erasmus+

Cel szczegółowy	Ocena wskaźnika wykonania					Łącznie
	Wskaźnik osiągnięty	Wskaźnik na dobrej drodze	Wskaźnik wykazuje umiarkowane postępy	Wskaźnik wymaga większej uwagi	Brak danych	
1. Promowanie *mobilności edukacyjnej* osób i grup, jak również współpracy, jakości, włączenia i sprawiedliwości, doskonałości, kreatywności i innowacyjności na szczeblu organizacji i polityk w dziedzinie kształcenia i szkolenia	5	23	0	0	0	28
2. Promowanie wśród osób młodych mobilności edukacyjnej w zakresie uczenia się pozaformalnego i nieformalnego oraz aktywnego uczestnictwa, jak również współpracy, jakości, włączenia, kreatywności i innowacyjności na szczeblu organizacji i polityk w dziedzinie młodzieży	2	12	2	0	1	17
3. Promowanie mobilności edukacyjnej personelu sportowego, jak również współpracy, jakości, włączenia, kreatywności i innowacyjności na szczeblu organizacji sportowych i polityk w dziedzinie sportu	1	10	1	1	2	15
Łącznie	**8**	**45**	**3**	**1**	**3**	**60**
	13%	75%	5%	2%	5%	

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie tabel z danymi na temat wyników załączonych do projektu budżetu na 2026 r.

Rozdział 4

Dochody

Spis treści

	Punkty
Wstęp	4.1.-4.7.
Krótki opis	4.2.-4.4.
Zakres kontroli i podejście kontrolne	4.5.-4.7.
Prawidłowość transakcji	4.8.
Badanie określonych elementów systemów zarządzania i kontroli	4.9.-4.34.
Opóźnienia ze strony państw członkowskich oraz uchybienia w naliczaniu odsetek za zwłokę w odniesieniu do zastrzeżeń dotyczących DNB	4.10.-4.16.
Uproszczenie systemu VAT doprowadziło do znacznego zmniejszenia liczby nierozstrzygniętych zastrzeżeń	4.17.
Utrzymują się uchybienia w zarządzaniu i księgowaniu TZW w poszczególnych krajach	4.18.-4.24.
Dane państw członkowskich dotyczące tworzyw sztucznych nie są w pełni zgodne z przepisami UE, ale Komisja zgłasza odpowiednie zastrzeżenia	4.25.-4.27.
Ustanowienie Urzędu UE ds. Celnych przebiega zgodnie z planem, lecz nadal istnieje ryzyko dla budowy unijnego centrum danych celnych	4.28.-4.30.
Niektóre państwa członkowskie opóźniają przejście na cyfrowe i interoperacyjne unijne środowisko celne	4.31.-4.34.
Roczne sprawozdania z działalności	4.35.-4.36.
Wnioski i zalecenia	4.37.-4.41.
Wniosek	4.37.-4.39.
Zalecenia	4.40.-4.41.

Załączniki

Załącznik 4.1 – Liczba nierozstrzygniętych zastrzeżeń dotyczących DNB, zastrzeżeń dotyczących VAT, punktów otwartych w zakresie TZW i zastrzeżeń dotyczących tworzyw sztucznych w podziale na państwa członkowskie według stanu na dzień 31 grudnia 2025 r.

Załącznik 4.2 – Wyniki monitorowania realizacji wcześniejszego zalecenia

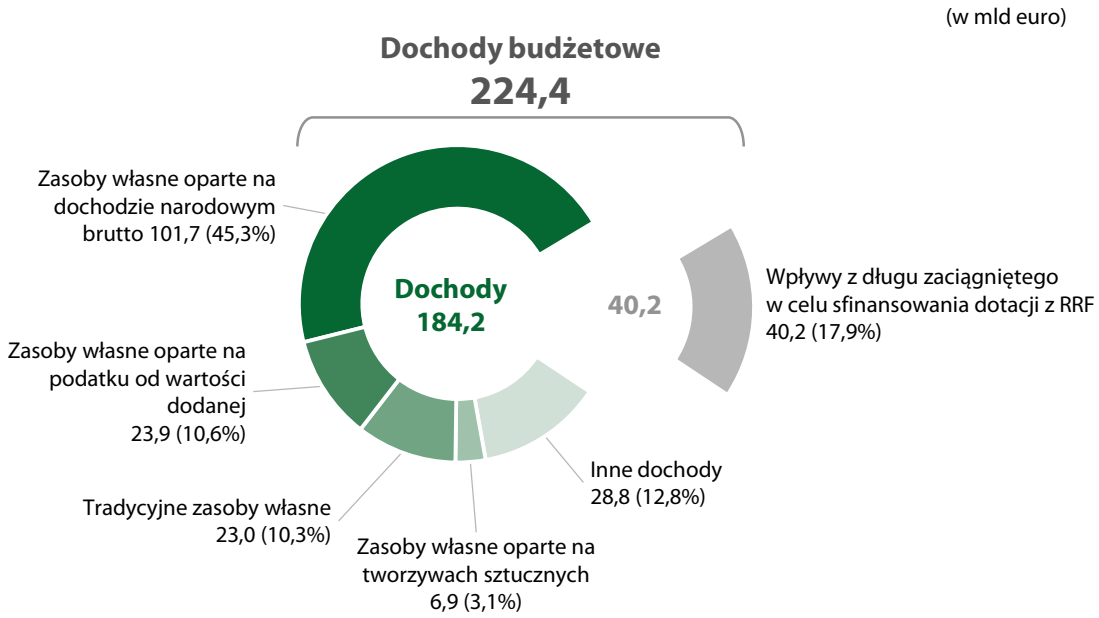
Załącznik 4.3 – Proces weryfikowania podstawy podatku VAT i TZW obliczanych przez państwa członkowskie

Załącznik 4.4 – Proces sporządzania deklaracji należności (pobranych i dotychczas niepobranych) w zakresie TZW oraz zapisywania należności na rachunkach i w budżecie UE

Wstęp

4.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące dochodów, na które składają się cztery odrębne kategorie *zasobów własnych*, inne dochody, a także dług zaciągnięty w celu sfinansowania wydatków w ramach *Next Generation EU* (NGEU). Strukturę dochodów w 2025 r. przedstawiono na ***rys. 4.1***.

Rys. 4.1 – Struktura dochodów w 2025 r. (*)



(*) Podana na rysunku łączna kwota 224,4 mld euro stanowi dochody UE ujęte w sprawozdaniach z wykonania budżetu za 2025 r., które opierają się na zmienionych zasadach rachunkowości kasowej. Kwota w wysokości 202,5 mld euro wykazana w sprawozdaniu z finansowych wyników działalności za 2025 r. została obliczona z zastosowaniem rachunkowości memoriałowej. Wpływy z długu zaciągniętego w celu sfinansowania dotacji w ramach RRF są ujęte w sprawozdaniach z wykonania budżetu jako dochody przeznaczone na określony cel, zgodnie ze stosownymi przepisami[1], ale nie zostały uwzględnione jako dochody w sprawozdaniu z finansowych wyników działalności, zgodnie z obowiązującymi zasadami rachunkowości.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie *skonsolidowanego sprawozdania finansowego* Unii Europejskiej za 2025 r.

[1] Rozporządzenie (UE) 2020/2094 ustanawiające Instrument Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy w celu wsparcia odbudowy w następstwie kryzysu związanego z COVID-19.

Krótki opis

4.2. W 2025 r. 69% dochodów UE pochodziło z następujących zasobów własnych[2]:

a) ***zasoby własne oparte na dochodzie narodowym brutto (DNB)*** stanowiły 45% dochodów UE i były wykorzystywane do zrównoważenia budżetu UE po obliczeniu dochodów ze wszystkich pozostałych źródeł. Każde państwo członkowskie wnosi wkład proporcjonalny do swojego DNB;

b) ***zasoby własne oparte na podatku od wartości dodanej (VAT)*** przyniosły 11% dochodów UE. Stanowią one określony odsetek wpływów z VAT pobieranych przez państwa członkowskie;

c) ***tradycyjne zasoby własne (TZW)*** złożyły się na 10% dochodów UE. Obejmują one należności celne z tytułu przywozu towarów pobierane przez państwa członkowskie. Do budżetu UE wpływa 75% łącznej kwoty tych należności, a państwa członkowskie zatrzymują pozostałe 25% na pokrycie kosztów związanych z poborem należności;

d) ***zasoby własne oparte na niepoddawanych recyklingowi odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych (zasoby własne oparte na tworzywach sztucznych)*** zapewniły 3% ogółu dochodów UE. Wkłady w ramach tych zasobów oblicza się, mnożąc masę niepoddawanych recyklingowi odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych wytworzonych w poszczególnych państwach członkowskich przez określoną jednolitą stawkę poboru.

4.3. Do innych istotnych źródeł dochodów należały wkłady i zwroty związane z umowami i *programami* UE, które zapewniły łącznie 13% dochodów UE. Obejmują one środki odzyskane od państw członkowskich w działach „Spójność, odporność i wartości” oraz „Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa”, a także wkłady państw spoza UE na rzecz programów i działań UE.

4.4. Ponadto dług zaciągnięty w celu sfinansowania bezzwrotnych dotacji na rzecz państw członkowskich w ramach NGEU stanowił 18% dochodów UE.

---

[2] Decyzja Rady (UE, Euratom) 2020/2053 w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

4.5. Prace Trybunału miały pozwolić na przedstawienie opinii w odniesieniu do *transakcji* po stronie dochodów i stanowić wkład w *poświadczenie wiarygodności*. Przy zastosowaniu podejścia kontrolnego i metodyki kontroli przedstawionej w ***załączniku 1.1*** Trybunał zbadał:

a) *reprezentatywną próbę* 65 wystawionych przez Komisję *nakazów odzyskania środków* (w tym dziesięciu nakazów odnoszących się do dotacji w ramach NGEU);

b) *systemy zarządzania i kontroli* stosowane przez Komisję do:

   (i) weryfikowania, czy przekazane przez państwa członkowskie dane dotyczące DNB, VAT i odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych stanowiły odpowiednią podstawę do obliczenia i pobrania wkładów z tytułu odnośnych zasobów własnych;

   (ii) weryfikowania, czy państwa członkowskie dysponowały skutecznymi systemami na potrzeby pobierania i udostępniania prawidłowych kwot TZW do budżetu UE oraz prowadzenia odnośnej sprawozdawczości;

   (iii) obliczania wysokości kwot wynikających z korekt w odniesieniu do zasobów własnych;

c) systemy zarządzania i rachunkowości w zakresie TZW w trzech państwach członkowskich (w Belgii, Niemczech i Grecji), które zostały wybrane na podstawie kwoty należności celnych przekazanych do budżetu UE i oceny ryzyka przeprowadzonej przez Trybunał;

d) wiarygodność informacji na temat *prawidłowości* zasobów własnych zawartych w *rocznych sprawozdaniach z działalności* Dyrekcji Generalnej ds. Budżetu (DG BUDG) i Eurostatu.

4.6. W swojej analizie systemów Komisji służących do obliczania wkładów opartych na DNB, VAT i tworzywach sztucznych Trybunał przyjął za punkt wyjścia statystyki oraz dane przekazane przez państwa członkowskie i zweryfikowane przez Komisję.

4.7. W przypadku tradycyjnych zasobów własnych niektóre należności celne nie są zgłaszane przez importerów lub są zgłaszane krajowym organom celnym nieprawidłowo, co prowadzi do powstania niedoborów w kwotach pobranych należności celnych – tzw. *luki w należnościach celnych*. Te nieuiszczone należności nie są ujęte w systemach rachunkowości państw członkowskich w zakresie TZW i nie wchodzą w zakres opinii kontrolnej Trybunału dotyczącej prawidłowości dochodów. Na rozmiar luki w należnościach celnych wpływa wiele czynników, spośród których wiele pozostaje poza bezpośrednią kontrolą Unii. Niemniej luka ta może wpłynąć na kwoty należności pobranych przez państwa członkowskie, w związku z czym Trybunał ocenił działania podejmowane na szczeblu UE w celu zmniejszenia luki i ograniczenia ryzyka niekompletności TZW. W szczególności Trybunał przeanalizował postępy Komisji, jeśli chodzi o przygotowania do wdrożenia wniosku ustawodawczego dotyczącego reformy celnej UE.

Prawidłowość transakcji

4.8. W tej części przedstawiono uwagi Trybunału na temat prawidłowości transakcji po stronie dochodów, które leżą u podstaw rozliczeń UE. Trybunał sformułował wniosek co do prawidłowości dochodów, opierając się na swoim badaniu reprezentatywnej próby transakcji po stronie dochodów oraz na własnej ocenie systemów Komisji stosowanych do weryfikowania, obliczania i pobierania dochodów. Przeprowadzone przezeń badanie próby 65 nakazów odzyskania środków wykazało, że w żadnym z nich nie wystąpił *błąd kwantyfikowalny*.

Badanie określonych elementów systemów zarządzania i kontroli

4.9. Trybunał zbadał kilka systemów kontroli (zob. pkt ***4.5***). Uwagi Trybunału dotyczące tych systemów nie zmieniają wydanej przez niego opinii na temat prawidłowości dochodów UE. Niemniej kontrolerzy wykryli utrzymujące się uchybienia w procesie poboru poszczególnych kategorii zasobów własnych. Ponadto Trybunał odnotował opóźnienia w przekazywaniu przez państwa członkowskie danych na potrzeby ogólnounijnej oceny ryzyka celnego oraz ryzyko opóźnień w budowie unijnego centrum danych celnych, co może zmniejszyć skuteczność działań UE mających na celu zmniejszenie luki w należnościach celnych i ograniczenie ryzyka niekompletności TZW.

Opóźnienia ze strony państw członkowskich oraz uchybienia w naliczaniu odsetek za zwłokę w odniesieniu do zastrzeżeń dotyczących DNB

Opóźnienia niektórych państw członkowskich w uwzględnianiu zastrzeżeń dotyczących DNB sprawiły, że wszystkie wkłady oparte na DNB z ostatnich 15 lat mogą wciąż jeszcze zostać skorygowane

4.10. Jeśli Komisja stwierdzi niedociągnięcia stwarzające poważne zagrożenie dla wiarygodności, porównywalności i kompletności danych dotyczących DNB przekazywanych przez państwa członkowskie, zgłasza wówczas stosowne zastrzeżenie. Zgodnie ze stanem na 31 grudnia 2025 r. nadal obowiązywały 102 *zastrzeżenia dotyczące DNB* zgłoszone przez Komisję (zob. ***załącznik 4.1***):

- w przypadku siedmiu spośród tych zastrzeżeń (Chorwacja – cztery, Luksemburg – jedno, Malta – jedno i Rumunia – jedno) problematyczne kwestie miały zostać rozwiązane do 2021 r., a w przypadku dwóch zastrzeżeń (Luksemburg – jedno i Malta – jedno) do 2022 r.;

- w przypadku sześciu zastrzeżeń (Rumunia – trzy, Bułgaria – dwa i Luksemburg – jedno) problematyczne kwestie miały zostać rozwiązane do 2025 r.;

- pozostałymi 87 zastrzeżeniami państwa członkowskie powinny zająć się w 2026 r.

4.11. Nieprzedstawienie przez państwa członkowskie niezbędnych informacji w terminie[3] skutkuje opóźnieniami w późniejszych pracach weryfikacyjnych Komisji i utrudnia jej zniesienie zastrzeżeń. W odniesieniu do czterech państw członkowskich Komisja wciąż nie zniosła zastrzeżeń obejmujących dane statystyczne dotyczące DNB, które sięgają wstecz aż do 2010 r., zatem wciąż możliwe jest wprowadzenie korekt w DNB za te lata. Ponieważ korekty DNB jednego państwa członkowskiego prowadzą do zmian w DNB całej UE, w praktyce wkłady wszystkich państw członkowskich mogą jeszcze zostać skorygowane. Opóźnienia w rozwiązywaniu problematycznych kwestii wskazanych we wcześniejszych zastrzeżeniach mogą prowadzić do dalszych opóźnień w zainteresowanych państwach członkowskich, jeśli chodzi o uwzględnianie wszelkich nowych zastrzeżeń zgłoszonych przez Komisję.

Komisja w niewielkim stopniu korzysta z narzędzia legislacyjnego, które miało zachęcać państwa członkowskie do szybkiego rozwiązywania problemów wskazanych w zastrzeżeniach dotyczących DNB

4.12. Jeśli państwa członkowskie spóźnią się z wprowadzeniem do danych dotyczących DNB korekt, które są niezbędne, by rozwiązać kwestie będące przedmiotem zastrzeżeń zgłoszonych przez Komisję, a do tego korekty te mają istotny wpływ na DNB, Komisja powinna naliczyć odsetki za zwłokę[4]. W sprawozdaniu rocznym za 2023 r. Trybunał odnotował, że Komisja nie naliczała odsetek za zwłokę, gdy nie była w stanie określić ilościowo wpływu korekt lub gdy państwa członkowskie jedynie częściowo uwzględniły zastrzeżenia dotyczące DNB przed upływem terminu. Trybunał zalecił, aby w tych ostatnich przypadkach Komisja naliczała odsetki[5]. Komisja nie przyjęła i nie zrealizowała zalecenia Trybunału, argumentując, że w przepisach nie wspomina się o naliczaniu odsetek za zwłokę, jeśli informacje zostaną częściowo przekazane w terminie (zob. ***załącznik 4.2***).

---

[3] Zob. również sprawozdanie roczne za 2024 r., pkt 4.14–4.15; sprawozdanie roczne za 2023 r., pkt 4.9; sprawozdanie roczne za 2022 r., pkt 4.22; sprawozdanie roczne za 2021 r., pkt 3.19.

[4] Art. 12 ust. 2 lit. d) rozporządzenia (UE, Euratom) nr 609/2014 w sprawie metod i procedury udostępniania tradycyjnych zasobów własnych, zasobów własnych opartych na VAT i zasobów własnych opartych na DNB.

[5] Sprawozdanie roczne za 2023 r., pkt 4.12–4.14 i zalecenie 4.1.

4.13. Od tego czasu Komisja obciążyła dwa państwa członkowskie (Maltę w 2024 r. i 2025 r. oraz Chorwację w 2025 r.) odsetkami za zwłokę ze względu na to, że w terminie nie wprowadziły one żadnych niezbędnych korekt. W 2025 r. Komisja zniosła 19 zastrzeżeń dotyczących 10 państw członkowskich. W przypadku ośmiu z nich (odnoszących się łącznie do czterech państw członkowskich: w przypadku Grecji – pięć zastrzeżeń, Bułgarii – jedno, Polski – jedno i Zjednoczonego Królestwa – jedno) uczyniła to jednak bez naliczania odsetek za zwłokę, choć niezbędne korekty danych dotyczących DNB zostały wprowadzone średnio trzy lata po wyznaczonym terminie. W tych przypadkach Komisja uznała, że przepisy prawne dotyczące naliczania odsetek za zwłokę nie mają zastosowania (zob. przykłady w ***ramce 4.1***).

Ramka 4.1

Przykłady korekt danych dotyczących DNB, które nie zostały wprowadzone w terminie i w przypadku których Komisja nie naliczyła odsetek za zwłokę

Wprowadzenie częściowych korekt w terminie

Zastrzeżenie dotyczące Polski (z terminem na wrzesień 2021 r.) obejmowało 20 podpunktów. Jedynie trzy podpunkty zostały uwzględnione przez stronę polską w terminie. Problematyczne kwestie wskazane w pozostałych 17 podpunktach zostały rozwiązane we wrześniu 2022 r. W 2022 r. Komisja zwróciła się o dodatkowe informacje i obliczenia, które strona polska przedstawiła do 2024 r. We wrześniu 2024 r. Polska wprowadziła dodatkowe korekty, a zastrzeżenie zostało zniesione w 2025 r. Ostateczna łączna wartość korekt dla całego zastrzeżenia (zaakceptowana przez Komisję) różniła się zasadniczo od korekt pierwotnie zaproponowanych przez Polskę w odniesieniu do trzech podpunktów, które zostały rozwiązane w terminie.

W tym przypadku Komisja nie naliczyła odsetek za zwłokę za okres 28 miesięcy, mimo że państwo członkowskie przekazało informacje w terminie jedynie w odniesieniu do trzech z dwudziestu (15%) podpunktów ujętych w zastrzeżeniu i zastosowało korekty, które znacznie różniły się od ostatecznych korekt zaakceptowanych przez Komisję.

Niekwantyfikowalny wpływ zastrzeżenia

W 2025 r. Komisja zniosła pięć zastrzeżeń odnoszących się do Grecji. Komisja stwierdziła, że w przypadku trzech z tych zastrzeżeń Grecja przekazała wszystkie niezbędne informacje po terminie, a w przypadku pozostałych dwóch zastrzeżeń po terminie przekazano część informacji. Komisja uznała, że wpływ poszczególnych zastrzeżeń rozpatrywanych indywidualnie był niekwantyfikowalny, i na tej podstawie postanowiła nie naliczać odsetek za zwłokę.

4.14. Trybunał jest zdania, że zgodnie z przepisami jedynym czynnikiem decydującym o naliczeniu odsetek za zwłokę jest termin przekazania przez państwo członkowskie Komisji korekt danych dotyczących DNB, co skutkuje zniesieniem zastrzeżenia. W przepisach nie określono zasad dotyczących częściowego przekazywania korekt danych dotyczących DNB ani częściowego zniesienia zastrzeżeń.

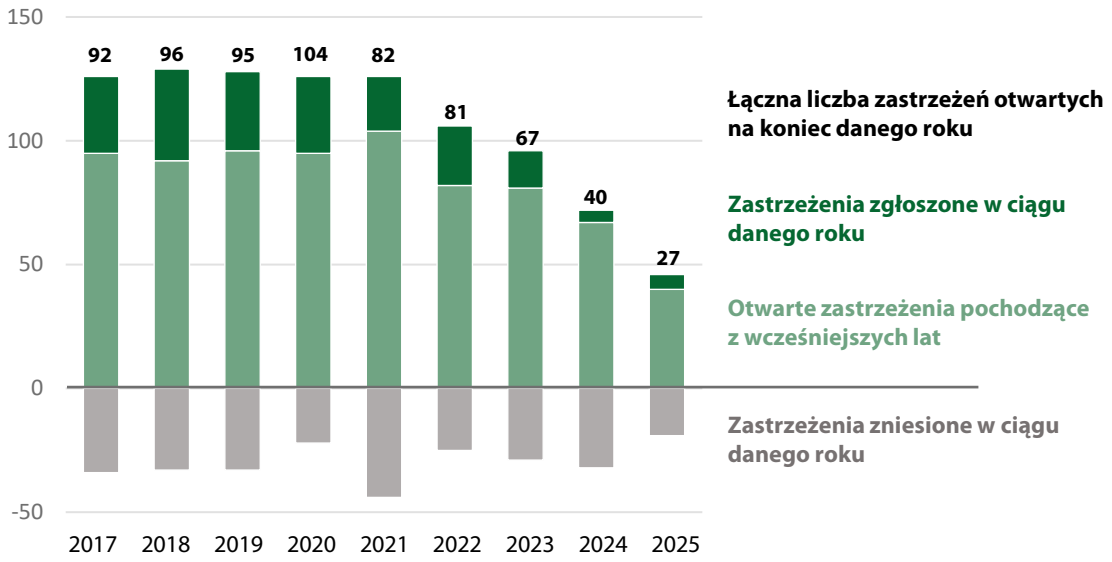
4.15. Zasady Komisji co do zastrzeżeń dotyczących DNB nakładają na państwa członkowskie wymóg przekazywania informacji na temat tego, jaki kwantyfikowalny wpływ mają poszczególne punkty i podpunkty ujęte w zastrzeżeniu. W związku z tym Trybunał uważa, że Komisja powinna była być w stanie określić ilościowo wpływ każdego zastrzeżenia lub mogła zwrócić się do państwa członkowskiego o niezbędne informacje, jeśli nie zostały one wcześniej przekazane.

4.16. Wkłady oparte na DNB wniesione przez wszystkie państwa członkowskie mogą wciąż jeszcze zostać zmienione. Dotyczy to wkładów za długi okres – aż od 2010 r. Pomimo tego Komisja stosuje jedynie w ograniczonym zakresie jedyne dostępne narzędzie, które może zachęcić państwa członkowskie do rozwiązywania w terminie problematycznych kwestii wskazanych w zastrzeżeniach. Z wyjątkiem dwóch przypadków (zob. pkt ***4.13***) państwa członkowskie, które nie dostarczają wszystkich informacji niezbędnych do zniesienia zastrzeżeń dotyczących DNB w terminie wyznaczonym przez Komisję, są traktowane w taki sam sposób jak państwa członkowskie stosujące się do obowiązujących zasad i nie ponoszą żadnych konsekwencji finansowych.

Uproszczenie systemu VAT doprowadziło do znacznego zmniejszenia liczby nierozstrzygniętych zastrzeżeń

4.17. Zasoby własne oparte na VAT zostały uproszczone w *WRF* na lata 2021–2027 przez ograniczenie zakresu korekt wymaganych od państw członkowskich i zamrożenie *średniej ważonej stawki VAT* dla każdego państwa na poziomie z 2016 r. Przyczyniło się to do znacznego zmniejszenia liczby *zastrzeżeń dotyczących VAT* zgłoszonych w WRF na lata 2021–2027: ze 104 w 2020 r. do 27 na koniec 2025 r. (zob. ***rys. 4.2*** i ***załącznik 4.1***). W 2025 r. poczyniono również postępy w znoszeniu zastrzeżeń, które pozostają nierozstrzygnięte od ponad pięciu lat: ich liczba zmniejszyła się z ośmiu na koniec 2020 r. do czterech na początku 2026 r.

Rys. 4.2 – Liczba zastrzeżeń dotyczących VAT nierozstrzygniętych na koniec danego roku



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

Utrzymują się uchybienia w zarządzaniu i księgowaniu TZW w poszczególnych krajach

4.18. W ***załączniku 4.3*** przedstawiono poglądowo proces weryfikacji przez Komisję obliczeń TZW i *podstawy podatku VAT* dokonywanych przez państwa członkowskie. Liczba *punktów otwartych w zakresie TZW* na koniec 2025 r. wzrosła o 14% w porównaniu z rokiem poprzednim (zob. ***tabela 4.1***). W ***załączniku 4.1*** przedstawiono informacje na temat tych punktów w podziale na poszczególne państwa na koniec 2025 r. Liczba punktów nierozstrzygniętych od ponad pięciu lat pozostała niezmieniona i wyniosła 80, ale jej względny udział w łącznej liczbie punktów zmniejszył się z 39% w 2024 r. do 34% w 2025 r.

Tabela 4.1 – Dane na temat punktów otwartych w zakresie tradycyjnych zasobów własnych

Punkty otwarte w zakresie TZW	2025	2024	Zmiana procentowa
Zgłoszone	93	36	128%
Zamknięte	64	106	-40%
Nierozstrzygnięte na koniec roku	233	204	14%

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

4.19. W 2025 r. Komisja uruchomiła system informatyczny służący do składania sprawozdań z inspekcji TZW i monitorowania działań podejmowanych przez państwa członkowskie w związku z wciąż nierozstrzygniętymi punktami. System ten umożliwił Komisji szybsze wydawanie sprawozdań z inspekcji – w 2025 r. wydała ona dwukrotnie więcej sprawozdań w porównaniu z 2024 r. i zgłosiła większą liczbę punktów w ciągu roku. Zdaniem Komisji zmniejszenie liczby punktów zamkniętych w ciągu roku wynikało z większej złożoności poruszonych kwestii – ich rozstrzygnięcie wymaga więcej czasu. Odsetek punktów otwartych w zakresie TZW, które pozostają nierozstrzygnięte od długiego czasu, spadł w porównaniu z 2024 r., ale zgodnie ze stanem na koniec 2025 r. odsetek ten jest wciąż znaczny.

4.20. Trybunał zbadał, w jaki sposób Belgia, Niemcy i Grecja sporządziły swoje deklaracje w zakresie TZW, a także zbadał stosowane w tych krajach procedury zarządzania TZW należnymi na rzecz budżetu UE (zob. ***załącznik 4.4***). Najważniejsze systemy zarządzania i kontroli w zakresie TZW w tych trzech państwach członkowskich zostały ocenione przez kontrolerów jako częściowo zadowalające.

4.21. Trybunał już wcześniej zwrócił uwagę, że belgijski informatyczny system celny nie przetwarza należycie danych finansowych pochodzących ze zgłoszeń przywozowych dotyczących towarów o różnym statusie na potrzeby obliczenia należności celnych[6]. Podczas tegorocznej wizyty kontrolnej kontrolerzy Trybunału odnotowali, że organy celne wdrożyły usprawnienia w swoich systemach informatycznych, które miały na celu zapobieganie podobnym przypadkom pominięć. Zauważyli jednocześnie, że sposób rozliczania TZW przez władze belgijskie pozostaje złożony i sprawia, iż sprawozdawczość pozostaje niezgodna z przepisami UE (choć kwestie te nie mają wpływu finansowego)[7]. Ponadto Trybunał odnotował uchybienia w zarządzaniu niektórymi długami celnymi.

4.22. Trybunał zbadał system informatyczny wykorzystywany przez przedsiębiorców do składania zgłoszeń celnych dotyczących towarów przywożonych do Belgii oraz system informatyczny wykorzystywany przez belgijskie organy celne do zarządzania TZW i prowadzenia rachunkowości w tym zakresie. Kontrolerzy ustalili, że belgijskie organy celne wprowadziły zasadniczo solidne rozwiązania informatyczne. Trybunał zbadał też próbę kontroli i uznał, że zostały one przeprowadzone zgodnie z założeniami. Wykrył jednak pewne uchybienia w zakresie zarządzania dostępem użytkowników oraz tworzenia kopii zapasowych i przywracania gotowości do pracy po wystąpieniu sytuacji awaryjnej. Ponadto brak zatwierdzonej polityki zarządzania ryzykiem informatycznym i planów testów utrudnia zapewnienie spójnego podejścia do zarządzania ryzykiem i wiarygodnego procesu testowania zmian w systemie.

4.23. W Niemczech kontrolerzy Trybunału wykryli przypadki, w których strona niemiecka zwracała się z opóźnieniem do innych państw członkowskich o pomoc w odzyskaniu długów celnych. Dotyczyło to sytuacji, gdy dany dłużnik nie ma miejsca zamieszkania w Niemczech. Może to zagrozić ściągnięciu pełnej kwoty długu. Podobnie jak w przypadku Belgii sposób, w jaki władze niemieckie przekazywały Komisji informacje sprawozdawcze na temat TZW, nie był zgodny z przepisami UE.
W przypadku Grecji Trybunał wykrył uchybienia: w zarządzaniu długami celnymi, takie jak opóźnienia i błędy proceduralne w powiadamianiu o długu i identyfikacji dłużnika przy ustalaniu i pobieraniu długów celnych; w działaniach podejmowanych w związku z ryzykiem zidentyfikowanym i zgłoszonym przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF); w odpisywaniu nieściągalnych długów.

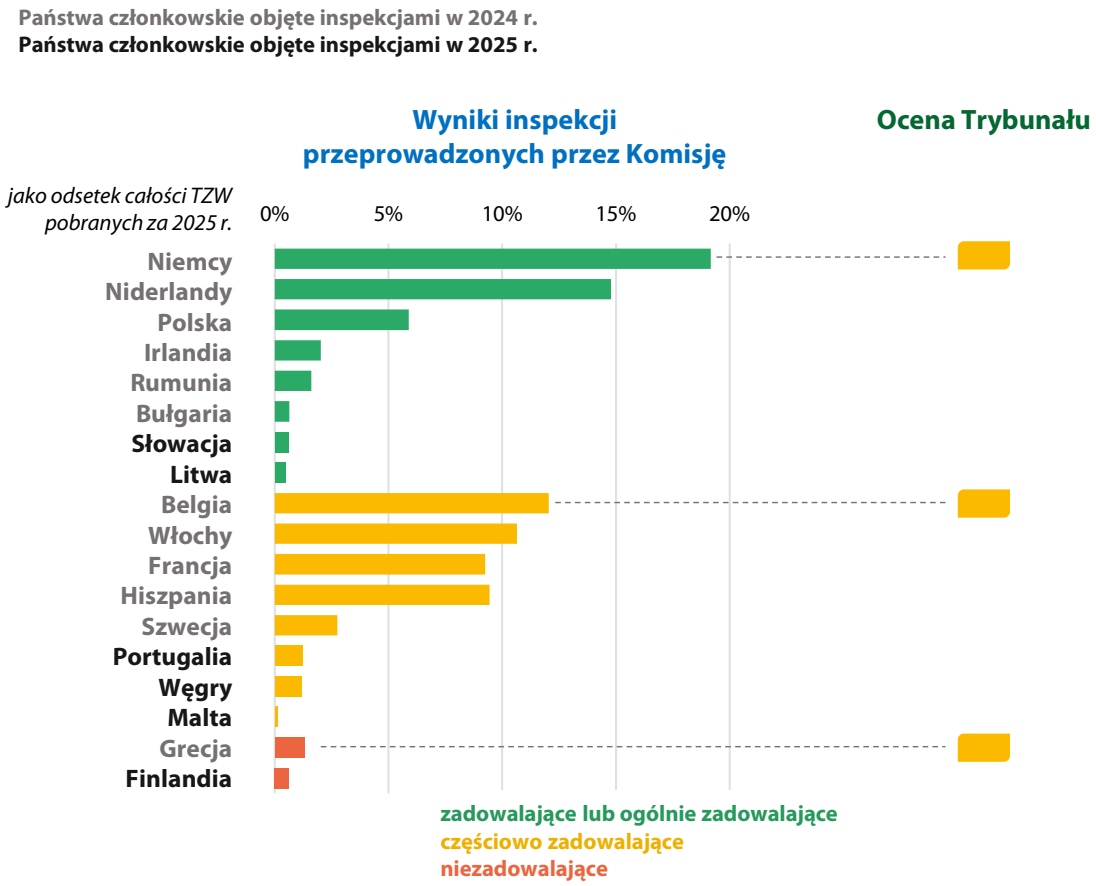
---

[6] Sprawozdanie roczne za 2022 r., ramka 4.1.

[7] Decyzja (UE, Euratom) 2018/194 ustanawiająca wzory sprawozdań dotyczących rachunków należności z tytułu zasobów własnych, zmieniona decyzją (UE) 2022/523.

4.24. W ramach prowadzonych inspekcji Komisja wciąż wykrywa i zgłasza podobne uchybienia, jeśli chodzi o zarządzanie i rachunkowość w zakresie należności celnych i długów celnych w państwach członkowskich. Komisja stwierdziła, że w niektórych przypadkach ze względu na opóźnienia państw członkowskich w ustalaniu, księgowaniu i zgłaszaniu długów celnych należności celne nie zostały wpłacone do budżetu UE lub zostały wpłacone z opóźnieniem. W 2025 r. w ramach programu prac inspekcyjnych Komisja przeprowadziła wizyty w sześciu państwach członkowskich, aby ocenić wiarygodność krajowych deklaracji w zakresie TZW. W przypadku dwóch państw członkowskich Komisja oceniła systemy i procedury związane z rachunkami TZW jako zadowalające bądź ogólnie zadowalające. W trzech państwach zostały one ocenione jako częściowo zadowalające, a w jednym – jako niezadowalające (zob. *rys. 4.3*).

Rys. 4.3 – Przeprowadzona przez Komisję ocena systemów i procedur związanych z rachunkami TZW dotycząca państw członkowskich, w których przeprowadzono inspekcje w latach 2024 i 2025



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

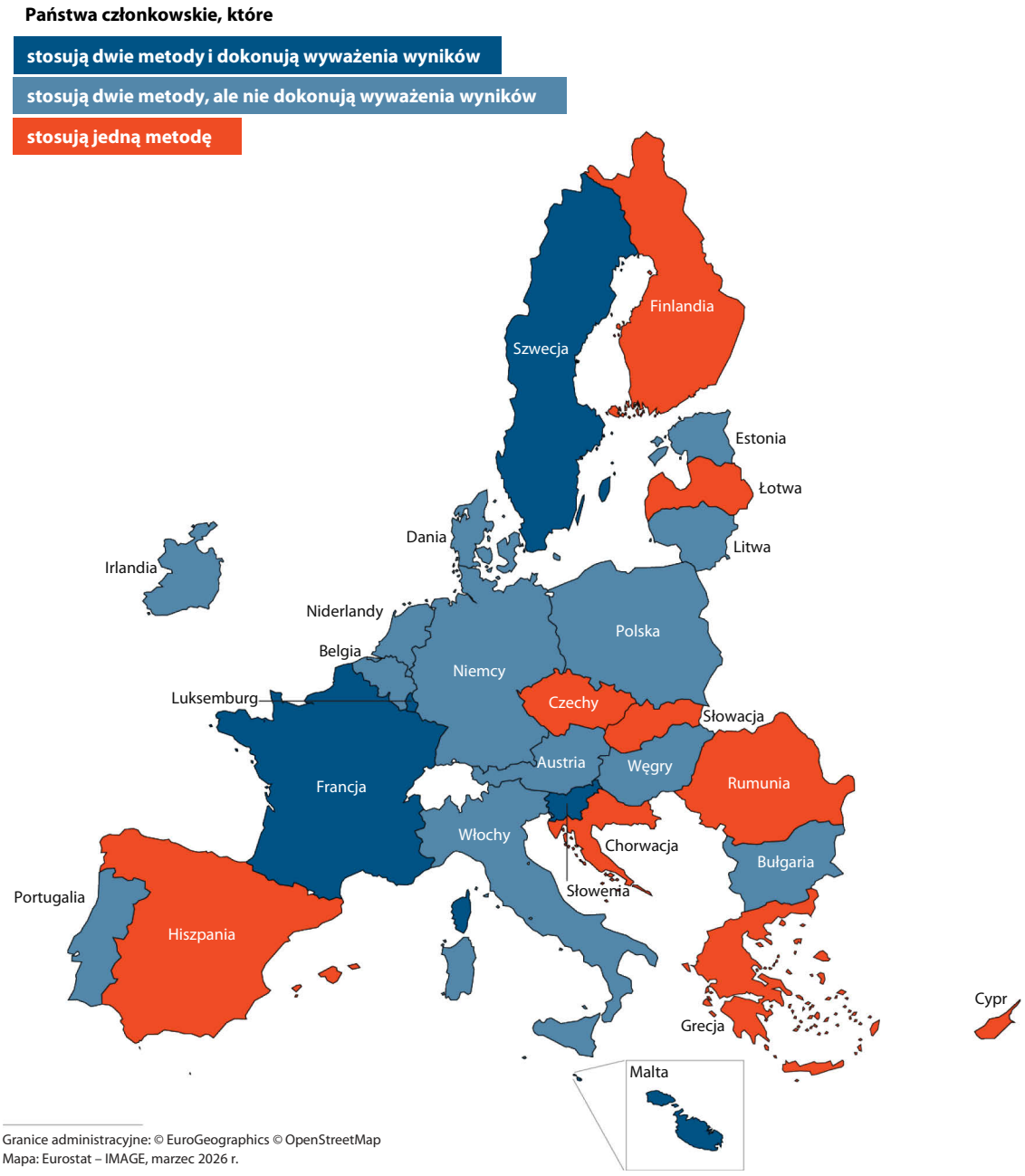
Dane państw członkowskich dotyczące tworzyw sztucznych nie są w pełni zgodne z przepisami UE, ale Komisja zgłasza odpowiednie zastrzeżenia

4.25. Jeśli chodzi o zasoby własne oparte na tworzywach sztucznych, aby oszacować ilość wytwarzanych odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych, państwa członkowskie muszą stosować dwie różne metody kompilacji i przedstawić jedną szacunkową wartość, wyważając otrzymane tymi dwiema metodami wyniki[8]. Kontrolerzy ustalili, że w 2025 r. 18 państw członkowskich przedłożyło dane za 2023 r. oparte na tych dwóch metodach (w 2024 r. uczyniło tak również 18 państw), przy czym pięć państw członkowskich wyważyło otrzymane wyniki (w 2024 r. uczyniło tak jedno państwo) (zob. ***rys. 4.4***). Stosowanie obu metod i wyważanie otrzymanych wyników gwarantuje, że dane opracowane przez poszczególne państwa członkowskie będą wiarygodne i umożliwią dokonywanie porównań. W swoim sprawozdaniu specjalnym 16/2024[9] dotyczącym zasobów własnych opartych na tworzywach sztucznych Trybunał zalecił, aby do 2026 r. Komisja wraz z państwami członkowskimi poprawiła porównywalność i wiarygodność danych wykorzystywanych do obliczania wkładów państw członkowskich.

[8] Rozporządzenie (UE) 2023/595 w sprawie ustanowienia formularza sprawozdania dotyczącego zasobów własnych opartych na odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych.

[9] Sprawozdanie specjalne 16/2024 pt. „Dochody UE oparte na odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddawanych recyklingowi – niełatwe początki ze względu na niewystarczająco porównywalne i wiarygodne dane”.

Rys. 4.4 – Metody stosowane przez państwa członkowskie do szacowania ilości wytwarzanych odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

4.26. W 2025 r. Komisja kontynuowała prace nad pierwszym cyklem inspekcji na lata 2023–2026, przeprowadzając oficjalne wizyty kontrolne w dziesięciu państwach członkowskich. Cykl zakończył się wizytami w pozostałych pięciu państwach członkowskich w pierwszym kwartale 2026 r. Do końca 2025 r. Komisja zgłosiła 34 zastrzeżenia dotyczące 12 państw członkowskich i zniosła jedno (zob. ***załącznik 4.1***), tymczasem dane za okres do końca 2024 r. przedstawiały się następująco: Komisja zgłosiła dziesięć zastrzeżeń dotyczących czterech państw, a żadnego nie zniosła. Komisja zgłosiła zastrzeżenia dotyczące wszystkich tych państw członkowskich, które nie stosują dwóch metod zestawiania danych, oraz tych państwach członkowskich, w których stwierdziła uchybienia dotyczące:

- stosowania metod;
- wyważania otrzymanych wyników;
- szacowania, obliczania i weryfikowania ilości poddanych recyklingowi.

4.27. W przypadku Polski zgłoszono ogólne zastrzeżenie w związku z niewystarczającymi informacjami na temat metody obliczeń. W przypadku Francji natomiast po inspekcji przeprowadzonej przez Komisję nie zgłoszono żadnych zastrzeżeń. Na koniec 2025 r. trwał proces zgłaszania 19 dalszych zastrzeżeń.

Ustanowienie Urzędu UE ds. Celnych przebiega zgodnie z planem, lecz nadal istnieje ryzyko dla budowy unijnego centrum danych celnych

4.28. 26 marca 2026 r. Rada i Parlament Europejski osiągnęły porozumienie w sprawie wniosku Komisji dotyczącego reformy celnej opublikowanego w maju 2023 r. Współprawodawcy uzgodnili, że utworzona zostanie nowa agencja UE – *Urząd UE ds. Celnych (EUCA)* – odpowiedzialna za zarządzanie ryzykiem na szczeblu UE. Ponadto zaplanowano, że od 2028 r. działalność operacyjną rozpocznie *unijne centrum danych celnych* – scentralizowany portal internetowy mający zastąpić istniejącą celną infrastrukturę informatyczną w państwach członkowskich. Początkowo centrum ma objąć zakresem działania handel elektroniczny.

4.29. Trybunał zbadał ryzyko opóźnień we wdrażaniu unijnej reformy celnej, na które zwrócił uwagę już wcześniej, w sprawozdaniu rocznym za 2024 r.[10] W 2025 r. Komisja zorganizowała procedurę wyboru siedziby EUCA i przygotowała plany dotyczące zakresu działalności Urzędu, struktury zarządzania, kluczowych kamieni milowych i zasobów wymaganych do rozpoczęcia funkcjonowania Urzędu. Miasto, w którym ma znaleźć się siedziba EUCA – Lille we Francji – zostało wybrane przez współprawodawców w marcu 2026 r. przed formalnym przyjęciem reformy celnej.

4.30. Komisja przeprowadziła pierwsze etapy postępowania o udzielenie zamówienia w celu wyboru podmiotu, który stworzy unijne centrum danych celnych w części odnoszącej się do handlu elektronicznego. Oczekuje się jednak, że proces ten nie zakończy się przed początkiem 2027 r. Oznaczałoby to, że pozostanie około rok na zaprojektowanie, opracowanie, przetestowanie i wdrożenie centrum przed pełnym uruchomieniem przewidzianym na 1 lipca 2028 r. Biorąc pod uwagę nieodłączną złożoność takiego projektu, istnieje ryzyko, że ten dostępny czas okaże się niewystarczający.

[10] Sprawozdanie roczne za 2024 r., pkt 4.27–4.30.

Niektóre państwa członkowskie opóźniają przejście na cyfrowe i interoperacyjne unijne środowisko celne

4.31. Plan działania na rzecz przejścia na w pełni elektroniczne i zharmonizowane unijne środowisko celne obejmuje przyjęty przez UE program prac[11], w którym określono kamienie milowe i terminy dla poszczególnych systemów. Te kamienie milowe opracowano w celu wsparcia stopniowego zastępowania rozdrobnionych systemów krajowych opartych na dokumentacji papierowej przez interoperacyjne unijne celne systemy informatyczne. Transformacja miała się zakończyć do 2025 r.

4.32. Wprawdzie większość systemów wdrożono zgodnie z programem prac, lecz w przypadku niektórych wystąpiły opóźnienia ze strony państw członkowskich. W 2025 r. Komisja wszczęła *postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego*, wysyłając wezwania do usunięcia uchybienia do dziesięciu państw członkowskich w związku z niewypełnieniem przez nie obowiązku wdrożenia co najmniej jednego systemu informatycznego lub terminowej modernizacji krajowych systemów importu. Po otrzymaniu dodatkowych informacji Komisja podjęła dalsze kroki w odniesieniu do czterech ze wspomnianych wyżej państw, przesyłając im uzasadnione opinie (zob. ***rys. 4.5***), i prowadziła dalej postępowania w odniesieniu do pozostałych sześciu.

[11] Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2023/2879 ustanawiająca program prac dotyczący rozwoju i wykorzystywania systemów teleinformatycznych przewidziany w unijnym kodeksie celnym.

Rys. 4.5 – Postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego prowadzone przeciwko państwom członkowskim, które nie wdrożyły programu prac w zakresie celnych systemów informatycznych w terminie (stan na marzec 2026 r.)

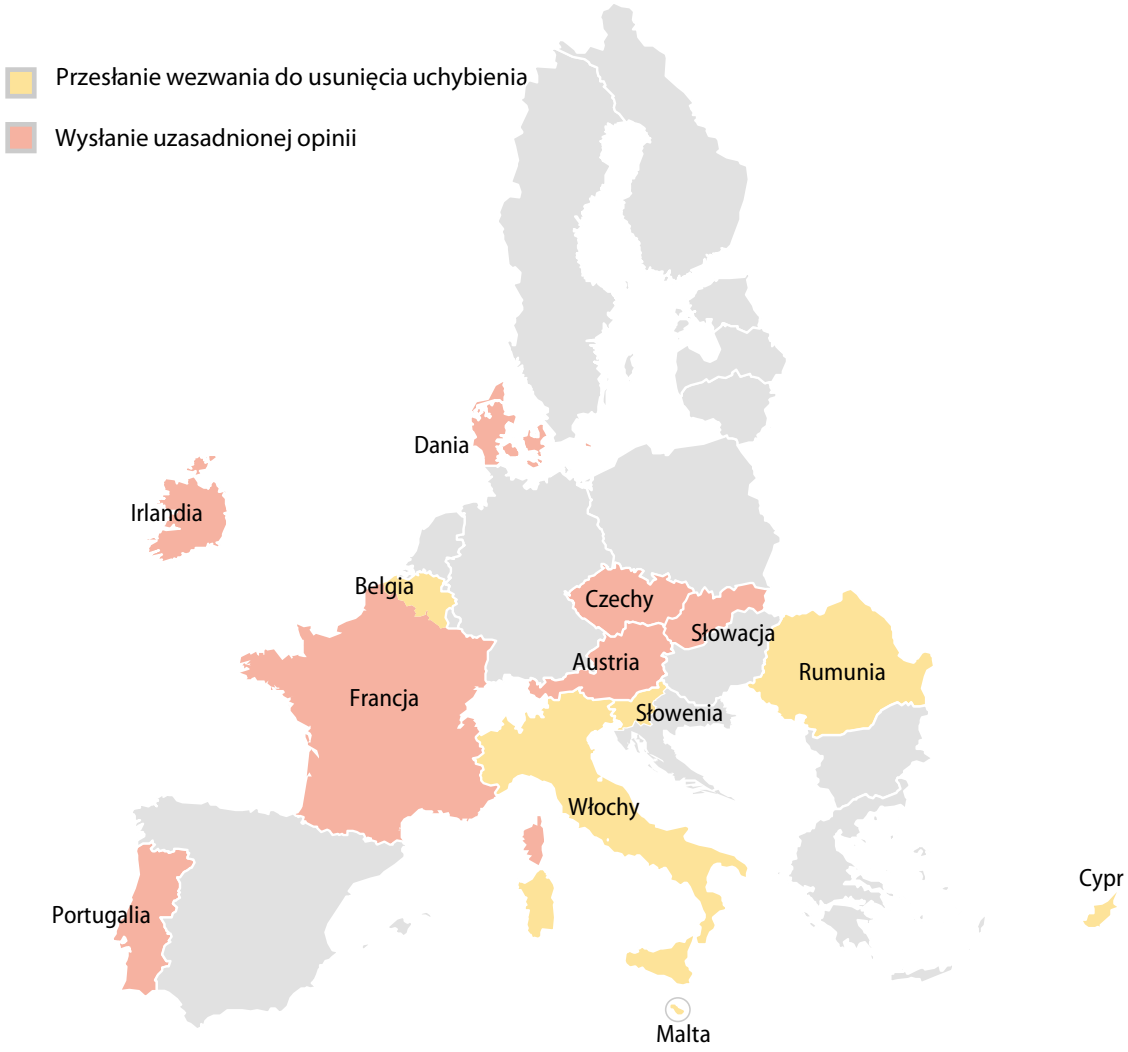


(*) Komisja skierowała do Grecji uzasadnioną opinię w związku z opóźnieniem dotyczącym jednego systemu informatycznego oraz wystosowała wezwanie do usunięcia uchybienia w odniesieniu do dwóch innych systemów.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

4.33. W ramach programu prac Komisja opracowała unijny system Surveillance III, którego celem jest: usprawnienie jednolitego stosowania kontroli celnych i przepisów prawa celnego; poprawa zarządzania ryzykiem; wspieranie przestrzegania unijnych środków stosowanych na granicach. Aby system Surveillance III mógł skutecznie funkcjonować, państwa członkowskie muszą przekazywać standardowy zestaw informacji w odniesieniu do każdego przywożonego towaru. Niektóre państwa członkowskie nie dostarczyły wszystkich wymaganych informacji, głównie ze względu na opóźnienia we wdrażaniu wspomnianych wyżej systemów. Komisja wszczęła postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko 13 państwom członkowskim. Po otrzymaniu od nich odpowiedzi rozszerzyła postępowanie w przypadku siedmiu państw (zob. ***rys. 4.6***) i prowadziła je dalej w przypadku pozostałych sześciu.

Rys. 4.6 – Postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego prowadzone przeciwko państwom członkowskim, które nie dostarczyły kompletnych danych celnych do celów oceny ryzyka (stan na marzec 2026 r.)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

4.34. Opóźnienia te oznaczają, że oczekiwane korzyści płynące z cyfryzacji – takie jak automatyzacja, interoperacyjność, prowadzenie monitorowania w czasie rzeczywistym oraz ulepszona analiza ryzyka – nie zostały jeszcze w pełni osiągnięte. Niepełne wdrożenie systemu i przekazywanie niekompletnych danych zmniejszają zdolności Komisji i państw członkowskich do przeciwdziałania ryzyku celnemu i do prowadzenia skutecznych kontroli celnych, w szczególności w odniesieniu do przywożonych towarów. Utrudnia to również jednolite stosowanie unijnych przepisów celnych.

Roczne sprawozdania z działalności

4.35. Informacje na temat prawidłowości zasobów własnych przedstawione w rocznych sprawozdaniach z działalności za 2025 r. opublikowanych przez DG BUDG i Eurostat potwierdziły zasadniczo ustalenia i wnioski Trybunału.

4.36. W swoim rocznym sprawozdaniu z działalności za 2025 r. DG BUDG poinformowała, że zakończyła proces ilościowego określania strat w TZW wynikających z zaniżania wartości przywozu wyrobów włókienniczych i obuwia z Chin w latach 2011–2017 w odniesieniu do Węgier i Hiszpanii. W 2024 r. proces ten został zakończony w odniesieniu do siedmiu innych państw członkowskich. Zgodnie ze stanem na 31 grudnia 2025 r. łączna kwota strat w TZW związanych z zaniżeniem wartości we wszystkich pozostałych państwach członkowskich szacowana jest w sprawozdaniu finansowym UE na 0,7 mld euro, a związane z tym odsetki za zwłokę – na 0,3 mld euro. DG BUDG zamierza sfinalizować obliczenia dotyczące tych pozostałych państw członkowskich w 2026 r.

Wnioski i zalecenia

Wniosek

4.37. Z ogółu dowodów kontroli wynika, że w dochodach nie wystąpił istotny poziom błędu. Zbadane przez Trybunał systemy związane z dochodami były ogólnie skuteczne. Niemniej niektóre elementy systemów kontroli stosowanych do zarządzania zastrzeżeniami dotyczącymi DNB i punktami otwartymi w zakresie TZW były jedynie częściowo skuteczne (zob. pkt ***4.16*** i ***4.19***). Ponadto Trybunał ocenia jako częściowo skuteczne: przekazywanie informacji na temat zastrzeżeń dotyczących DNB oraz sprawozdawczość dotyczącą zasobów własnych opartych na tworzywach sztucznych, a także niektóre elementy kluczowych systemów zarządzania i kontroli w zakresie TZW ocenionych przez Trybunał w trzech państwach członkowskich (zob. pkt ***4.11***, ***4.20*** i ***4.25***).

4.38. W związku z powyższym w opinii Trybunału dochody leżące u podstaw rozliczeń za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2025 r. są legalne i prawidłowe we wszystkich istotnych aspektach.

4.39. Trybunał wykrył zagrożenia dla stworzenia w terminie unijnego centrum danych celnych (zob. pkt ***4.30***) oraz opóźnienia państw członkowskich we wdrażaniu programu prac w zakresie celnych systemów informatycznych (zob. pkt ***4.34***). Trybunał stwierdził, że kwestie te nie mają istotnego wpływu na prawidłowość transakcji po stronie dochodów leżących u podstaw rozliczeń, a zatem nie mają wpływu na opinię pokontrolną.

Zalecenia

4.40. W ***załączniku 4.2*** przedstawiono wyniki przeprowadzonego przez Trybunał monitorowania realizacji wcześniejszego zalecenia (zob. także pkt ***4.12***).

4.41. Na podstawie ustaleń i wniosków odnoszących się do 2025 r. Trybunał zaleca, co następuje:

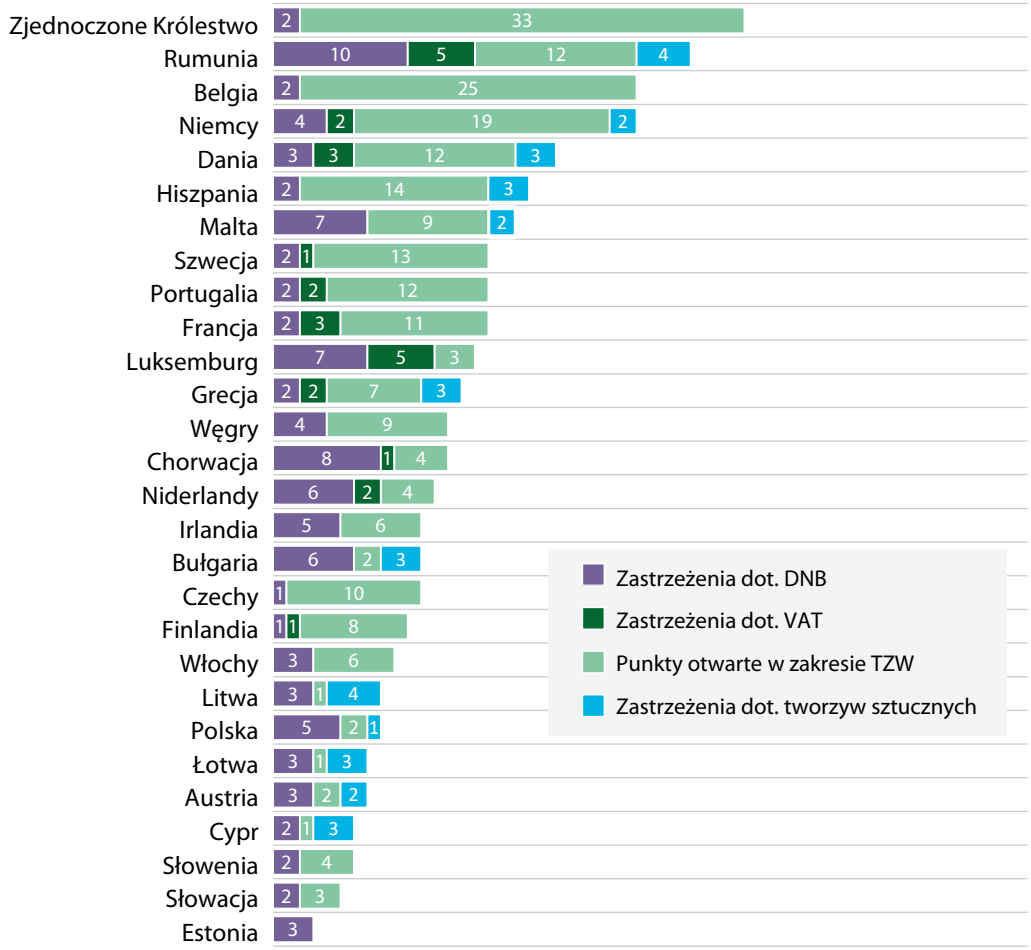
Zalecenie 4.1 – Zaproponowanie jaśniejszych zasad naliczania odsetek za zwłokę

Komisja powinna zawrzeć w swoim wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie udostępniania zasobów własnych opartych na DNB jednoznaczne i wyczerpujące zasady naliczania odsetek za zwłokę, tak aby zagwarantować naliczanie takich odsetek, jeśli państwa członkowskie nie dostarczą niezbędnych informacji w wyznaczonym terminie.

Termin realizacji: do końca 2027 r.

Załączniki

Załącznik 4.1 – Liczba nierozstrzygniętych zastrzeżeń dotyczących DNB, zastrzeżeń dotyczących VAT, punktów otwartych w zakresie TZW i zastrzeżeń dotyczących tworzyw sztucznych w podziale na państwa członkowskie według stanu na dzień 31 grudnia 2025 r.



	Zastrzeżenia dot. DNB	Zastrzeżenia dot. VAT	Punkty otwarte w zakresie TZW	Zastrzeżenia dot. tworzyw sztucznych
Łącznie na 31.12.2025	102	27	233	33
Łącznie na 31.12.2024	109	40	204	10

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

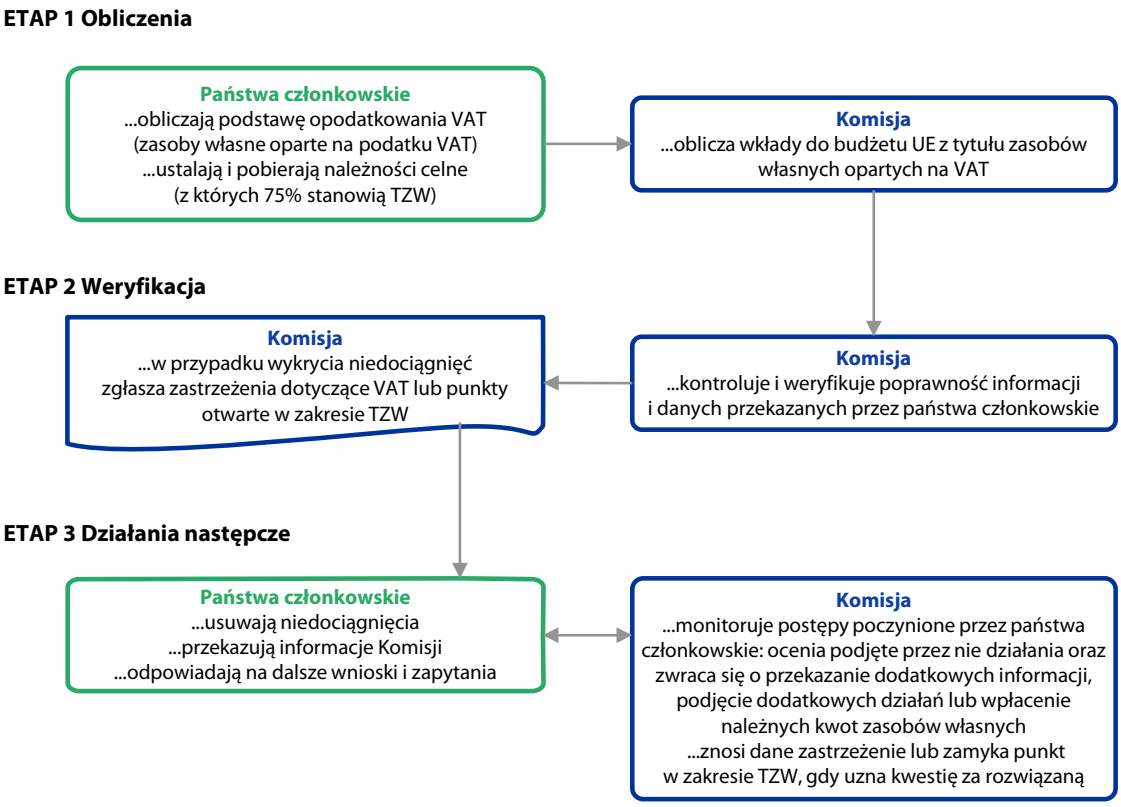
Załącznik 4.2 – Wyniki monitorowania realizacji wcześniejszego zalecenia

Poziom akceptacji zaleceń: przyjęte; przyjęte częściowo; nieprzyjęte; brak informacji.

Poziom realizacji: w pełni; w przeważającej mierze; częściowo; niezrealizowane; brak możliwości wydania opinii lub zalecenie nie ma już zastosowania.

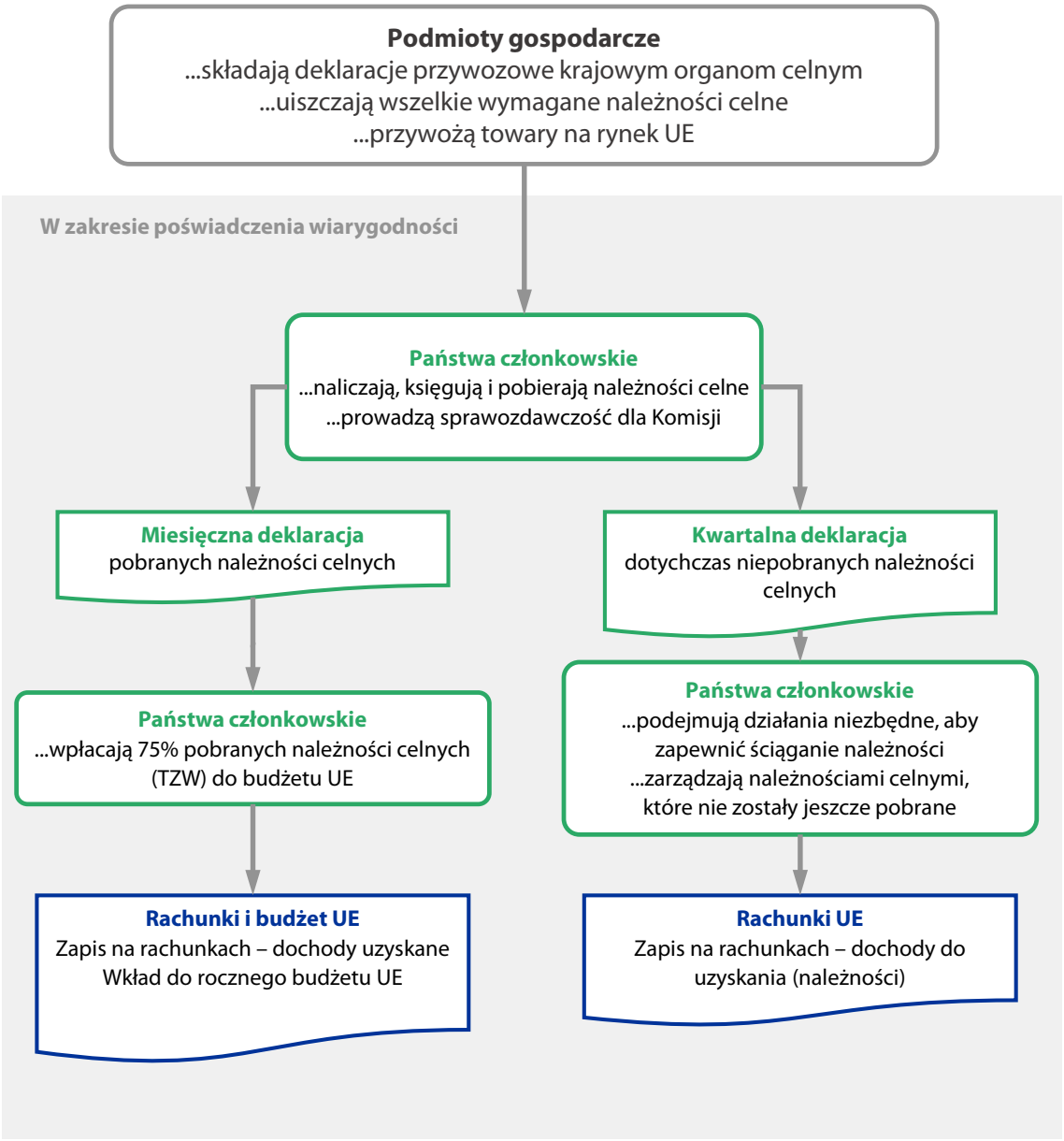
Rok	Zalecenie Trybunału	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – ocena Trybunału	
			Poziom realizacji	Uwagi
2023	Trybunał zaleca, co następuje: **Zalecenie 4.1** Komisja powinna naliczać odsetki za zwłokę w sytuacjach, gdy państwa członkowskie nie dostarczą w terminie poprawnych danych dotyczących DNB oraz wszystkich informacji koniecznych do pełnego rozwiązania kwestii będących przedmiotem zastrzeżeń.			Zob. pkt ***4.12***.

Załącznik 4.3 – Proces weryfikowania podstawy podatku VAT i TZW obliczanych przez państwa członkowskie



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

Załącznik 4.4 – Proces sporządzania deklaracji należności (pobranych i dotychczas niepobranych) w zakresie TZW oraz zapisywania należności na rachunkach i w budżecie UE



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie obowiązujących przepisów unijnych.

Rozdział 5

Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa

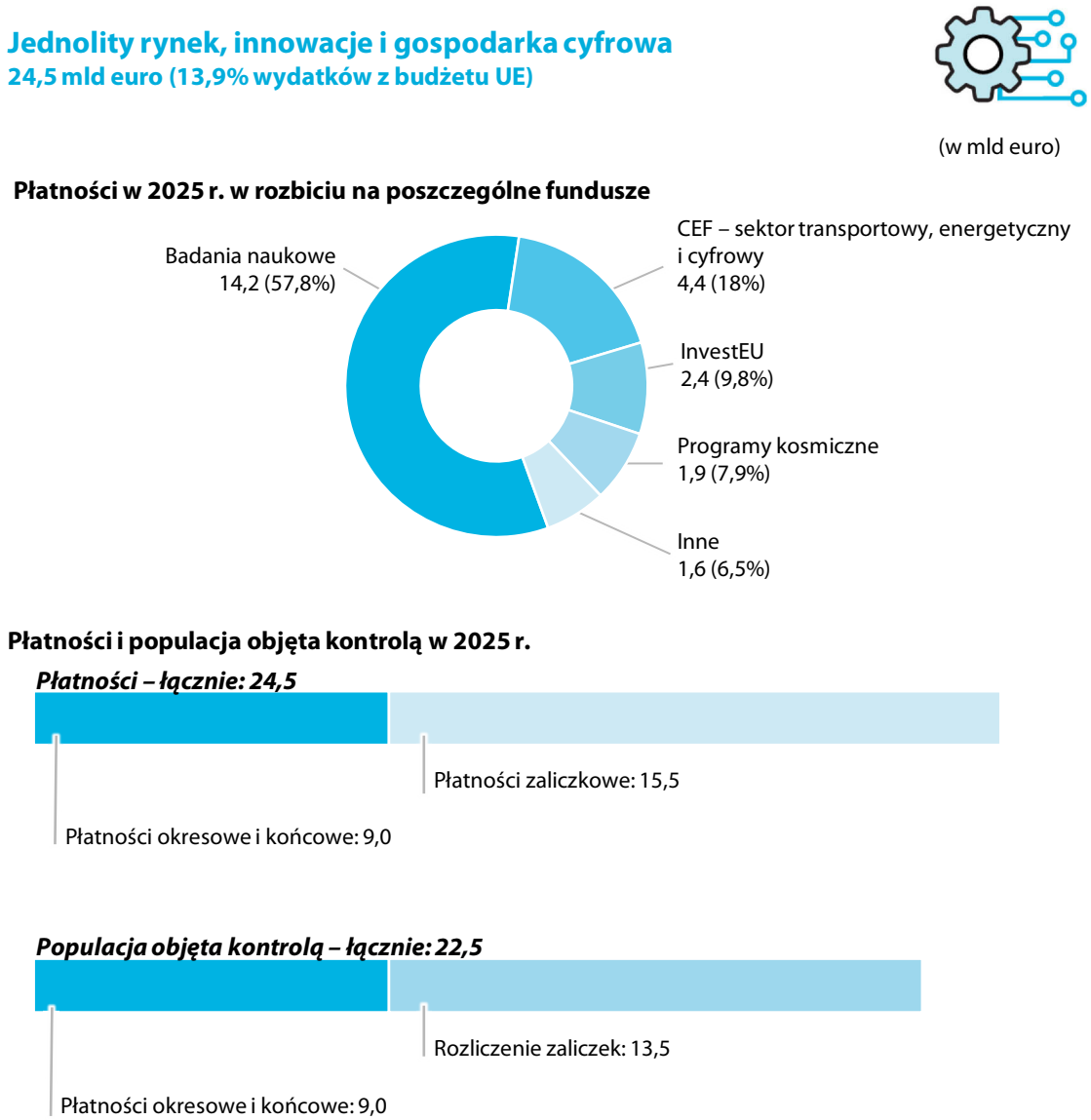
Spis treści

	Punkty
Wstęp	5.1.-5.10.
Krótki opis	5.2.-5.8.
Zakres kontroli i podejście kontrolne	5.9.-5.10.
Prawidłowość transakcji	5.11.-5.27.
Najwięcej błędów wystąpiło w kosztach osobowych	5.16.-5.20.
Wnioski o zwrot kosztów za czas nieprzeznaczony na realizację projektu	5.17.-5.18.
Nieprawidłowe naliczenie stawek godzinowych lub dziennych	5.19.-5.20.
Inne *koszty bezpośrednie*, które nie są niezbędne do realizacji działania	5.21.
Niedociągnięcia w wykorzystywaniu dotacji w formie płatności ryczałtowych	5.22.-5.25.
Beneficjenci spoza UE oraz *małe i średnie przedsiębiorstwa* są bardziej narażeni na popełnianie błędów	5.26.-5.27.
Systemy kontroli Komisji mające zapobiegać plagiatom i podwójnemu finansowaniu w programie „Horyzont Europa”	5.28.-5.32.
Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania	5.33.-5.38.
Wnioski i zalecenia	5.39.-5.44.
Wnioski	5.39.-5.42.
Zalecenia	5.43.-5.44.
Załączniki	
Załącznik 5.1 – Wyniki monitorowania realizacji wcześniejszych zaleceń	

Wstęp

5.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono wyniki przeprowadzonej przez Trybunał kontroli działu 1 *WRF* „Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa”. Na ***rys. 5.1*** zaprezentowano przegląd głównych działań, wydatków i populacji objętej kontrolą w ramach tego działu w 2025 r.

Rys. 5.1 – Płatności i populacja objęta kontrolą



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie *skonsolidowanego sprawozdania finansowego* Unii Europejskiej za 2025 r.

Krótki opis

5.2. W ramach działu „Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa” finansowane są różnorodne *programy* mające na celu wspieranie projektów unijnych m.in. na rzecz badań naukowych i innowacji, rozwoju infrastruktury europejskiej w sektorach transportowym, energetycznym i cyfrowym, na rzecz komunikacji, transformacji cyfrowej i jednolitego rynku, a także polityki kosmicznej.

5.3. Większość wydatków na programy w ramach tego działu jest zarządzana bezpośrednio przez Komisję. Pozostałe części budżetu w dziale 1 WRF są wdrażane przez *wspólne przedsięwzięcia* i *agencje zdecentralizowane*.

5.4. Głównymi programami na rzecz badań naukowych i innowacji są „*Horyzont Europa*” na lata 2021–2027 i będący jego poprzednikiem „*Horyzont 2020*” na lata 2014–2020. Niewiele ponad połowa *transakcji* dotyczących programów badawczych skontrolowanych w 2025 r. pochodziła z programu „Horyzont Europa”.

5.5. Z działu 1 WRF finansowane są również projekty infrastrukturalne realizowane w ramach *instrumentu „Łącząc Europę” (CEF)* i *InvestEU* oraz programy kosmiczne, w tym *Galileo* (unijny globalny system nawigacji satelitarnej), europejski system wspomagania satelitarnego (EGNOS) i Copernicus (europejski program obserwacji Ziemi). Ponadto program „Cyfrowa Europa” (DIGITAL) oraz Program na rzecz jednolitego rynku są również finansowane w ramach działu 1 WRF. W obecnych WRF zasady dotyczące kwalifikowalności kosztów w ramach programu „Horyzont Europa”, instrumentu „Łącząc Europę”, programu DIGITAL i Programu na rzecz jednolitego rynku są w większości ujednolicone.

5.6. Większość środków wydatkowanych na badania naukowe w ramach programów „Horyzont 2020” i „Horyzont Europa” oraz instrumentu „Łącząc Europę” ma formę *dotacji* dla prywatnych bądź publicznych *beneficjentów* uczestniczących w projektach. Komisja w pierwszej kolejności – po podpisaniu umowy o udzielenie dotacji – wypłaca beneficjentom płatności zaliczkowe. W przypadku dotacji udzielanych na pokrycie faktycznie poniesionych kosztów – tj. przy zastosowaniu najczęściej wykorzystywanej w kontrolowanym roku metody finansowania badań naukowych – beneficjenci zgłaszają faktycznie poniesione koszty, które są im następnie odpowiednio zwracane. W przypadku gdy udzielane dotacje mają postać *płatności ryczałtowych*, beneficjentom wypłacana jest z góry określona kwota ryczałtowa po zakończeniu realizacji poszczególnych pakietów prac.

5.7. Programy kosmiczne są zasadniczo realizowane w trybie zarządzania pośredniego przez specjalne organy wykonawcze (takie jak Europejska Agencja Kosmiczna i Agencja UE ds. Programu Kosmicznego), a finansowanie tych programów odbywa się w oparciu o zwrot wydatków faktycznie poniesionych w związku z ich wdrażaniem.

5.8. *Instrumenty finansowe* (tj. pożyczki, gwarancje i *inwestycje kapitałowe*) w ramach Programu *InvestEU* są wdrażane głównie przez Europejski Bank Inwestycyjny lub *Europejski Fundusz Inwestycyjny*, które z kolei korzystają z usług *pośredników finansowych*.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

5.9. Prace przeprowadzone przez Trybunał miały pozwolić na oszacowanie poziomu błędu w tym dziale WRF i stanowić wkład w *poświadczenie wiarygodności*. Stosując podejście kontrolne i metodykę kontroli przedstawione w ***załączniku 1.1***, Trybunał zbadał następujące elementy w odniesieniu do omawianego działu WRF za 2025 r.:

a) statystycznie reprezentatywną próbę złożoną ze 126 transakcji, obejmującą wszystkie rodzaje wydatków w ramach tego działu WRF. Składało się na nią 90 transakcji dotyczących badań naukowych i innowacji (40 w ramach programu „Horyzont 2020” i 50 w ramach programu „Horyzont Europa”) oraz 36 transakcji dotyczących innych programów (w szczególności 14 transakcji w ramach instrumentu „Łącząc Europę”, sześć w ramach instrumentów finansowych, 10 transakcji w ramach Programu na rzecz jednolitego rynku oraz dwie transakcje w ramach programów kosmicznych). Kontroli poddano beneficjentów w 21 państwach członkowskich i czterech państwach niebędących członkami UE;

b) wdrożone przez Komisję systemy kontroli mające na celu zapobieganie plagiatom i podwójnemu finansowaniu w dziedzinie badań naukowych (w programie „Horyzont Europa”);

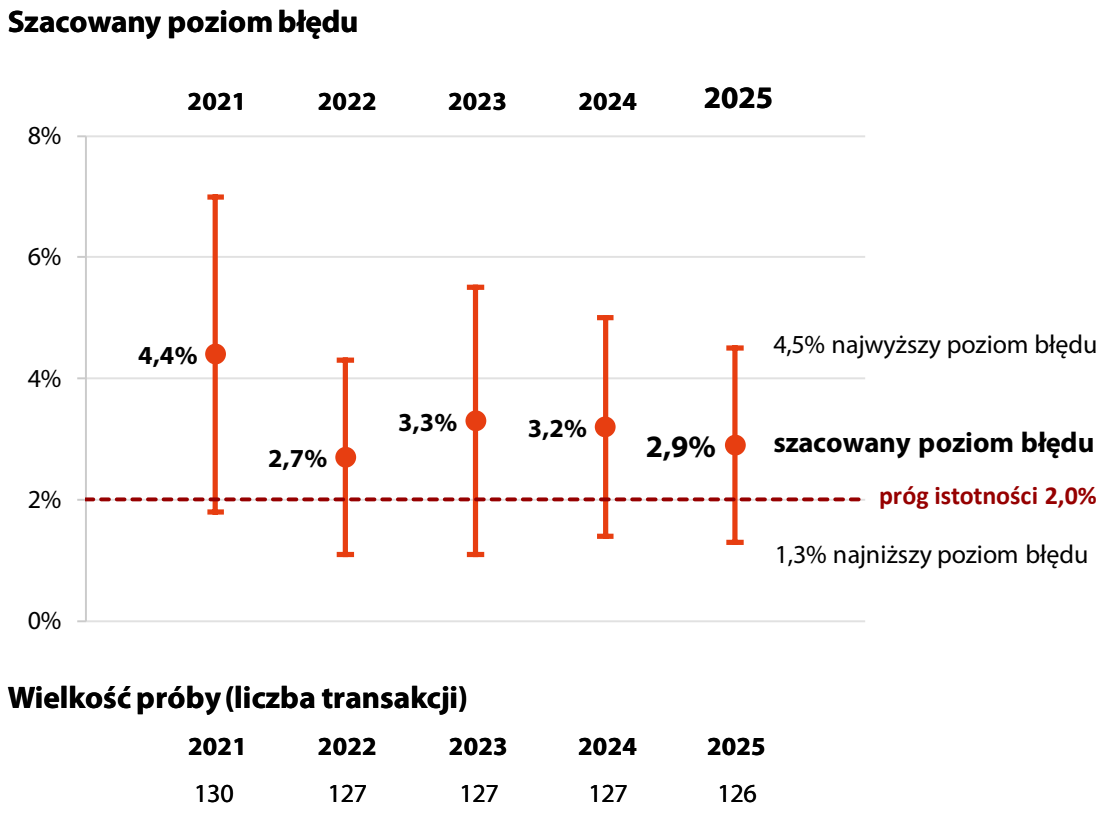
c) informacje na temat *prawidłowości* wydatków przedstawione w *rocznych sprawozdaniach z działalności Europejskiej Agencji Wykonawczej ds. Zdrowia i Cyfryzacji (HADEA)* i *Europejskiej Agencji Wykonawczej ds. Badań Naukowych (REA)*, które zostały następnie uwzględnione w *sprawozdaniu rocznym Komisji z zarządzania i wykonania dotyczącym budżetu UE*.

5.10. Trybunał wziął również pod uwagę wyniki dorocznych kontroli 12 agencji UE – w tym Europejskiego Instytutu Innowacji i Technologii (EIT) – oraz 11 wspólnych przedsięwzięć wdrażających część budżetu ujętą w dziale 1 WRF. Wyniki tych kontroli miały nieznaczny wpływ na poziom błędu. Zostały one przedstawione w specjalnych sprawozdaniach rocznych Trybunału za rok budżetowy 2024 i opierają się na badaniu 218 transakcji.

Prawidłowość transakcji

5.11. Z ogólnej liczby 126 zbadanych transakcji *błędy* wystąpiły w 37 (29%). Na podstawie 33 skwantyfikowanych błędów oraz dodatkowych błędów wykrytych w transakcjach zrealizowanych przez agencje i wspólne przedsięwzięcia UE Trybunał szacuje, że poziom błędu wynosi 2,9% (zob. ***rys. 5.2***).

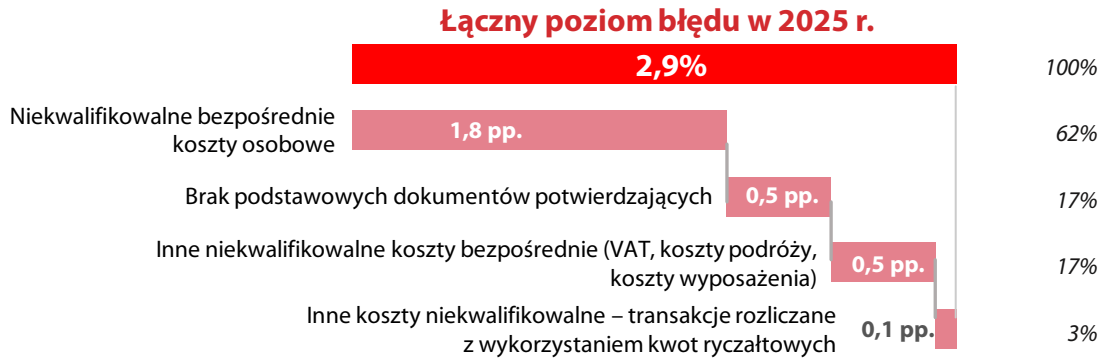
Rys. 5.2 – Szacowany wpływ błędów kwantyfikowalnych



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

5.12. Na ***rys. 5.3*** przedstawiono, w jakim stopniu poszczególne kategorie błędów złożyły się na *szacowany poziom błędu* za 2025 r.

Rys. 5.3 – Szacowany poziom błędu w rozbiciu na kategorie błędów



pp. – punkty procentowe

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

5.13. W obszarze wydatków dotyczącym badań naukowych nadal występuje wysokie ryzyko wystąpienia błędów. Trybunał wykrył *błędy kwantyfikowalne* w 28 spośród 90 transakcji dotyczących programów badawczych skontrolowanych w ramach reprezentatywnej próby Trybunału (31%). Ponadto Trybunał odnotował *błędy niekwantyfikowalne* w czterech transakcjach. Tak jak w odniesieniu do 2024 r., kontrola Trybunału nie wykazała istotnych różnic między programem „Horyzont 2020" a programem „Horyzont Europa" pod względem prawidłowości wydatków, pomimo uproszczeń wprowadzonych w programie „Horyzont Europa", które miały ułatwić beneficjentom sprawozdawczość w zakresie kosztów.

5.14. Jeśli chodzi o pozostałe programy i działania, Trybunał wykrył błędy w pięciu z 36 transakcji ujętych w próbie (14%), przy czym wszystkie te błędy były kwantyfikowalne.

5.15. W odniesieniu do siedmiu transakcji wchodzących w skład próby Komisja zastosowała środki naprawcze. Za sprawą tych środków szacowany przez Trybunał poziom błędu w ramach tego rozdziału obniżył się o 0,4 punktu procentowego.

Najwięcej błędów wystąpiło w kosztach osobowych

5.16. Koszty osobowe stanowią większość kosztów ponoszonych w ramach niemal wszystkich projektów badawczych. Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał wykrył błędy kwantyfikowalne związane z kosztami osobowymi w 22 z 90 zbadanych transakcji w ramach programów badawczych (24%). Ponadto zgłosił dwa błędy niekwantyfikowalne dotyczące kosztów osobowych.

Wnioski o zwrot kosztów za czas nieprzeznaczony na realizację projektu

5.17. Beneficjenci mogą ubiegać się o zwrot kosztów tylko za czas, w którym ich pracownicy realizowali projekty finansowane przez UE. Ta podstawowa zasada nie była jednak przestrzegana w przypadku 7 z 50 transakcji w ramach programu „Horyzont Europa" objętych próbą Trybunału – beneficjenci zwracali się też o zwrot kosztów za dni nieobecności pracowników oraz za dni nieuzasadnione w ewidencji czasu pracy. Trybunał wykrył podobny błąd w jednej z 40 zbadanych transakcji w ramach programu „Horyzont 2020".

5.18. Trzeci rok z rzędu[1] Trybunał zgłasza tę kategorię błędu w odniesieniu do jednej z europejskich organizacji międzyrządowych, która realizuje jedno konkretne działanie w ramach programu „Horyzont Europa". Ten specyficzny przypadek omówiono w ***ramce 5.1***.

[1] Sprawozdanie roczne za 2024 r., pkt 5.21 i ramka 5.2; sprawozdanie roczne za 2023 r., pkt 5.18 i ramka 5.1.

Ramka 5.1

Przykład przypadku, w którym wykorzystanie wzoru umowy o udzielenie dotacji nie jest odpowiednim rozwiązaniem do sfinansowania konkretnego działania w ramach programu „Horyzont Europa”

Europejski program współpracy naukowo-technicznej COST to europejska organizacja międzyrządowa z siedzibą w Belgii, której celem jest wspieranie współpracy między naukowcami i innowatorami w Europie i poza nią poprzez przyczynianie się do tworzenia sieci kontaktów. Organizacja ta nie prowadzi tradycyjnych projektów badawczych ani nie finansuje bezpośrednio badań naukowych, a program „Horyzont Europa” jest jej jedynym źródłem finansowania. Niemniej Komisja wykorzystała wzór umowy o udzielenie dotacji opracowany na potrzeby programu „Horyzont Europa” do finansowania tego konkretnego działania.

W tej sytuacji beneficjent jest narażony na powstanie strukturalnej luki w finansowaniu, ponieważ nie za wszystkie koszty można uzyskać zwrot w ramach tego działania. W rezultacie tego strukturalnego niedopasowania niektóre koszty – w tym koszty za dni nieobecności z tytułu urlopu i inne nieobecności – nie mogły zostać uwzględnione w rozliczeniu kosztów osobowych ze względu na zasady ujęte we wzorze umowy o udzielenie dotacji. Wskazuje to na ograniczenia tego rozwiązania w przypadku wsparcia takich działań.

Nieprawidłowe naliczenie stawek godzinowych lub dziennych

5.19. W ramach programu „Horyzont 2020” beneficjenci obliczają roczne lub miesięczne stawki godzinowe dla swoich pracowników, a następnie mnożą je przez liczbę godzin pracy nad projektami UE. Z kolei w programie „Horyzont Europa” zmieniono te przepisy w celu ich uproszczenia – beneficjenci mają teraz obliczać stawki dzienne i mnożyć je przez liczbę dni („ekwiwalentów dni”) poświęconych na pracę nad projektami UE.

5.20. Trybunał ustalił, że zarówno w przypadku transakcji w ramach programu „Horyzont 2020”, jak i programu „Horyzont Europa” beneficjenci nie obliczali prawidłowo stawek godzinowych ani dziennych. By obliczyć te stawki, należy podzielić koszty osobowe w określonym okresie przez faktyczny czas pracy (liczbę godzin lub ekwiwalentów dni) w tym samym okresie. W przypadku niektórych transakcji objętych kontrolą beneficjenci zastosowali do obliczeń niewłaściwy faktyczny czas pracy, obliczyli stawki za nieprawidłowy okres lub uwzględnili *koszty pośrednie* bądź niekwalifikowalne koszty osobowe w obliczeniach poszczególnych stawek. W ***ramce 5.2*** Trybunał przedstawił przykład tej kategorii błędu.

Ramka 5.2

Przykłady kosztów niekwalifikowalnych zadeklarowanych jako koszty osobowe

W Danii organy krajowe zwracają pracodawcom niektóre koszty wypłacone pracownikom podczas urlopu rodzicielskiego. W związku z tym koszty te nie kwalifikują się do sfinansowania ze środków unijnych. Trybunał skontrolował jedną transakcję w ramach programu „Horyzont Europa”, w której beneficjent uwzględnił takie koszty, zawyżając tym samym faktycznie poniesione koszty osobowe. W rezultacie beneficjent zawnioskował o zwrot zawyżonej kwoty kosztów.

Podmiot publiczny we Francji zadeklarował koszty poniesione w związku z pracą dwóch pracowników badawczych w ramach dotacji z programu „Horyzont Europa”. Przy obliczaniu kosztów osobowych prawidłowo nie uwzględnił niektórych kosztów niekwalifikowalnych. Nie wykluczył jednak powiązanych składek na ubezpieczenie społeczne, w związku z czym stawka dzienna została zawyżona.

Inne *koszty bezpośrednie*, które nie są niezbędne do realizacji działania

5.21. Jednym z podstawowych warunków kwalifikowalności kosztów jest to, że muszą one zostać poniesione w związku z danym działaniem i być niezbędne do jego realizacji. Tak jak w poprzednich latach[2], również w tym roku Trybunał stwierdził, że warunek ten często nie był spełniony. Problem ten wystąpił w przypadku 10 transakcji skontrolowanych przez Trybunał. Przykłady takich przypadków obejmowały: uwzględnienie kosztów wyposażenia i zapasów, które nie zostały wykorzystane w projekcie; usługi nieświadczone w okresie realizacji projektu oraz koszty podróży niezwiązane bezpośrednio z projektem.

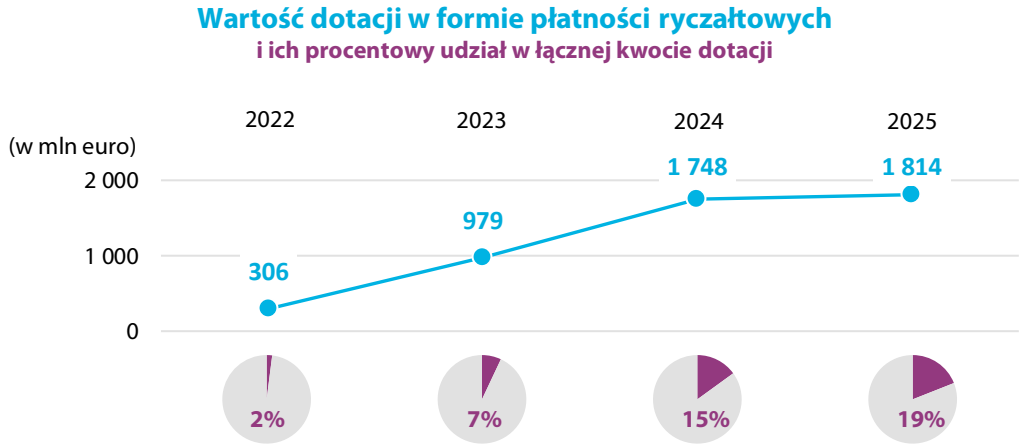
Niedociągnięcia w wykorzystywaniu dotacji w formie płatności ryczałtowych

5.22. Finansowanie z wykorzystaniem płatności ryczałtowych jest *uproszczoną metodą rozliczania kosztów* przewidzianą w art. 125 *rozporządzenia finansowego*, która wymaga przedstawienia z góry szczegółowych szacunków dla każdej kategorii kosztów przypadającej na danego beneficjenta i pakiet prac. Przed podpisaniem umowy o udzielenie dotacji eksperci zatrudnieni przez Komisję oceniają szacunkowe koszty w odniesieniu do proponowanych działań, aby upewnić się, że są one racjonalne i proporcjonalne do tych działań. Następnie Komisja wypłaca kwotę dotacji pod warunkiem, że pakiety prac zostały „właściwie zrealizowane", co podlega ocenie z udziałem ekspertów.

5.23. Komisja zamierza do końca 2027 r. przydzielić około połowy rocznego budżetu programu „Horyzont Europa" (przeznaczonego na nabory wniosków) z wykorzystaniem płatności ryczałtowych. Kwota dotacji na projekty finansowane z wykorzystaniem płatności ryczałtowych, na które podpisano umowy w 2025 r., wyniosła 1 814 mln euro. Stanowiły one około 19% wszystkich dotacji, na które podpisano umowy w tym roku, jak pokazano na ***rys. 5.4***.

[2] Sprawozdanie roczne za 2024 r., pkt 5.22, sprawozdanie roczne za 2023 r., pkt 5.22, sprawozdanie roczne za 2022 r., pkt 5.22.

Rys. 5.4 – Podpisane umowy o udzielenie dotacji w formie płatności ryczałtowych w ramach programu „Horyzont Europa” – wartość i udział w łącznym budżecie na dotacje (2022–2025)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

5.24. W 2025 r. wydatki z wykorzystaniem finansowania mającego postać płatności ryczałtowych w ramach programu „Horyzont Europa” wyniosły 232 mln euro (tj. 4% łącznych wydatków w ramach programu w 2025 r.). Trybunał skontrolował trzy projekty badawcze sfinansowane z pojedynczych dotacji w formie płatności ryczałtowych w ramach programu „Horyzont Europa”, które zostały zrealizowane przez konsorcja projektowe obejmujące od 5 do 17 beneficjentów. W przypadku wszystkich tych projektów Trybunał zbadał zarówno sposób ustalenia wysokości dotacji w formie płatności ryczałtowej, jak i to, czy pakiety prac zostały prawidłowo ukończone, w tym przeprowadzoną przez Komisję weryfikację ich ukończenia. Podobnie jak w poprzednich latach[3] Trybunał wykrył niedociągnięcia głównie w dwóch obszarach, które opisano w ramce ***5.3***. W przypadku jednej z trzech skontrolowanych transakcji Trybunał skwantyfikował błąd wynikający z tych niedociągnięć.

[3] Sprawozdanie roczne za 2024 r., ramka 5.3; sprawozdanie roczne za 2022 r., pkt 5.31–5.32.

Ramka 5.3

Przykłady niedociągnięć dotyczących wypłaty dotacji w formie płatności ryczałtowej

Brak dowodów na przeprowadzenie solidnej oceny *ex ante* budżetu

W proponowanych budżetach projektów beneficjenci przedstawiali informacje na temat: rodzaju pracowników potrzebnych do realizacji projektu (np. starsi lub młodsi naukowcy), liczby wymaganych miesięcy pracy w przeliczeniu na kategorię i pakiet prac oraz szacowanego kosztu miesięcznego („stawki miesięczne").

W przypadku wszystkich trzech projektów eksperci wyrazili pewne zastrzeżenia co do kosztów osobowych, zasobów przeznaczonych na zarządzanie projektem lub innych elementów budżetu. Zastrzeżenia te zostały jednak tylko częściowo odzwierciedlone w końcowych sprawozdaniach z oceny i w ich wyniku nie wprowadzono żadnej korekty w proponowanych budżetach projektów.

Ponadto, chociaż eksperci zewnętrzni ocenili budżety, nie było dowodów na jakiekolwiek zestawienie proponowanych stawek miesięcznych z dostępnymi danymi porównawczymi (takimi jak historyczne dane na temat kosztów) ani na krytyczną ocenę różnic między kosztami zatrudnienia pracowników z poszczególnych kategorii.

W rezultacie Trybunał stwierdził, że koszty osobowe nie są wystarczająco uzasadnione, co wiąże się z ryzykiem, że we wszystkich trzech umowach o udzielenie dotacji zastosowano zawyżone kwoty tych kosztów.

Niejasna definicja rezultatów i niepełne wdrożenie pakietów prac

W przypadku dwóch skontrolowanych projektów niektóre kluczowe rezultaty nie zostały jasno zdefiniowane, a w przypadku jednego z projektów – dostępne dowody wskazywały na to, że niektóre pakiety prac prawdopodobnie nie zostały ukończone zgodnie z wymogami umowy o udzielenie dotacji.

W przypadku jednego ze skontrolowanych projektów jeden z pakietów prac obejmował zadanie dotyczące budowania zdolności, w tym przeprowadzenie pewnego zestawu działań. W umowie o udzielenie dotacji nie doprecyzowano ani zakresu, ani koncepcji tych działań, co utrudnia zarówno realizację działań, jak ich ocenę.

W drugim z tych projektów rezultat miał polegać na przedstawieniu łańcucha wartości dla konkretnego sektora przemysłu. Został on jednak opisany w sposób ogólny i bez uwzględnienia różnic w porównaniu z łańcuchami wartości w innych sektorach. W ramach innego rezultatu opisano wyraźnie inny łańcuch wartości, co doprowadziło do niespójności między poszczególnymi dokumentami w tym projekcie. Ponadto zgłoszone wartości wskaźników wykonania związanych z organizacją webinarów i wzrostem liczby członków nie zostały poparte weryfikowalnymi dowodami. Komisja uznała, że zadeklarowane pakiety prac zostały ukończone, i zatwierdziła płatności z tytułu wdrożenia tego projektu. Niemniej Trybunał stoi na stanowisku, że nie wszystkie pakiety prac zostały ukończone w sposób zadowalający, w związku z czym część płatności nie powinna zostać wypłacona.

Trybunał sformułował także ustalenia dotyczące płatności ryczałtowych wykorzystanych w czterech innych transakcjach w ramach środków z programu „Horyzont Europa", które zrealizowało Wspólne Europejskie Przedsięwzięcie Kolejowe (EU-Rail).

5.25. W międzyczasie Komisja doprecyzowała swoje wytyczne dotyczące dotacji w formie płatności ryczałtowych. W szczególności od października 2023 r. Komisja wymaga, by eksperci oceniający proponowane budżety projektów stosowali tablicę wskaźników programu „Horyzont 2020" dotyczącą oceny płatności ryczałtowych jako punkt odniesienia dla kosztów osobowych. Skontrolowane transakcje dotyczą propozycji budżetów projektów złożonych w latach 2022 i 2023, gdy korzystanie z tablicy wskaźników nie było jeszcze obowiązkowe. Ponadto, zgodnie z zaleceniem 5.3 sformułowanym przez Trybunał w odniesieniu do 2022 r., w 2024 r. Komisja zaktualizowała definicję tego, co oznacza „właściwa realizacja" tych dotacji. Nadal należy jednak doprecyzować zasady dotyczące sposobu oceny częściowej realizacji dotacji i ich skutków finansowych, a Komisja nie wydała żadnych wytycznych wyjaśniających te kwestie.

Beneficjenci spoza UE oraz *małe i średnie przedsiębiorstwa* są bardziej narażeni na popełnianie błędów

5.26. W swoich poprzednich sprawozdaniach rocznych[4] Trybunał zaznaczył, że małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP) są bardziej narażone na popełnianie błędów. W tym roku MŚP odpowiadały za 9% transakcji w próbie (11 ze 126 transakcji), lecz związane z nimi błędy przełożyły się na 30% szacowanego poziomu błędu. Trybunał wykrył błędy we wnioskach o płatność złożonych przez MŚP w przypadku sześciu transakcji, w tym cztery transakcje były realizowane w obszarze badań naukowych, a dwie – w ramach innych programów. Cztery z tych MŚP miały wcześniej niewielkie doświadczenie z udziałem w projektach finansowanych ze środków unijnych albo nie miały go wcale.

5.27. Zarówno program „Horyzont 2020", jak i program „Horyzont Europa" dają podmiotom z państw spoza UE możliwość uczestniczenia w programach i otrzymania finansowania. Według stanu na koniec roku 21 państw było stowarzyszonych z programem „Horyzont Europa", a dwa mogły uczestniczyć w programie na podstawie przepisów przejściowych. Próba Trybunału obejmowała 13 transakcji z beneficjentami z państw niebędących członkami UE, przy czym 5 (38%) z nich zawierało błędy. Dwa przykłady błędów przedstawiono w ***ramce 5.4***.

[4] Sprawozdanie roczne za 2022 r., pkt 5.24; sprawozdanie roczne za 2023 r., pkt 5.25.

Ramka 5.4

Przykłady beneficjentów z państw niebędących członkami UE, którzy zadeklarowali koszty niekwalifikowalne

Dwa prywatne MŚP z siedzibą w jednym z państw spoza UE otrzymały finansowanie na udział w projektach badawczych – jedno w ramach programu „Horyzont 2020”, a drugie w ramach programu „Horyzont Europa”.

Jeden z beneficjentów zadeklarował koszty podróży związane z udziałem dyrektora generalnego w walnym zgromadzeniu dotyczącym wdrażania projektu. Zadeklarowana kwota obejmowała koszty niezwiązane z działaniem, takie jak bilety lotnicze dla osoby spokrewnionej z dyrektorem generalnym.

Inny beneficjent zgłosił z kolei koszty osobowe, ale nie był w stanie ani wyjaśnić, jak obliczył ich kwotę, ani przedstawić wiarygodnych dowodów uzasadniających czas pracy. Ponadto przedłożona deklaracja kosztów obejmowała koszty podróży i różne inne koszty, które nie były związane z działaniem, takie jak wydatki prywatne.

Systemy kontroli Komisji mające zapobiegać plagiatom i podwójnemu finansowaniu w programie „Horyzont Europa”

5.28. Plagiat, tj. wykorzystywanie pomysłów, pracy lub wypowiedzi innej osoby bez odpowiedniego ich oznaczenia, to jeden z najważniejszych problemów, jakie mogą wystąpić w programach obejmujących badania naukowe (takich jak „Horyzont Europa”). Zasady rzetelności badawczej – takie jak zasady zawarte w Europejskiej karcie naukowca – kładą nacisk na etyczne postępowanie i unikanie plagiatu w całym procesie badawczym. Ponadto ponowne wykorzystywanie określonych treści w różnych finansowanych projektach może stworzyć ryzyko podwójnego finansowania tych samych kosztów, co jest niezgodne z przepisami (rozporządzeniem finansowym i zasadami dotyczącymi programu „Horyzont Europa”[5]).

5.29. W programie „Horyzont Europa” ryzyko plagiatu i podwójnego finansowania jest systematycznie weryfikowane na etapie oceny projektów. Pod względem operacyjnym Komisja wspomaga te kontrole w oparciu o system SIMBA (system analizy opartej na podobieństwie), którym zarządza Dyrekcja Generalna ds. Badań Naukowych i Innowacji (DG RTD). Na etapie przygotowywania dotacji system SIMBA automatycznie porównuje skład konsorcjum i opis działania w nowych, pozytywnie ocenionych wnioskach ze wszystkimi pozytywnie ocenionymi wnioskami w bazie danych Komisji *eGrants*. Przeprowadza on weryfikację słowo po słowie i oblicza ogólny wskaźnik podobieństwa. Wnioski, dla których wskaźnik ten przekracza 30%, są oznaczane jako wymagające dodatkowych działań, a wyniki analizy wyświetlane są w systemie obiegu zadań Komisji stosowanym do oceny i zatwierdzania dotacji (COMPASS).

5.30. W przypadku wniosków oznaczonych przez SIMBA jako wymagające dodatkowych działań urzędnicy odpowiedzialni za projekty oceniają, czy podobieństwa są „krytyczne” (np. bardzo podobne cele, pomysły, podejście lub – w kontekście podwójnego finansowania – identyczni beneficjenci lub bardzo podobny skład konsorcjów). Ocena ta może obejmować skontaktowanie się z urzędnikami zarządzającymi projektem uznanym za podobny, zwrócenie się o wyjaśnienia do

[5] Rozporządzenie (UE) 2021/695 ustanawiające program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji „Horyzont Europa”.

wnioskodawców, konsultacje z niezależnymi ekspertami lub zwrócenie się o opinię służb prawnych. W rezultacie wniosek może otrzymać finansowanie i zostać objęty – lub nie – dodatkowym monitorowaniem bądź, w przypadku poważnych podobieństw, zostać odrzucony.

5.31. Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał uważa, że system SIMBA to rozbudowane i odpowiednio utrzymywane narzędzie, które wspomaga proces podejmowania decyzji operacyjnych i jest zasadniczo adekwatne do zakładanych celów. Przeprowadzone przez Trybunał badanie potwierdziło również, że we wszystkich objętych próbą przypadkach oznaczonych jako przekraczające dopuszczalną wartość podjęto odpowiednie działania dodatkowe, w tym przeprowadzono konsultacje z wnioskodawcami, a w bardziej złożonych przypadkach zwrócono się o ocenę do niezależnych ekspertów.

5.32. Mimo to Trybunał stwierdził pewne uchybienia.

- Wartość wskaźnika podobieństwa, powyżej której należy obowiązkowo podjąć dodatkowe działania, ustalono na poziomie 30%, ale nie udokumentowano uzasadnienia dla wyboru tego poziomu ani formalnego procesu jego zatwierdzenia.

- Obecnie system SIMBA porównuje nowe, pozytywnie ocenione wnioski ze wszystkimi pozytywnie ocenionymi wnioskami w bazie danych, nawet jeśli niektóre z nich nie zostały sfinansowane, co może skutkować niepotrzebnym przeprowadzeniem dodatkowych działań i wydłużonym czasem rozpatrywania wniosków przez urzędników odpowiedzialnych za projekty. Trybunał odnotowuje, że DG RTD zaplanowała już na początek 2026 r. aktualizację systemu mającą pozwolić na wyłączenie wniosków, które nie zostały objęte finansowaniem, z populacji porównywanych wniosków, co ma poprawić efektywność i adekwatność rezultatów.

- W systemie SIMBA jest zapisywany jedynie ostatni obliczony wskaźnik podobieństwa. Jeżeli przeprowadzane jest nowe porównanie, system zastępuje poprzednie wyniki nowymi. Ponadto w systemie COMPASS wskaźniki są przedstawiane jedynie w postaci zrzutów ekranu. Rozwiązania te zmniejszają możliwość objęcia monitorowaniem wszystkich etapów udzielania dotacji.

- Ponadto w przypadku, gdy porównywane ze sobą wnioski zawierają dokumenty o bardzo różnej długości, system SIMBA może obliczyć niereprezentatywną wartość wskaźnika podobieństwa. W wyjątkowych przypadkach może to zniekształcić przeprowadzane porównania i dać mylące wyniki.

Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania

5.33. Trybunał dokonał przeglądu informacji zawartych w sprawozdaniu rocznym Komisji z zarządzania i wykonania za 2025 r. na temat szacowanego *ryzyka w momencie dokonywania płatności* w odniesieniu do obszarów polityki objętych działem 1 WRF. Według obliczeń Komisji ryzyko to wyniosło 2,1%. Wartość ta znajduje się w przedziale, w jakim mieści się poziom błędu oszacowany przez Trybunał, nieznacznie przekraczając próg istotności.

5.34. Trybunał przeanalizował roczne sprawozdania z działalności *agencji wykonawczych* HADEA i REA. W przypadku obu tych agencji główne wydatki w 2025 r. dotyczyły programów „Horyzont 2020" i „Horyzont Europa". Jeśli chodzi o program „Horyzont 2020", Komisja oszacowała *reprezentatywny poziom błędu* dla tego programu na około 3,8%. Poziom *błędu rezydualnego* dla programu „Horyzont 2020" – z uwzględnieniem działań naprawczych – wynosi 1,8% (i około 2,1% zarówno w przypadku HADEA, jak i REA).

5.35. Jeżeli chodzi o program „Horyzont Europa", Komisja oszacowała reprezentatywny poziom błędu dla tego programu na 4,4%, a poziom błędu rezydualnego – na 4,1% (szacunki dla obu agencji wykonawczych są na podobnym poziomie). Ogólnie rzecz biorąc, błędy wykryte podczas przeglądów technicznych *ex post* dotyczących dotacji w formie płatności ryczałtowych wniosły mniej niż 0,1 punktu procentowego do tych ogólnych poziomów błędu.

5.36. Szacunki te opierają się na wspólnej reprezentatywnej próbie 207 audytów i przeglądów *ex post*. Objęły one 177 dotacji udzielonych na pokrycie faktycznie poniesionych kosztów i 30 dotacji w formie płatności ryczałtowych. W odniesieniu do 2025 r., zgodnie z informacjami podanymi przez Komisję w wieloletnim planie audytu programu „Horyzont Europa", liczebność próby obejmującej dotacje w formie płatności ryczałtowych ustalono na najniższym akceptowanym poziomie, tj. 30, ponieważ spodziewany poziom błędu był bardzo niski. Trybunał odnotowuje również, że płatności dokonane w ramach takich dotacji stanowiły jedynie niewielką część łącznej kwoty płatności. Jak dotąd Komisja nie podała w swoim wieloletnim planie audytu programu „Horyzont Europa", w jaki sposób liczebność próby w przypadku dotacji w formie płatności ryczałtowych dostosowana zostanie w nadchodzących latach, aby uwzględnić oczekiwany wzrost kwot takich płatności i ich udziału w łącznej kwocie płatności.

5.37. Ponieważ poziom błędu rezydualnego dla programu „Horyzont Europa” przekracza *próg istotności* wynoszący 2%, HADEA i REA zgłosiły zastrzeżenia w swoich rocznych sprawozdaniach z działalności. Jeżeli chodzi o program „Horyzont 2020”, poziom błędu rezydualnego plasował się w okolicach 2% zarówno w przypadku HADEA, jak i REA. Taki poziom błędu mieści się w docelowym poziomie błędu przyjętym przez Komisję dla programu „Horyzont 2020”, zatem agencje nie zgłosiły żadnych *zastrzeżeń*.

5.38. W związku z powyższym Trybunał uważa, że roczne sprawozdania z działalności sporządzone przez HADEA i REA odzwierciedlały informacje, jakimi dysponowały te agencje, i tym samym zawierały rzetelną ocenę zarządzania finansami z punktu widzenia prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń dotyczących wydatków w dziale 1 WRF.

Wnioski i zalecenia

Wnioski

5.39. Ogół dowodów kontroli uzyskanych przez Trybunał i przedstawionych w niniejszym rozdziale wskazuje, że w wydatkach w dziale „Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa” wystąpił istotny poziom błędu. Badanie transakcji przeprowadzone przez Trybunał w odniesieniu do tego działu WRF wykazało szacowany ogólny poziom błędu wynoszący 2,9%.

5.40. Rokrocznie w wyniku kontroli w tym obszarze polityki Trybunał stwierdza, że poziom błędu przekracza poziom istotności. Wskazuje to na utrzymujące się ryzyko dokonywania zawyżonych płatności na rzecz beneficjentów. Najważniejsze czynniki, które przyczyniły się do występowania błędów w wydatkach w dziale 1 WRF, to niekwalifikowalne lub nieprawidłowo zadeklarowane koszty osobowe w odniesieniu do wydatków na badania naukowe. Pomimo że w miarę upływu czasu obowiązujące przepisy zostały znacząco uproszczone, a Komisja wydała stosowne wytyczne dla beneficjentów, taka sytuacja utrzymuje się od lat[6].

5.41. Jeśli chodzi o finansowanie mające postać płatności ryczałtowych, kontrole Trybunału wskazują, że proponowane budżety projektów były w niektórych przypadkach zawyżone, co nie zostało wykryte ani skorygowane przez ekspertów oceniających wnioski. Z tego względu, a także z powodu niejasnych definicji rezultatów i niewystarczającej weryfikacji *ex ante*, czy pakiety prac zostały wdrożone zgodnie z planem, powstaje ryzyko, że umowy o udzielenie dotacji będą opiewały na zbyt wysokie kwoty, a płatności będą dokonywane na rzecz projektów, które nie zostały wdrożone w zadowalający sposób.

5.42. Jeśli chodzi o kontrole przeprowadzane przez Komisję w celu zapobiegania plagiatom i podwójnemu finansowaniu, Trybunał uważa, że system SIMBA jest rozbudowany i stanowi zasadniczo adekwatne narzędzie do zakładanych celów. Niemniej istnieje możliwość skuteczniejszego sformalizowania procedur.

---

[6] Sprawozdanie roczne za 2018 r., pkt 5.16; sprawozdanie roczne za 2019 r., pkt 4.11; sprawozdanie roczne za 2020 r., pkt 4.13; sprawozdanie roczne za 2021 r., pkt 4.12; sprawozdanie roczne za 2022 r., pkt 5.13; sprawozdanie roczne za 2023 r., pkt 5.13; sprawozdanie roczne za 2024 r., pkt 5.15.

Zalecenia

5.43. W ***załączniku 5.1*** przedstawiono ustalenia z przeprowadzonego przez Trybunał monitorowania realizacji zaleceń ujętych w sprawozdaniach rocznych Trybunału za 2022 i 2023 r., które miały zostać zrealizowane do 2025 r. Komisja zrealizowała jedno zalecenie częściowo, a dwa – w pełni.

5.44. Na podstawie ustaleń i wniosków odnoszących się do 2025 r. Trybunał zaleca, co następuje:

Zalecenie 5.1 – Udoskonalenie ram kontroli finansowania mającego postać płatności ryczałtowych w obszarze badań naukowych

Komisja powinna udoskonalić ramy kontroli finansowania mającego postać płatności ryczałtowych w obszarze badań naukowych, a w szczególności:

a) dopilnować, by eksperci przeprowadzający ocenę *ex ante* proponowanych budżetów projektów realizowali i dokumentowali wymagane kontrole w spójny sposób;

b) ustanowić przejrzyste kryteria i przedziały współczynników, które byłyby stosowane do ewentualnego zmniejszania dotacji, w przypadku gdyby pakiety prac zrealizowano jedynie częściowo;

c) określić liczbę przeprowadzanych przez nią przeglądów technicznych *ex post*, tak aby zagwarantować odpowiedni udział płatności ryczałtowych w statystycznie reprezentatywnej próbie na szczeblu programu. Należy następnie odpowiednio zaktualizować wieloletni plan audytu.

Termin realizacji: do końca 2027 r.

Zalecenie 5.2 – Sformalizowanie procedur dotyczących kontroli plagiatu i podwójnego finansowania (w systemie SIMBA)

Komisja powinna:

a) udokumentować i formalnie zatwierdzić przyjętą maksymalną dopuszczalną wysokość wskaźnika podobieństwa, w tym przedstawić uzasadnienie przyjętej wysokości;

b) opracować procedurę zatwierdzania i wdrażania zmian dopuszczalnej wysokości tego wskaźnika w przyszłości, w tym określić wymagane rozwiązania w zakresie kontroli i *ścieżki audytu*.

Termin realizacji: połowa 2027 r.

Załączniki

Załącznik 5.1 – Wyniki monitorowania realizacji wcześniejszych zaleceń

Poziom akceptacji zaleceń: przyjęte; przyjęte częściowo; nieprzyjęte; brak informacji.

Poziom realizacji: w pełni; w przeważającej mierze; częściowo; niezrealizowane; brak możliwości wydania opinii lub zalecenie nie ma już zastosowania.

Rok	Zalecenie Trybunału	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału	
			Poziom realizacji	Uwagi
2022	Trybunał zalecił, co następuje (z terminem realizacji do końca 2025 r., w ramach oceny śródokresowej programu „Horyzont Europa”): **Zalecenie 1 – Ocena finansowania w formie płatności ryczałtowych** (a) W ramach oceny śródokresowej programu „Horyzont Europa” Komisja powinna przeprowadzić ocenę finansowania w formie płatności ryczałtowych, aby ocenić, czy poszczególne rodzaje projektów (w zależności od zakresu tematycznego, rozmiaru itp.) nie nadają się do objęcia finansowaniem w formie płatności ryczałtowych, a także powinna ocenić ryzyko wystąpienia *nieprawidłowości* i *nadużyć finansowych*.			30 kwietnia 2025 r. Komisja opublikowała dokument roboczy zawierający ocenę śródokresową programu ramowego w zakresie badań naukowych i innowacji „Horyzont Europa” (za lata 2021–2024). Ocenę tę przeprowadzono na podstawie danych z wdrażania oraz szeroko zakrojonej ankiety skierowanej do uczestników programu, ekspertów i wewnętrznych pracowników Komisji.

Rok	Zalecenie Trybunału	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału	
			Poziom realizacji	Uwagi
2023	Trybunał zalecił, co następuje (z terminem realizacji do połowy 2025 r.): **Zalecenie 1 – Dołożenie starań, by zasady dotyczące wyliczania stawek dziennych były w większym stopniu prawidłowo stosowane przez beneficjentów** Komisja powinna – w odniesieniu do sprawozdawczości w ramach programu „Horyzont Europa” – zastosować środki wykraczające poza dotychczasowe działania informacyjne, tak by zasady dotyczące wyliczania stawek dziennych były w większym stopniu prawidłowo stosowane przez beneficjentów.	✓		Komisja zastosowała się do tego zalecenia, podejmując dwa działania: opracowała narzędzie Personnel Costs Wizard, by pomóc beneficjentom w deklarowaniu kosztów osobowych, a także zaczęła wysyłać spersonalizowane powiadomienia do beneficjentów narażonych na popełnienie błędów, gdy zbliża się termin przekazania informacji sprawozdawczych.
	Trybunał zalecił, co następuje (z terminem realizacji do połowy 2025 r.): **Zalecenie 2 – Zapewnienie przejrzystości w dokumentach dotyczących programu „Horyzont Europa”** Komisja powinna – w odniesieniu do programu „Horyzont Europa” – jeszcze bardziej przejrzyście wyjaśnić zasady i metody wyliczania dziennych stawek na potrzeby ustalania kosztów osobowych, które przedstawiła we wzorze umowy o udzielenie dotacji.	✓		Komisja dodała krótkie wyjaśnienia do opatrzonej uwagami umowy o udzielenie dotacji i podjęła inne działania wyjaśniające. Niemniej postanowienia opatrzonej uwagami umowy o udzielenie dotacji i wzoru umowy o udzielenie dotacji nadal nie są w pełni ze sobą zgodne.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Rozdział 6

Spójność, odporność i wartości

Spis treści

	Punkty
Wstęp	6.1.-6.17.
Krótki opis	6.3.-6.6.
Cele polityki i instrumenty finansowania	6.3.
Zarządzanie funduszami	6.4.-6.6.
Zakres kontroli i podejście kontrolne	6.7.-6.17.
Prawidłowość transakcji	6.18.-6.39.
Wyniki badania transakcji przez Trybunał	6.18.-6.19.
Spójność – wydatki objęte zarządzaniem dzielonym	6.20.-6.38.
Niekwalifikowalne koszty i projekty	6.23.-6.25.
Brak podstawowych dokumentów potwierdzających	6.26.-6.29.
Wykryto przypadki naruszenia zasad rynku wewnętrznego w zakresie zamówień publicznych i pomocy państwa	6.30.-6.36.
Uproszczone metody rozliczania kosztów	6.37.-6.38.
Odporność i wartości – wydatki zarządzane przez Komisję	6.39.
Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania	6.40.-6.58.
Ocena Komisji za 2025 r.	6.40.-6.51.
W przypadku niektórych programów systemy zarządzania i kontroli państw członkowskich nie funkcjonowały prawidłowo	6.40.-6.41.
Istotny poziom nieprawidłowych wydatków w zatwierdzonych zestawieniach wydatków	6.42.-6.49.
Programy Interreg obarczone niskim ryzykiem – oceny tej nie potwierdzają ustalenia Trybunału	6.50.-6.51.
Zamknięcie programów z okresu 2014–2020	6.52.-6.55.
Okres programowania 2021–2027	6.56.-6.58.

Wnioski i zalecenia **6.59.-6.62.**

Wnioski **6.59.-6.60.**

Zalecenia **6.61.-6.62.**

Załączniki

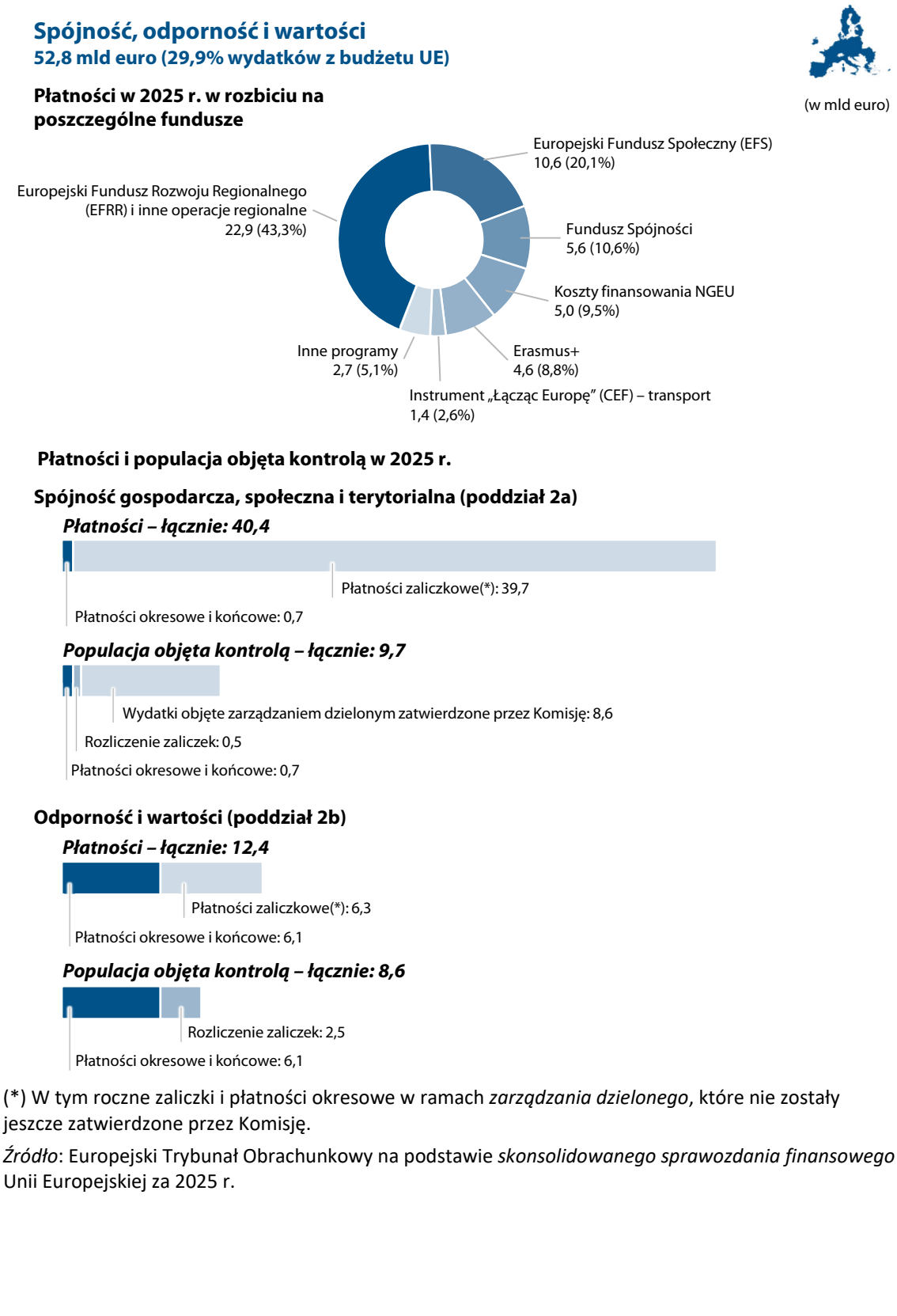
Załącznik 6.1 – Dobrana przez Trybunał próba transakcji objętych zarządzaniem dzielonym i błędy w zakresie zgodności w 2025 r.

Załącznik 6.2 – Wyniki monitorowania realizacji wcześniejszych zaleceń

Wstęp

6.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono wyniki przeprowadzonej przez Trybunał kontroli działu 2 *WRF* „Spójność, odporność i wartości”. Na ***rys. 6.1*** zaprezentowano przegląd głównych działań, wydatków i populacji objętej kontrolą w ramach tego działu w 2025 r.

Rys. 6.1 – Płatności i populacja objęta kontrolą



(*) W tym roczne zaliczki i płatności okresowe w ramach *zarządzania dzielonego*, które nie zostały jeszcze zatwierdzone przez Komisję.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie *skonsolidowanego sprawozdania finansowego* Unii Europejskiej za 2025 r.

6.2. Na dział 2 WRF składają się dwa poddziały. Większość płatności w ramach poddziału 2a stanowiły płatności zaliczkowe na *programy* objęte zarządzaniem dzielonym realizowane w *okresie programowania* 2021–2027. Jako że płatności zaliczkowe nie stanowią ostatecznych wydatków, nie są one kontrolowane przez Trybunał. *Transakcje* objęte kontrolą Trybunału – na których temat wydaje on opinię – to transakcje leżące u podstaw wydatków ujętych w zestawieniach wydatków, które zostały zaakceptowane przez Komisję. Poddział 2b obejmuje transakcje objęte przez Komisję *zarządzaniem bezpośrednim* lub *zarządzaniem pośrednim*.
W odniesieniu do tych transakcji Trybunał kontroluje wydatki dokonane lub rozliczone w 2025 r. Do tego poddziału należą również transakcje z tytułu spłaty części kosztów finansowania *Next Generation EU (NGEU)*.

Krótki opis

Cele polityki i instrumenty finansowania

6.3. Głównym celem wydatków w ramach działu 2 WRF jest zmniejszanie dysproporcji w poziomach rozwoju między poszczególnymi państwami członkowskimi i regionami UE (poddział 2a) oraz wspieranie i ochrona wartości unijnych, a tym samym zwiększanie odporności Unii na stojące przed nią wyzwania (poddział 2b) (zob. szczegółowe informacje na ***rys. 6.2***).

Rys. 6.2 – Cele polityki

Poddział 2a – Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna



Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR)
zmniejsza dysproporcje między regionami przez wsparcie innowacji i badań naukowych, agendy cyfrowej, MŚP, gospodarki niskoemisyjnej, a także zrównoważonego i zintegrowanego rozwoju wszystkich rodzajów terytoriów oraz inicjatyw lokalnych.



Europejski Fundusz Społeczny (EFS) i EFS+
ma na celu osiągnięcie wysokiego poziomu zatrudnienia, zapewnienie rzetelnej ochrony socjalnej i stworzenie wykwalifikowanej, odpornej siły roboczej, a także budowanie inkluzywnych i spójnych społeczeństw jako głównego czynnika walki z ubóstwem. EFS+ na lata 2021–2027 obejmuje także Inicjatywę na rzecz zatrudnienia ludzi młodych (**YEI**), Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym (**FEAD**) oraz Program UE na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych, a ponadto służy wdrożeniu Europejskiego filaru praw socjalnych.



Fundusz Spójności
służy wspieraniu zrównoważonego rozwoju poprzez finansowanie projektów dotyczących ochrony środowiska i transportu w państwach członkowskich, w których dochód narodowy brutto (DNB) na mieszkańca jest niższy niż 90% średniej unijnej. Ze środków Funduszu Spójności – z wykorzystaniem **instrumentu „Łącząc Europę" (CEF)** – współfinansowane są projekty mające na celu rozbudowę sieci transeuropejskich.

Poddział 2b – Odporność i wartości



Erasmus+
ma na celu wspieranie kształcenia, szkoleń, młodzieży i sportu poprzez promowanie mobilności i aktywnego uczestnictwa osób młodych.



Next Generation EU (NGEU)
koszty finansowania bezzwrotnego wsparcia z **NGEU**, które zapewnia państwom członkowskim UE pomoc w przezwyciężeniu skutków pandemii COVID-19.



Inne programy, np. program „Obywatele, równość, prawa i wartości" (**CERV**), program „Kreatywna Europa" (**CREA**), konkretne instrumenty opracowane w celu wspierania odbudowy w UE po pandemii COVID-19 (program **EU4Health**, program „**Sprawiedliwość**" itp.).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

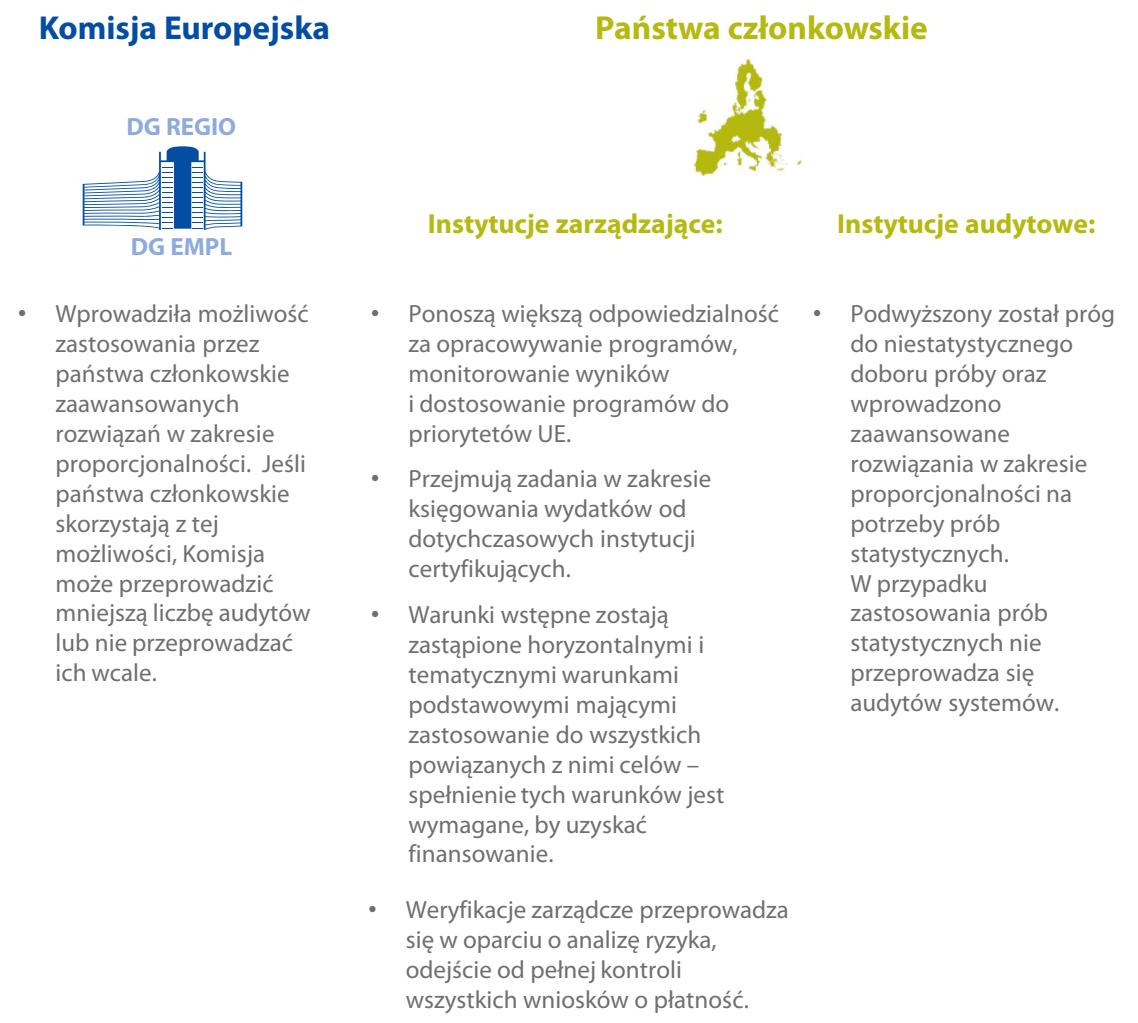
Zarządzanie funduszami

6.4. *Fundusze polityki spójności* (*Europejski Fundusz Społeczny – EFS*, EFS+, *Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego – EFRR* oraz *Fundusz Spójności*) są wdrażane głównie w trybie zarządzania dzielonego. Za *prawidłowość* płatności odpowiadają przede wszystkim *instytucje zarządzające*, natomiast Komisja ponosi ostateczną odpowiedzialność za wykonanie budżetu UE i dopilnowanie, by państwa członkowskie ustanowiły sprawnie funkcjonujące *systemy zarządzania i kontroli*. Komisja wdraża obecnie programy zarówno z okresu 2014–2020, jak i 2021–2027. W okresie 2021–2027 instytucje zarządzające przejęły zadanie poświadczania zestawień wydatków dla poszczególnych programów, czyli funkcję, którą wcześniej pełniły *instytucje certyfikujące*. W obu okresach programowania krajowe *instytucje audytowe* poświadczają prawidłowość wydatków ujętych w zestawieniach wydatków przedkładanych Komisji.

6.5. Na ***rys. 6.3*** przedstawiono najważniejsze różnice między obydwoma okresami programowania, jeśli chodzi o zadania realizowane przez poszczególne podmioty w zakresie zarządzania, kontroli i uzyskiwania pewności[1].

[1] Szczegółowe informacje na temat powiązanych procesów i zadań w latach 2014–2020 można znaleźć w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2024 r., rys. 6.3.

Rys. 6.3 – Zmiany pod względem realizowanych zadań wprowadzone w okresie 2021–2027 w trybie zarządzania dzielonego



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie *rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów na lata 2014–2020* i rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów na lata 2021–2027.

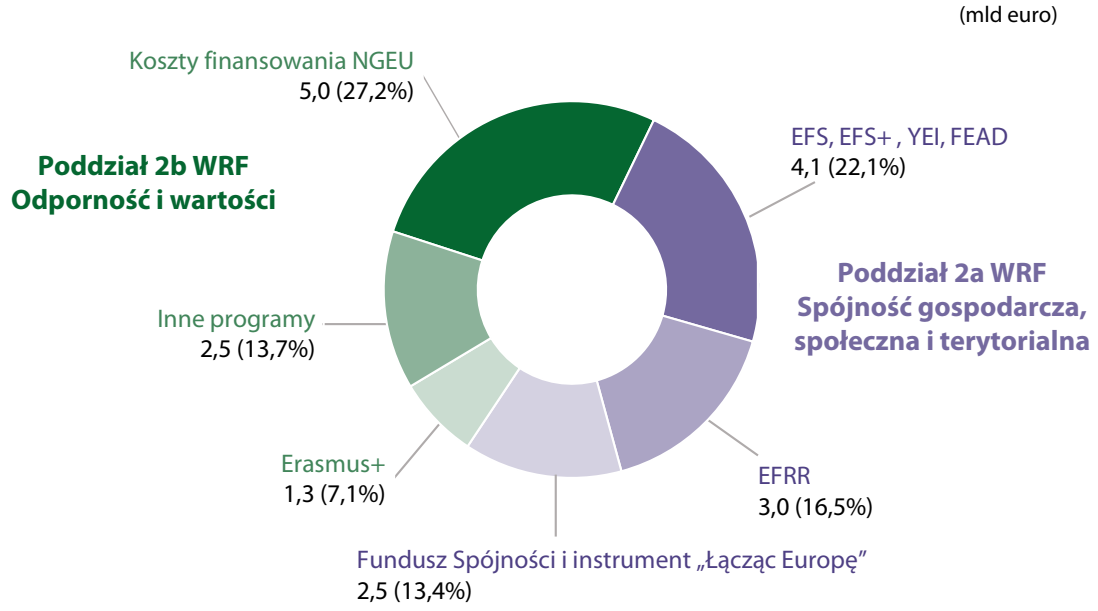
6.6. Dział 2 WRF „Spójność, odporność i wartości” obejmuje także unijne środki finansowe wydatkowane w ramach programów lub działań, które są zarządzane albo bezpośrednio przez *dyrekcje generalne (DG)* Komisji (w tym przez niektóre *agencje wykonawcze* UE), albo pośrednio, przy wsparciu organizacji partnerskich lub innych organów (takich jak krajowe agencje programu *Erasmus+*) (zob. ***rys. 6.2***).

Zakres kontroli i podejście kontrolne

6.7. Przeprowadzone przez Trybunał prace miały stanowić wkład w *poświadczenie wiarygodności* zgodnie z opisem w ***załączniku 1.1*** i umożliwić ocenę prawidłowości wydatków w ramach działu 2 WRF.

6.8. W 2025 r. populacja objęta kontrolą Trybunału rozłożyła się niemal równomiernie między poddziały 2a i 2b WRF, podczas gdy w 2024 r. 86% populacji objętej kontrolą stanowił poddział 2a WRF. Na ***rys. 6.4*** przedstawiono podział populacji objętej kontrolą Trybunału na poszczególne fundusze i instrumenty wymienione na ***rys. 6.2***. Transakcje z tytułu spłaty kosztów finansowania NGEU odpowiadają za 27% populacji objętej kontrolą Trybunału, co stanowi znacznie wyższy odsetek niż w 2024 r. Transakcje te stanowią także połowę populacji poddziału 2b. Różnią się one zasadniczo od pozostałych transakcji należących do populacji objętej kontrolą w ramach tego działu. Z natury są one obarczone niskim ryzykiem, a Trybunał uznał je za legalne i prawidłowe.

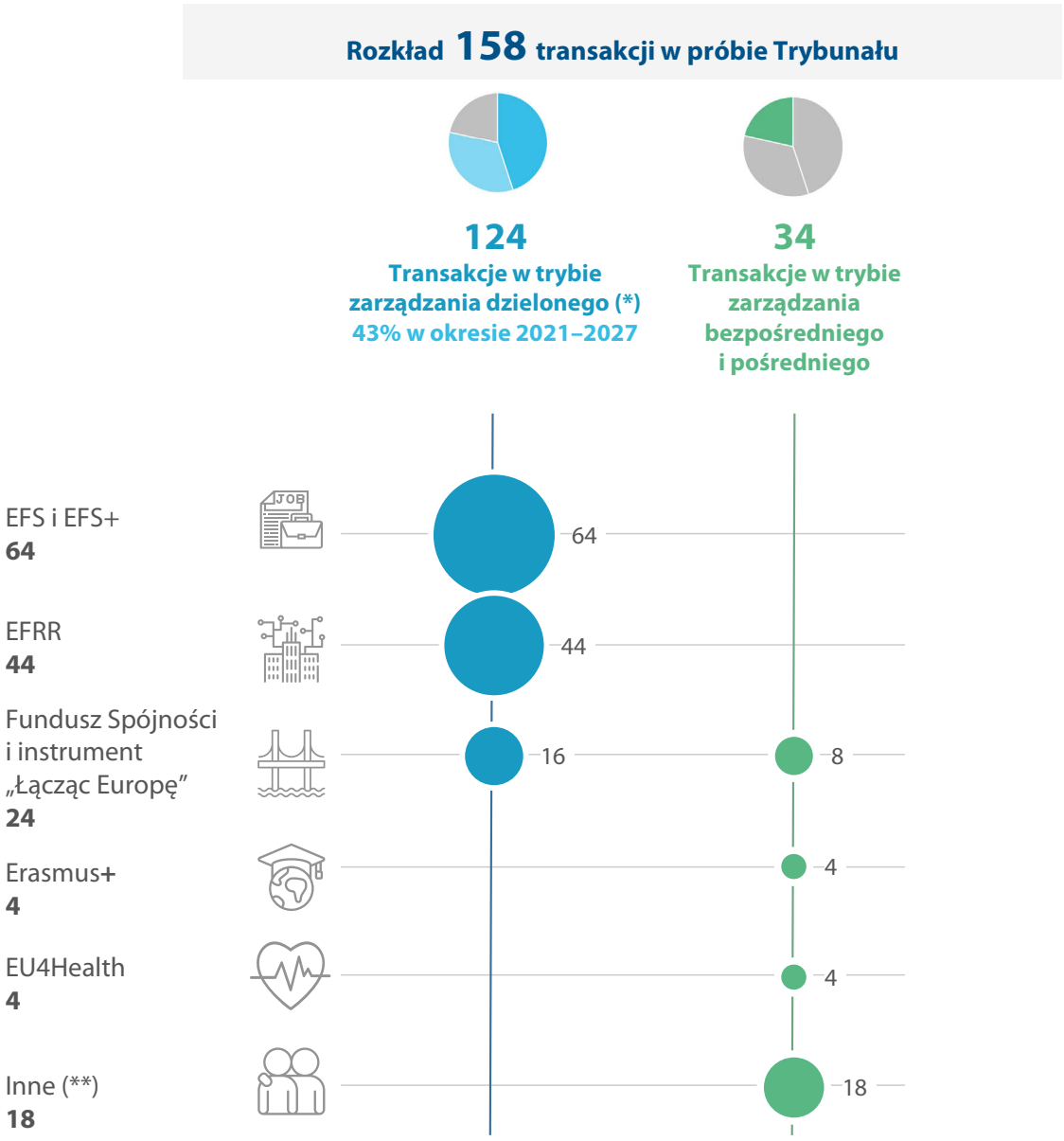
Rys. 6.4 – Populacja objęta kontrolą w 2025 r.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

6.9. Trybunał skontrolował statystycznie reprezentatywną **próbę złożoną ze 158 transakcji**, dobraną z populacji objętej kontrolą w ramach tego działu WRF. Celem kontroli było oszacowanie poziomu *błędu* w dziale 2 WRF. Na ***rys. 6.5*** przedstawiono liczbę transakcji w próbie Trybunału.

Rys. 6.5 – Liczba transakcji w próbie Trybunału



(*) W tym **trzy *instrumenty finansowe***, w ramach których Trybunał skontrolował 17 *inwestycji kapitałowych*, 11 pożyczek i dwie transakcje dotyczące kosztów zarządzania.
(**) **18 innych transakcji**: siedem dotyczących zamówień Komisji na usługi i roboty budowlane; trzy w ramach programu „Kreatywna Europa” (CREA); trzy związane z kosztami finansowania NGEU; dwie w ramach *programu „Obywatele, równość, prawa i wartości”* (CERV); jedna transakcja w ramach programu „Sprawiedliwość”; jedna w ramach programu „Prerogatywy Społeczne i Linie Kompetencji Szczególnych” (SOCPL) i jedna związana z wynikami przeprowadzanej przez Trybunał corocznej kontroli agencji UE finansowanych ze środków działu 2 WRF.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

6.10. Ponadto Trybunał skontrolował dwie transakcje w ramach *Funduszu Solidarności Unii Europejskiej* (FSUE). Jest to *instrument szczególny* zarządzany przez DG REGIO, który znajduje się jednak poza działem 2 WRF, w związku z czym wyniki tych prac kontrolnych nie zostały uwzględnione w ocenie szczegółowej tego działu.

6.11. Trybunał dokonał też przeglądu informacji na temat prawidłowości wydatków przedstawionych w *rocznych sprawozdaniach z działalności* DG EMPL i DG REGIO za 2025 r. oraz w opracowanym przez Komisję *sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania dotyczącym budżetu UE* za ten sam rok.

6.12. W ramach prac na potrzeby poświadczenia wiarygodności za lata 2017–2024 Trybunał stosował podejście polegające na przeglądzie i ponownym przeprowadzeniu prac audytowych wykonanych wcześniej przez krajowe instytucje audytowe i Komisję. Celem takiego podejścia było określenie, w jakim stopniu Trybunał może polegać na pracach tych instytucji i uzyskać pewność na podstawie wypracowanych przez nie wyników. Niemniej w wielu przypadkach Trybunał wykrył uchybienia w pracach tych instytucji[2]. Ponadto uznał on, że zmiany w koncepcji i strukturze systemu zarządzania i kontroli, które wprowadzono w okresie 2021–2027 (***rys. 6.3***), nie zmniejszają ryzyka, że weryfikacje te okażą się nieskuteczne. Z powyższych względów w odniesieniu do roku budżetowego 2025 i kolejnych lat Trybunał zdecydował się wrócić do podejścia kontrolnego do tego działu WRF, które stosował przed 2017 r. Polega ono na doborze własnej próby transakcji leżących u podstaw rozliczeń i przeprowadzeniu bezpośredniego badania tych transakcji.

6.13. Zgodnie z zasadą stosowaną w poprzednich latach skontrolowana populacja, z której Trybunał dobrał próbę do kontroli transakcji w ramach zarządzania dzielonego za 2025 r., obejmuje wydatki zadeklarowane przez instytucje certyfikujące lub zarządzające w okresie od 1 lipca 2023 r. do 30 czerwca 2024 r. (tj. w jednym roku obrachunkowym) i zatwierdzone przez Komisję w 2025 r. w pakietach dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności i pakietach *zamknięcia*. W ten sposób Trybunał dokonuje kontroli po zakończeniu rocznego cyklu prac przez instytucje zarządzające i audytowe, które weryfikują wydatki przed przedłożeniem zestawień wydatków Komisji. Wydatki pochodzą zarówno z okresu programowania 2014–2020, jak i 2021−2027. Zgodnie z pkt ***20*** załącznika ***1.1*** Trybunał dobrał próbę jedynie z populacji wydatków ujętych w zestawieniach wydatków zatwierdzonych przez Komisję.

---

[2] Sprawozdanie roczne za 2024 r., pkt 6.39–6.51, i przegląd 03/2024 pt. „Przegląd ram uzyskiwania pewności i kluczowych czynników przyczyniających się do występowania błędów w wydatkach w obszarze spójności za lata 2014–2020”.

6.14. Termin składania ostatecznych pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności i pakietów zamknięcia za lata 2014–2020 przypadał na 15 lutego 2025 r. W związku z tym Trybunał spodziewał się, że próba za 2025 r. obejmie dużą liczbę transakcji związanych z zamknięciem *programów*. W *rozporządzeniu w sprawie STEP*[3] przesunięto jednak termin składania dokumentów na 15 lutego 2026 r. i wiele państw członkowskich skorzystało z tej możliwości. W rezultacie w 2025 r. tylko około 20% programów zostało poświadczonych przez państwa członkowskie i zaakceptowanych przez Komisję. Jednocześnie kwota wydatków zadeklarowanych przez państwa członkowskie za okres 2021–2027 była niska. W konsekwencji populacja objęta kontrolą przez Trybunał stanowiła tylko jedną trzecią populacji z 2024 r.

6.15. Ze względu na to, że wydatki ujęte w zestawieniach przedłożonych przez państwa członkowskie i zatwierdzonych przez Komisję stanowiły stosunkowo niewielką i nietypową populację, transakcje skontrolowane przez Trybunał miały zupełnie inną specyfikę niż w poprzednich latach. Na przykład w odniesieniu do zarządzania dzielonego próba Trybunału składała się w dużej mierze z transakcji związanych z EFS, podczas gdy próba dobrana na potrzeby kontroli za 2024 r. obejmowała przede wszystkim transakcje związane z EFRR, które są obarczone innym rodzajem ryzyka. Inną cechą charakterystyczną kontroli za 2025 r. jest to, że 43% transakcji w próbie pochodzących z obu okresów programowania zrealizowano w ramach programów w Czechach, Niemczech i Zjednoczonym Królestwie (53 ze 124 transakcji). Wydatki Zjednoczonego Królestwa dotyczą zamknięcia programów z okresu 2014–2020, które zostały zatwierdzone w czasie, gdy Zjednoczone Królestwo nadal było państwem członkowskim UE. W ***załączniku 6.1*** przedstawiono skontrolowane transakcje objęte zarządzaniem dzielonym w podziale na kraje.

6.16. Część populacji objętej kontrolą Trybunału za 2025 r. dotyczyła zestawień wydatków z ostatniego roku programów z okresu 2014–2020, w tym projektów realizowanych nie w 2025 r., a we wcześniejszych latach. Niektóre z tych projektów zostały najpierw sfinansowane ze środków krajowych i ukończone, a dopiero potem ujęto je w ostatnich zestawieniach wydatków przedkładanych Komisji. Rozwiązanie to pomaga państwom członkowskim wykorzystać unijne środki finansowe dostępne na koniec okresu finansowania i jest prawidłowe, o ile wniosek o dofinansowanie zostanie złożony do instytucji zarządzającej przez beneficjenta przed ukończeniem projektu (zgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów). Kontrola niektórych z transakcji objętych próbą Trybunału i pochodzących z takich właśnie projektów była trudniejsza, gdyż potrzebne dokumenty nie były łatwo dostępne.

---

[3] Art. 14 ust. 4 rozporządzenia (UE) 2024/795.

6.17. Skontrolowana populacja obejmuje kwoty zatwierdzone przez Komisję na podstawie zestawień wydatków dotyczących czterech programów na Węgrzech, z wyłączeniem zadeklarowanych przez Węgry zaliczek z tytułu *pomocy państwa* (zob. pkt ***6.2***): program operacyjny (PO) „Rozwój Zasobów Ludzkich Plus", PO „Wdrażanie Plus", PO „Zintegrowany Transport Plus" i PO „Rozwój Gospodarczy i Innowacje Plus". Do czasu zakończenia prac kontrolnych Trybunał Sprawiedliwości nie wydał jeszcze orzeczenia w sprawie skargi o stwierdzenie nieważności wniesionej przez Parlament Europejski (C-225/24) i dotyczącej oceny Komisji na temat spełnienia horyzontalnego warunku podstawowego odnoszącego się do niezależności sądów[4]. Na podstawie przeprowadzonej przez siebie oceny Komisja wypłaciła Węgrom 781 mln euro (w tym zaliczki z tytułu pomocy państwa) w ramach trzech z czterech programów, tj.: PO „Rozwój Zasobów Ludzkich Plus", PO „Zintegrowany Transport Plus" i PO „Rozwój Gospodarczy i Innowacje Plus". Trybunał nie sformułował opinii na temat oceny Komisji, skontrolował natomiast w ramach dobranej próby inne aspekty prawidłowości wydatków w dwóch z tych programów, tj.: PO „Rozwój Zasobów Ludzkich Plus", PO „Zintegrowany Transport Plus".

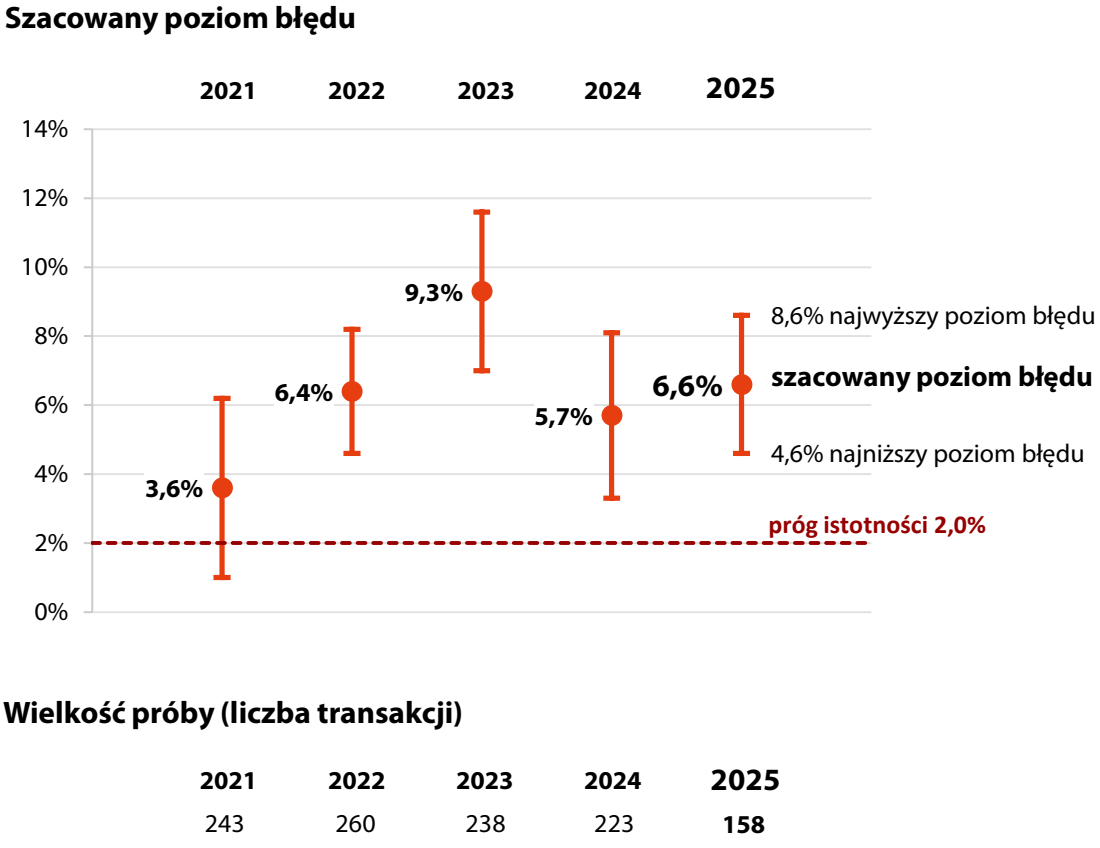
[4] Pkt VII i 86 sprawozdania specjalnego 03/2024 oraz załącznik IV do tego sprawozdania.

Prawidłowość transakcji

Wyniki badania transakcji przez Trybunał

6.18. Spośród 158 transakcji skontrolowanych przez Trybunał w 71 (45%) wystąpiły błędy, z których 53 zostały *skwantyfikowane* przez kontrolerów. W wyniku kontroli Trybunał szacuje, że poziom błędu w dziale 2 WRF wyniósł 6,6%[5] (zob. ***rys. 6.6***).

Rys. 6.6 – Wyniki badania transakcji

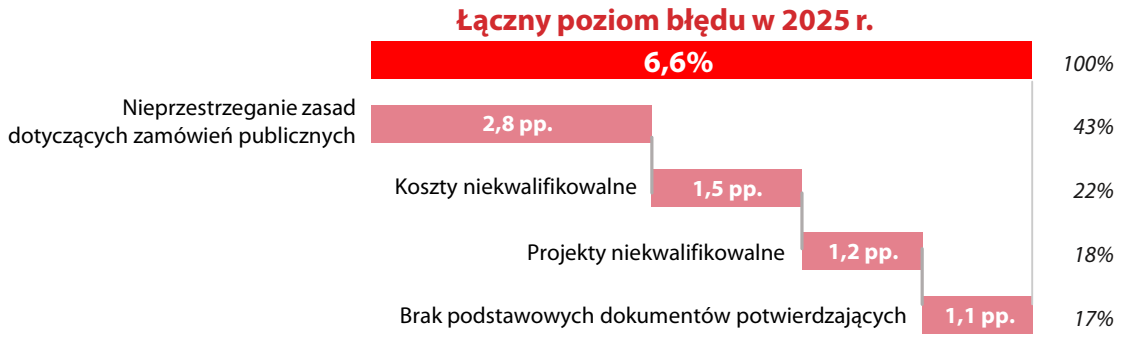


Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

6.19. Główne kategorie błędów wykrytych przez Trybunał, które przekładają się na tegoroczny szacowany poziom błędu, przedstawiono na ***rys. 6.7***. Są one wyrażone w punktach procentowych składających się na łączny poziom błędu (pkt ***6.23***–***6.36*** i ***6.39***).

[5] *Szacowany poziom błędu* tylko w poddziale 2a wynosi 12,4%.

Rys. 6.7 – Główne kategorie błędów(*)



pp. – punkty procentowe

(*) Na rysunku nie pokazano wszystkich błędów wykrytych przez Trybunał, ponieważ w niektórych pojedynczych transakcjach wystąpiła więcej niż jedna kategoria błędu. W takim przypadku przy szacowaniu poziomu błędu Trybunał bierze pod uwagę jedynie błąd o najwyższym poziomie kwantyfikacji.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Spójność – wydatki objęte zarządzaniem dzielonym

6.20. W poniższej sekcji sprawozdania przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące wydatków objętych zarządzaniem dzielonym w poddziale 2a WRF (dotyczącym spójności). Więcej szczegółowych informacji na temat próby transakcji objętych zarządzaniem dzielonym i związanych z nimi ustaleń przedstawiono w ***załączniku 6.1***.

6.21. Instytucje zarządzające w państwach członkowskich, deklarując wydatki w przedkładanych Komisji zestawieniach, poświadczają, że wydatki te zostały poniesione zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa unijnego i krajowego, a także że finansowanie przyznano na rzecz *beneficjentów* i projektów spełniających warunki kwalifikowalności i inne wymogi określone w danym programie.

6.22. Mimo że w tym roku przy doborze do próby transakcji objętych zarządzaniem dzielonym Trybunał nie oparł się na składzie prób dobranych przez instytucje audytowe (pkt ***6.12***), to jednak 27% transakcji w próbie Trybunału zostało wcześniej skontrolowanych przez te instytucje. Trybunał wykrył w tych transakcjach i skwantyfikował 16 błędów, których nie zgłosiły instytucje audytowe.

Niekwalifikowalne koszty i projekty

6.23. Na potrzeby kontroli Trybunał sprawdza zgodność z odpowiednim rozporządzeniem w sprawie wspólnych przepisów, obowiązującymi przepisami krajowymi i wszelkimi innymi warunkami przyznania wsparcia. Najczęściej wykrywane przez Trybunał błędy wynikały z niekwalifikowalnych kosztów lub niekwalifikowalnych projektów. Z 48 skwantyfikowanych przez Trybunał błędów 21 (44%) należało do tej kategorii, a 18[6] z nich dotyczyło niekwalifikowalnych kosztów. W ***ramce 6.1*** przedstawiono przykład poniesionych kosztów, które nie zostały uzasadnione wyrażonymi wcześniej potrzebami.

Ramka 6.1

Przykład dostaw sprzętu informatycznego i oprogramowania wykraczających poza potrzeby odbiorców

Celem projektu, zrealizowanego w jednym z niemieckich regionów i sfinansowanego w 100% ze środków programu *REACT-EU*, było rozwinięcie zdolności cyfrowych w regionalnych placówkach edukacyjnych i szkoleniowych poprzez wyposażenie ich w sprzęt informatyczny i oprogramowanie. Aby określić zapotrzebowanie zarówno na sprzęt komputerowy, jak i oprogramowanie, *beneficjent* zorganizował szeroko zakrojone zdalne spotkania informacyjne i konsultacje, po których poprosił placówki o wypełnienie szczegółowej ankiety w celu wskazania, jakie są ich potrzeby. Następnie z wykorzystaniem specjalnego algorytmu beneficjent sprawdził, czy wyrażone zapotrzebowanie nie wykracza poza uzasadnione potrzeby, jeśli wziąć pod uwagę wielkość poszczególnych placówek i liczbę pracowników.

W trakcie przeprowadzonej przez Trybunał kontroli kontrolerzy stwierdzili, że ilość sprzętu informatycznego dostarczonego *ostatecznym odbiorcom* często wykraczała poza potrzeby zgłoszone przez nich w odpowiedzi na ankietę. Na przykład jeden z odbiorców, który zawnioskował o 10 laptopów, otrzymał ich 30. Dostarczono mu także 44 monitory i 25 tabletów, o które się nie zwracał. W innym przypadku odbiorca otrzymał tablety w liczbie, która przekraczała maksymalną liczbę określoną przez algorytm. Nie było to zgodne z zasadami programu, na podstawie których *dotacje* ze środków publicznych miały być wykorzystywane „wyłącznie do pokrycia wydatków niezbędnych do realizacji programu”. Trybunał nie otrzymał żadnego uzasadnienia dostaw sprzętu w ilościach przekraczających potrzeby wyrażone przez placówki szkoleniowe, w związku z czym uznał powiązane koszty za niekwalifikowalne.

[6] Czechy, Niemcy, Francja, Włochy, Polska, Finlandia, Szwecja i Interreg.

6.24. Przy ocenie kwalifikowalności Trybunał weryfikuje obowiązujące przepisy – zarówno unijne, jak i krajowe – oraz umowy o udzielenie dotacji zawarte przez beneficjentów i instytucje zarządzające. W jednym przypadku we Francji w umowie o udzielenie dotacji podano działania, które miały zostać zrealizowane. Trybunał ustalił, że sposób, w jaki sformułowano tę umowę, utrudnił powiązanie kosztów kwalifikowalnych z tymi działaniami. Potwierdził on wprawdzie, że kwalifikowalne działania miały miejsce, lecz zabrakło dokumentów zapewniających czytelne powiązanie między tymi działaniami a kosztami objętymi wnioskiem o płatność. Zgodnie ze swoją metodyką Trybunał sklasyfikował to ustalenie jako błąd, który nie może zostać skwantyfikowany.

6.25. W innym przypadku Trybunał stwierdził, że realizowany na Węgrzech projekt nie kwalifikował się do finansowania unijnego. Błąd ten został skwantyfikowany. Kolejne pięć projektów objętych próbą Trybunału (trzy w Czechach i dwa we Francji) nie spełniało wszystkich kryteriów określonych w zaproszeniach do składania wniosków. Trybunał uznał, że są to istotne błędy w zakresie zgodności, nie mają jednak bezpośredniego ani mierzalnego wpływu finansowego, w związku z czym nie zostały przez niego skwantyfikowane.

Brak podstawowych dokumentów potwierdzających

6.26. Zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów beneficjenci i *organy wdrażające programy* mają obowiązek utrzymywać systemy, procedury i dokumentację, które zapewniają właściwą *ścieżkę audytu*. Zgodnie z przyjętą metodyką Trybunał dobrał reprezentatywną próbę transakcji, na której oparł swoje ogólne wnioski. Zgodnie z tym podejściem jest on zobowiązany do uzyskania solidnych dowodów w odniesieniu do każdej transakcji dobranej do próby, tak aby zagwarantować, że wyniki będą w pełni reprezentatywne. Trybunał może zwrócić się o dowody nawet wiele lat po przeprowadzeniu danego działania. Nadal obowiązuje wówczas wymóg dotyczący przechowywania dokumentów określony w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów.

6.27. Trybunał stwierdził, że w przypadku 14[7] zbadanych przez niego transakcji (co odpowiada 29% błędów, które Trybunał skwantyfikował w próbie transakcji objętych zarządzaniem dzielonym) ani organy wdrażające programy, ani beneficjenci nie byli w stanie przedstawić Trybunałowi dokumentów, które uważa on za niezbędne do wykazania, że przestrzegano warunków kwalifikowalności i innych wymogów (*ramka 6.2*).

Ramka 6.2

Przykład braku dowodów, które potwierdzałyby kwalifikowalność uczestników

W ramach projektu EFS+ realizowanego w 14 gminach w Szwecji beneficjent – konsorcjum organów publicznych – zaoferował szeroki zakres wsparcia grupom osób będących w niekorzystnej sytuacji, aby zwiększyć ich szanse na rynku pracy. Wsparcie to mogło przyjąć formę szkoleń zawodowych lub sesji coachingowych dopasowanych do indywidualnych potrzeb. Udział w projekcie był ograniczony do 12 miesięcy.

Aby potencjalni uczestnicy mogli zakwalifikować się do projektu, ich sytuacja życiowa musiała zostać uznana za „skomplikowaną". Dla większości uczestników objętych próbą Trybunał nie otrzymał żadnych dowodów leżących u podstaw oceny sytuacji życiowej – czy to mających postać zaświadczenia od pomocy społecznej, czy też w formie specjalnej oceny przeprowadzonej przed zatwierdzeniem udziału danego uczestnika w projekcie. Trybunał ustalił również, że niektórzy uczestnicy brali udział w programie przez okres dłuższy niż 12 miesięcy.

[7] Niemcy, Węgry, Szwecja, Zjednoczone Królestwo i Interreg.

6.28. Kryteria kwalifikowalności zostały określone nie tylko w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów, ale także w umowach o udzielenie dotacji sporządzanych przez organy krajowe i zatwierdzanych przez Komisję. W niektórych przypadkach instytucje zarządzające mogą oprzeć ocenę kwalifikowalności na oświadczeniach złożonych przez beneficjentów, bez konieczności uzyskania niezależnego potwierdzenia, że wszystkie wymogi zostały faktycznie spełnione. Trybunał stoi na stanowisku, że takie oświadczenia nie stanowią wystarczającego dowodu, na podstawie którego mógłby sformułować wnioski z kontroli. W dwóch przypadkach kontrolerom nie udało się potwierdzić, że kryteria kwalifikowalności i inne wymogi zostały spełnione, ponieważ instytucje zarządzające opierały się wyłącznie na oświadczeniach samych beneficjentów. W pozostałych przypadkach kontrolerzy byli w stanie potwierdzić złożone oświadczenia na podstawie innych źródeł (takich jak krajowe i regionalne systemy informacyjne) i w ten sposób wykazać kwalifikowalność uczestników, w związku z czym nie zgłosili błędu.

6.29. W trzech przypadkach Trybunał nie był w stanie zweryfikować sposobu, w jaki zastosowano *uproszczone metody rozliczania kosztów*, ponieważ brakowało dokumentów potwierdzających (zob. również pkt ***6.38***).

Wykryto przypadki naruszenia zasad rynku wewnętrznego w zakresie zamówień publicznych i pomocy państwa

6.30. Podczas kontroli *postępowań o udzielenie zamówienia publicznego* Trybunał sprawdza, czy postępowania te przeprowadzono z zastosowaniem obowiązujących unijnych i krajowych przepisów dotyczących zamówień publicznych, czego wymaga rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów. Przepisy dotyczące zamówień publicznych są opracowane w taki sposób, by zagwarantować *skuteczne*, *oszczędne* i *efektywne* wydatkowanie środków publicznych z poszanowaniem zasad przejrzystości, proporcjonalności, równego traktowania i niedyskryminacji.

6.31. W dobranej przez Trybunał próbie wydatków objętych zarządzaniem dzielonym 64 transakcje obejmowały procedury udzielania zamówień publicznych. W przypadku 18 z nich Trybunał zaobserwował nieprzestrzeganie unijnych lub krajowych przepisów dotyczących zamówień publicznych – w Czechach, we Włoszech, w Portugalii i w Zjednoczonym Królestwie oraz w ramach projektów Interreg, a 13 z tych błędów skwantyfikował zgodnie z przyjętą metodyką (która różni się od metodyki stosowanej dotychczas – pkt ***1.36*** i ***1.37***).

6.32. Jedna z kategorii błędów wykrytych przez Trybunał w obszarze zamówień publicznych dotyczyła sytuacji, gdy instytucje zamawiające zatwierdzały istotne zmiany wprowadzone przez wykonawcę do pierwotnej umowy w sprawie zamówienia. Umowy takie można wprawdzie modyfikować, jednak należy wówczas przestrzegać przepisów zawartych w dyrektywach unijnych i regulacjach krajowych dotyczących zamówień publicznych. W ***ramce 6.3*** przedstawiono jeden z przykładów nieprzestrzegania odnośnych przepisów. Trybunał wykrył podobne błędy w projektach w Czechach, we Włoszech i w Zjednoczonym Królestwie, realizowanych zarówno w trybie zarządzania dzielonego, jak i *zarządzania bezpośredniego*.

Ramka 6.3

Przykład istotnej zmiany w umowie

W ramach projektu finansowanego ze środków EFS w Anglii beneficjent (zakład penitencjarny) otrzymał dotację na przygotowanie osadzonych do wejścia na rynek pracy po opuszczeniu zakładu karnego. Zamówienia na powiązane usługi szkoleniowe udzielono przedsiębiorstwu zewnętrznemu w ramach otwartego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Umowa została podpisana w 2015 r. i obejmowała okres do końca 2020 r., z możliwością przedłużenia o 24 miesiące.

Trybunał ustalił, że w 2018 r. umowę przedłużono o 32 miesiące, a jej wartość wzrosła o ponad 50%. Beneficjent podpisał aneks do umowy z pełną świadomością, że wydłużenie czasu świadczenia usług o osiem miesięcy nie jest zgodne z postanowieniami pierwotnej umowy. Jego głównym celem było wykorzystanie finansowania z EFS, które pozostało jeszcze dostępne po wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z UE.

Przedłużenie projektu o okres dłuższy niż 24 miesiące nie wpłynęło na realizację pierwotnego projektu ani też nie było konieczne do osiągnięcia pierwotnych celów projektu, a zatem nie było ważnej podstawy do zmiany umowy. Trybunał uważa, że istotna modyfikacja umowy bez przeprowadzenia nowego postępowania o udzielenie zamówienia była niezgodna z dyrektywą 2014/24/UE.

6.33. Trybunał wykrył, że w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego występują również inne kategorie błędów (***ramka 6.4***).

Ramka 6.4

Przykład barier wejścia na rynek stwarzających nieuzasadnione przeszkody dla konkurencji

Realizowany przez organ kolejowy w Czechach projekt miał na celu zainstalowanie części przytorowej w ramach europejskiego systemu sterowania pociągiem (ETCS) na odcinku linii kolejowej o długości 38 km. ETCS to system umożliwiający wymianę informacji między interfejsem pokładowym w kabinie maszynisty a infrastrukturą przytorową, co poprawia bezpieczeństwo ruchu kolejowego. W 2011 r. zakończono projekt pilotażowy w tym zakresie i odtąd wszystkie zamówienia na wdrożenie ETCS w Czechach zostały udzielone jednemu przedsiębiorstwu odpowiedzialnemu za zintegrowanie ETCS z istniejącymi już krajowymi systemami sygnalizacji kolejowej.

Aby wybrać wykonawcę na potrzeby skontrolowanego przez Trybunał projektu, który miał zostać zrealizowany w systemie „projektuj i buduj", organ kolejowy wszczął otwarte postępowanie o udzielenie zamówienia z terminem 37 dni na składanie ofert – czyli terminem o niewiele przekraczającym minimalne 30 dni wymagane w obowiązującej dyrektywie[8]. Zdaniem Trybunału termin ten pozostawiał innym potencjalnym oferentom zbyt mało czasu, by mogli oni przedstawić w pełni kompatybilne alternatywne rozwiązanie, biorąc pod uwagę złożoność projektu i czas potrzebny na przygotowanie.

W specyfikacji warunków zamówienia dopuszczono zaproponowanie alternatywnego rozwiązania przez ewentualnych oferentów. Nie podano w niej jednak żadnych szczegółów technicznych, które umożliwiłyby im stwierdzenie, czy są w stanie spełnić wymóg zapewnienia rozwiązania kompatybilnego z istniejącym systemem ETCS, a ówczesny dostawca nie był prawnie zobowiązany do przekazania informacji na temat stosowanego wówczas rozwiązania.

Ze względu na to, że w specyfikacji warunków zamówienia nie podano wymogów technicznych, beneficjent uniemożliwił równy dostęp do udziału w postępowaniu. Ponadto Trybunał ustalił, że procedura zatwierdzania nowego produktu lub rozwiązania technicznego zgodnego z obowiązującymi normami zajęłaby co najmniej 120 dni. W praktyce oznacza to, że złożenie w terminie oferty zgodnej z wymogami było niewykonalne z przyczyn technicznych dla wszystkich oferentów oprócz przedsiębiorstwa realizującego poprzednie zamówienia. Trybunał stwierdził, że takie zasady stanowiły barierę ograniczającą wejście na rynek. Stworzono nieuzasadnione przeszkody dla konkurencji, co było niezgodne z odpowiednimi dyrektywami UE.

Trybunał odnotował, że podobna sytuacja wystąpiła w przypadku dwóch innych projektów kolejowych realizowanych w Czechach.

---

[8] Art. 45–49 dyrektywy 2014/25/UE.

6.34. Zgodność z zasadami pomocy państwa jest szczególnie istotna w przypadku wdrażania programów finansowanych ze środków unijnych, ponieważ daje gwarancję, że przyznane wsparcie publiczne nie zakłóca wymiany handlowej między państwami członkowskimi. Pomoc państwa, o ile jej kwota nie jest poniżej odpowiedniego progu wskazanego w przepisach[9], jest zasadniczo niezgodna z prawidłowym funkcjonowaniem rynku wewnętrznego. Od zasady tej istnieją jednak wyjątki, w szczególności w przypadku gdy projekt jest objęty *ogólnym rozporządzeniem w sprawie wyłączeń grupowych*[10].

6.35. Trybunał ustalił, że w przypadku jednego ze skontrolowanych projektów w ramach Interreg przyznane wsparcie było wyższe niż dopuszcza rozporządzenie w sprawie wyłączeń grupowych. Wystąpił zatem błąd, którego jednak Trybunał nie skwantyfikował, ponieważ nie miał on wpływu na kwalifikowalność zadeklarowanych wydatków. Trybunał zaobserwował jeszcze dwa inne przypadki nieprzestrzegania ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych, których nie skwantyfikował – jeden w Niemczech i jeden we Francji.

6.36. W toku kontroli innego programu realizowanego w ramach Interreg Trybunał zaobserwował przykład dobrych praktyk. Instytucja zarządzająca sporządziła kompleksową listę kontrolną obejmującą wszystkie obowiązujące wymogi dotyczące pomocy państwa i przeprowadziła kontrole na wszystkich szczeblach, w tym u beneficjentów otrzymujących finansowanie unijne i u odbiorców końcowych czerpiących korzyści z działań finansowanych przez UE. Instytucja zarządzająca oceniła zgodność z zasadami pomocy państwa nie tylko raz, lecz wielokrotnie, powtarzała bowiem ocenę przy każdej zmianie umowy o udzielenie dotacji przez cały czas trwania projektu. Rozwiązanie to zagwarantowało stałą zgodność z przepisami.

---

[9] Rozporządzenia Komisji (UE) nr 1407/2013 i (UE) 2023/2831 w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*.

[10] Rozporządzenie (UE) nr 651/2014 uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym (GBER).

Uproszczone metody rozliczania kosztów

6.37. Uproszczone metody rozliczania kosztów stanowią ważne rozwiązanie upraszczające wprowadzone w polityce spójności. Niektóre z tych metod są opracowywane przez instytucje zarządzające i mogą uprościć procedury obowiązujące beneficjentów. Zgodnie z przepisami unijnymi uproszczone metody rozliczania kosztów należy oprzeć na metodzie obliczeń, która zagwarantuje, że będą one rzetelne, sprawiedliwe i weryfikowalne. Jeżeli jednak przepisy nie zostaną prawidłowo ustanowione lub nie będą właściwie stosowane, istnieje prawdopodobieństwo wystąpienia błędów, które mogą pojawiać się systematycznie, jako że do wielu transakcji może mieć zastosowanie jedna uproszczona metoda rozliczania kosztów.

6.38. Beneficjenci skorzystali z uproszczonych metod rozliczania kosztów w 65 skontrolowanych transakcjach, co stanowi 52% próby Trybunału. Zastosowane metody obejmowały: stawki zryczałtowane, *standardowe stawki jednostkowe* lub połączenie obu tych rozwiązań. W przypadku pięciu transakcji w ramach EFS+, w których zastosowano uproszczone metody rozliczania kosztów, Trybunał albo nie był w stanie potwierdzić podstawy wyliczenia stawki zryczałtowanej lub stawki jednostkowej (***ramka 6.5***), albo stwierdził, że była ona nieaktualna. W dwóch z tych przypadków Trybunał stwierdził, że niepotrzebnie skomplikowano sytuację, instytucje zarządzające zdecydowały się bowiem opracować własne uproszczone metody rozliczania kosztów zamiast zastosować standardowe metody przewidziane w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów. Trybunał ustalił również, że w jednym przypadku nieprawidłowo zastosowano standardowe stawki jednostkowe. We wszystkich pięciu przypadkach Trybunał skwantyfikował różnicę między kwotą zadeklarowanych kosztów, których nie mógł potwierdzić, a kwotą obliczoną z wykorzystaniem standardowych uproszczonych metod rozliczania kosztów przewidzianych w przepisach lub przybliżoną kwotą oszacowaną z największą możliwą dokładnością na podstawie tego, co Trybunał uznał za koszty. W 10 spośród 65 transakcji, w których zastosowano uproszczone metody rozliczania kosztów, Trybunał wykrył błędy dotyczące *kosztów bezpośrednich* lub jednostek przyjętych za podstawę rozliczania kosztów.

Ramka 6.5

Przykład uproszczonej metody obliczania kosztów, której nie da się zweryfikować

W projekcie realizowanym ze środków EFS w ramach programu regionalnego na lata 2014–2020 w Niemczech, którego celem było wsparcie osób bezrobotnych, wysokość dotacji obliczono, mnożąc liczbę uczestników przez ustaloną z góry stałą kwotę przypadającą miesięcznie na jednego uczestnika. Organy krajowe wyjaśniły, że wysokość tej stałej kwoty (stawka jednostkowa) została określona na podstawie zestawów danych historycznych dotyczących podobnych projektów z poprzedniego okresu programowania. Dokumenty zawierające te dane nie były już jednak dostępne w czasie kontroli, co oznacza, że nie było możliwości sprawdzenia podstawy do obliczenia stawki jednostkowej.

Trybunał zaobserwował podobną sytuację w przypadku czterech projektów realizowanych ze środków EFS+ na lata 2021–2027 w ramach programu w Niemczech (dwa projekty) i programu we Włoszech (dwa projekty). W projektach wdrażanych w Niemczech beneficjenci zastosowali stawkę zryczałtowaną do rozliczenia *kosztów pośrednich* projektu. Stawkę tę obliczyli częściowo na podstawie stawek historycznych, a jednej z tych stawek nie dało się zweryfikować ze względu na brakujące zestawy danych.

W przypadku dwóch projektów we Włoszech stawka zryczałtowana zastosowana do rozliczenia kosztów pośrednich opierała się na badaniu z 2007 r. przeprowadzonym wśród organizatorów szkoleń w regionie. W 2009 r. Komisja zatwierdziła tę stawkę zryczałtowaną, chociaż nie zweryfikowano danych leżących u jej podstaw, a do momentu przeprowadzenia kontroli przez Trybunał badanie to nie zostało zaktualizowane. Jako że metoda rozliczania kosztów była oparta na niepełnych danych finansowych, Trybunał nie mógł zweryfikować, czy spełniała ona wymogi rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów.

Odporność i wartości – wydatki zarządzane przez Komisję

6.39. W niniejszej sekcji sprawozdania przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące wydatków *zarządzanych bezpośrednio lub pośrednio* przez Komisję. Trybunał skwantyfikował cztery błędy dotyczące transakcji, w ramach których Komisja udzieliła bezpośredniego wsparcia na rzecz projektów za pośrednictwem *Europejskiej Agencji Wykonawczej ds. Klimatu, Infrastruktury i Środowiska (CINEA)*, *Europejskiej Agencji Wykonawczej ds. Edukacji i Kultury (EACEA)* oraz Dyrekcji Generalnej Komisji Europejskiej ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego (DG EMPL). Trybunał skwantyfikował ponadto jeden błąd w jednym z działań sfinansowanych ze środków programu Erasmus+. Wkład tych skwantyfikowanych przez Trybunał błędów w łączny poziom błędu przedstawiono na ***rys. 6.6***. W ***ramce 6.6*** opisano przypadek innego projektu Erasmus+, w którym doszło do nieuzasadnionego przejęcia większości przydzielonych środków przez koordynatora finansowania.

Ramka 6.6

Przykład koordynatora projektu, który przyznał sobie dwukrotnie wyższą kwotę finansowania, niż miał początkowo otrzymać

W ramach projektu Erasmus+ zarządzanego przez EACEA konsorcjum czterech klubów sportowych otrzymało określoną kwotę środków („*płatność ryczałtową*”) na organizację zajęć sportowych w placówkach opiekuńczo-pielęgnacyjnych, opracowanie programu ćwiczeń dla osób starszych i przeszkolenie personelu. Sposób podziału dotacji na czterech partnerów został jasno wskazany w umowie o udzielenie dotacji. Niemniej klub sportowy pełniący funkcję koordynatora projektu podpisał z trzema pozostałymi partnerami projektu umowy o partnerstwie, które opiewały na kwoty niższe niż przyznane pierwotnie finansowanie, podczas gdy obowiązki i obciążenie pracą pozostały bez zmian. W ostatecznym rozliczeniu koordynator projektu zatrzymał dla siebie 71% środków z dotacji, czyli udział znacznie wyższy, niż pierwotnie zaplanowano. Co więcej, zmiana podziału finansowania nie została sformalizowana przez wprowadzenie zmiany w umowie o udzielenie dotacji, mimo że było to wyraźnie wymagane w postanowieniach umowy.

Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania

Ocena Komisji za 2025 r.

W przypadku niektórych programów systemy zarządzania i kontroli państw członkowskich nie funkcjonowały prawidłowo

6.40. W swoich rocznych sprawozdaniach z działalności Komisja informuje, czy wprowadzone procedury kontroli dają wystarczającą pewność, że wydatki są legalne i prawidłowe. W rocznych sprawozdaniach z działalności za 2025 r. Komisja stwierdziła, że w przypadku 72 z 617 programów, za które odpowiadała DG REGIO, i w przypadku 41 z 384 programów realizowanych przez DG EMPL systemy zarządzania i kontroli stosowane przez państwa członkowskie (instytucje zarządzające / instytucje pośredniczące i instytucje audytowe) albo nie funkcjonowały prawidłowo, albo w niektórych częściach systemu występowały niedociągnięcia. Ustalenia te dotyczą programów, które pochodzą zarówno z okresu 2014–2020, jak i 2021–2027. W związku z tym w poświadczeniach wiarygodności za 2025 r. Komisja zgłosiła *zastrzeżenia* dotyczące większości z tych programów.

6.41. Uwzględniwszy wyniki audytów przeprowadzonych przez Komisję i swoje własne ustalenia, Trybunał podziela stanowisko Komisji: w przypadku niektórych programów systemy zarządzania i kontroli w państwach członkowskich nie funkcjonowały prawidłowo.

Istotny poziom nieprawidłowych wydatków w zatwierdzonych zestawieniach wydatków

6.42. W rocznych sprawozdaniach z działalności Komisja ocenia poziomy błędu zgłoszone przez poszczególne państwa członkowskie, wyniki własnych prac w zakresie prawidłowości wydatków i inne dostępne informacje, takie jak wyniki prac kontrolnych przeprowadzonych przez Trybunał. Na tej podstawie szacuje poziom *ryzyka w momencie dokonywania płatności* i przedstawia ten poziom błędu jako *kluczowy wskaźnik efektywności* w zakresie *legalności i prawidłowości* wydatków. W odniesieniu do 2025 r. wskaźnik ten dotyczy wyłącznie programów na lata 2014–2020. Komisja przedstawia również szacunkową kwotę, którą uznaje za prawdopodobny poziom ryzyka w momencie zamknięcia. Uwzględnia w tych szacunkach *korekty finansowe*, których przewiduje dokonać w następstwie przyszłych własnych kontroli legalności i prawidłowości oraz kontroli, jakie przeprowadzi Trybunał.

6.43. Ryzyko w momencie dokonywania płatności stanowi dokonany przez Komisję najlepszy ostrożny szacunek kwoty poniesionych w ciągu roku wydatków, które nie były zgodne z prawem ani prawidłowe w momencie dokonywania płatności. Komisja spodziewa się wykryć i skorygować niektóre błędy związane z tymi wydatkami w kolejnych latach. Szacując maksymalny poziom ryzyka, Komisja dąży do uwzględnienia ryzyka błędów, które mogły wystąpić poza próbą transakcji w programach operacyjnych, dla których obliczono poziomy błędu, a także bierze pod uwagę wszelkie dodatkowe rodzaje ryzyka zidentyfikowane przez nią samą lub przez Trybunał.

6.44. W odniesieniu do roku obrachunkowego 2023/2024 DG REGIO podała, że poziom ryzyka w momencie dokonywania płatności w programach na okres 2014–2020 realizowanych w trybie zarządzania dzielonego wyniósł 2,1% (w roku obrachunkowym 2022/2023 – 2,5%). Najwyższy poziom błędu oszacowano na 3,1% (w roku obrachunkowym 2022/2023 – 3,6%). Poziom błędu obliczony przez DG EMPL wyniósł tyle samo co w poprzednim roku, tj. 2,2%, przy czym maksymalny poziom błędu wyniósł 3,2% (w poprzednim roku obrachunkowym – 3,0%).

6.45. W 2025 r. przedłożono zestawienia wydatków tylko dla około jednej trzeciej programów na lata 2021–2027. Z tego powodu Komisja oszacowała, że ryzyko w momencie dokonywania płatności odnoszące się do tych programów plasuje się na poziomie 2% i zdecydowała się nie uwzględniać tej wartości przy obliczaniu kluczowego wskaźnika efektywności. Trybunał zauważył, że Komisja zgłosiła zastrzeżenia dotyczące niektórych z tych programów.

6.46. Oszacowane przez Komisję ryzyko w momencie dokonywania płatności przedstawione w rocznych sprawozdaniach z działalności za 2025 r. w obszarze spójności było na znacznie niższym poziomie niż *szacunkowy poziom błędu* obliczony przez Trybunał (pkt ***6.18***). W tym roku wyjątkowo Komisja obliczyła kluczowy wskaźnik efektywności na podstawie poziomów błędu podanych przez państwa członkowskie. Poziomy te zweryfikowała, przeprowadzając jedynie przegląd dokumentacji. Zdecydowała się na takie rozwiązanie, ponieważ uznała, że w 2024 r. przedłożono zbyt mało ostatecznych zestawień wydatków, by można było wiarygodnie obliczyć potwierdzony poziom błędu. Komisja będzie dalej analizować poziomy błędu w podziale na programy w ramach audytów *ex post* (które przeprowadzi w 2026 r. i w późniejszych latach). Istnieje prawdopodobieństwo, że poziomy błędu wzrosną, gdy znane będą wyniki tych weryfikacji.

6.47. W sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania Komisja podaje ogólny poziom ryzyka w momencie dokonywania płatności w odniesieniu do funduszy polityki spójności. Swoje obliczenia opiera przede wszystkim na wartościach zgłoszonych przez DG REGIO i DG EMPL i obejmuje oba okresy programowania. W 2025 r. łączny poziom błędu nadal przekraczał próg istotności, zawierając się w przedziale od 2,0% do 2,7%. Zanotowano jednak spadek w porównaniu z szacunkami za 2024 r. (wówczas łączny poziom błędu mieścił się w przedziale od 2,3% do 3,2%). Komisja wyjaśniła, że zmniejszenie łącznego poziomu błędu wynikało głównie z tego, że w 2025 r. udział wydatków z okresu programowania 2021–2027 znacznie wzrósł (80,5% łącznych wydatków w obszarze spójności w porównaniu z 15,3% w 2024 r.), a Komisja zastosowała do nich stawkę zryczałtowaną w wysokości 2% (pkt ***6.45***).

6.48. W przypadku działu 2 WRF Komisja oszacowała, że ryzyko w momencie dokonywania płatności wynosiło 2,3% (w 2024 r. – 2,9%). Poziom ryzyka nadal przekraczał zatem próg istotności, chociaż plasował się poniżej przedziału błędu obliczonego dla tego działu przez Trybunał po przeprowadzeniu kontroli (pkt ***6.18***).

6.49. Zasadniczą różnicę między poziomem błędu obliczanym przez Trybunał a poziomem błędu obliczanym przez Komisję wyjaśniono w ***rozdziale 1*** (pkt ***1.41–1.44***). W rocznych sprawozdaniach z działalności Komisja zwraca uwagę na różnice w sposobie obliczania tych dwóch poziomów błędu. Podkreśla ona, że zgodnie ze zobowiązaniami traktatowymi Trybunał zgłasza błędy związane z naruszeniem obowiązujących przepisów. Z kolei Komisja i krajowe instytucje audytowe kwantyfikują tylko te nieprawidłowości, które mogą skutkować korektami finansowymi nakładanymi na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów. Ponadto Trybunał obliczył poziom błędu za 2025 r. na podstawie kontroli transakcji z obu okresów programowania, natomiast wartości KPI podane przez DG REGIO i DG EMPL w rocznych sprawozdaniach z działalności zostały oparte tylko na okresie 2014–2020.

Programy Interreg obarczone niskim ryzykiem – oceny tej nie potwierdzają ustalenia Trybunału

6.50. Programy Interreg mają na celu promowanie współpracy między regionami w całej UE. Ponieważ programy te obejmują więcej niż jeden kraj, zarządzaniu nimi towarzyszą inne czynniki ryzyka niż w przypadku pozostałych programów objętych zarządzaniem dzielonym. Komisja oszacowała, że w 2025 r. poziom błędu w programach Interreg wyniósł poniżej 1%. Uznała ona, że programy te są obarczone niskim ryzykiem i zgrupowała je razem w jednej próbie kontrolnej. Podejście to przyjęto w celu uproszczenia i zmniejszenia ogólnego obciążenia związanego z pracami audytowymi. Niemniej Trybunał zaobserwował, że w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2025 r. DG REGIO zgłosiła zastrzeżenie dotyczące trzech programów Interreg.

6.51. Z kolei Trybunał – w związku z nietypowym składem próby dobranej przez kontrolerów za 2025 r. (pkt ***6.15***) – skontrolował większą niż zazwyczaj liczbę projektów finansowanych ze środków Interreg (12), podczas gdy przykładowo w próbie dobranej przez Trybunał za 2024 r. nie było takich projektów wcale. Skład tegorocznej próby pozwolił kontrolerom uzyskać więcej informacji na temat tego obszaru. Kontrolerzy zgłosili siedem przypadków niezgodności, z których skwantyfikowali pięć. W związku z tym Trybunał nie potwierdza wyników oceny ryzyka przedstawionych przez Komisję.

Zamknięcie programów z okresu 2014–2020

6.52. Do końca maja 2025 r., czyli do pierwotnego terminu zamknięcia programów z okresu 2014–2020 (przed przyjęciem rozporządzenia w sprawie STEP), Komisja zatwierdziła ostatnie zestawienia wydatków i końcowe sprawozdania z realizacji dotyczące 93 programów. Jeśli chodzi o pozostałe 348 programów, państwa członkowskie skorzystały z możliwości przedłużenia terminu przedkładania dokumentów przewidzianej w rozporządzeniu w sprawie STEP (pkt ***6.14***).

6.53. Aby być w stanie zamknąć programy, Komisja przeprowadza przeglądy dokumentacji, które obejmują końcowe *pakiety dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności* przekazane przez organy krajowe na koniec okresu programowania. Przeglądy te polegają na analizie przedłożonych informacji, ocenie końcowych sprawozdań z wdrażania, a następnie wpisaniu sald końcowych do ksiąg rachunkowych. Następnie Komisja wysyła do państw członkowskich pismo informujące o zamknięciu danego programu. W piśmie tym zaznacza jednak, że zamknięte programy mogą wciąż podlegać dalszym kontrolom pod kątem legalności i prawidłowości wydatków. Kontrole te mogą być prowadzone do czasu rozstrzygnięcia wszystkich problematycznych kwestii.

6.54. Trybunał zaobserwował, że Komisja może wpisać do ksiąg rachunkowych salda końcowe, nawet jeśli nie nałożyła jeszcze korekt finansowych mających służyć wyeliminowaniu stwierdzonych już wcześniej błędów. W skontrolowanej próbie 16 programów z okresu programowania 2014–2020 Trybunał wykrył trzy przypadki sytuacji, w których Trybunał zakończył prace kontrolne i sformułował odpowiednie ustalenia, ale Komisja wciąż nie sfinalizowała procedur w zakresie legalności i prawidłowości odnośnych wydatków. Tym samym ostateczne zestawienia wydatków zatwierdzone przez Komisję nadal podlegają potencjalnym korektom.

6.55. W rocznych sprawozdaniach z działalności za 2025 r. Komisja poinformowała, że w pełni zamknęła 21 programów zarządzanych przez DG REGIO i 13 programów zarządzanych przez DG EMPL. Zdecydowana większość programów dopiero zostanie zatem w pełni zamknięta. Warunkiem takiego pełnego zamknięcia jest: osiągniecie szacowanego *poziomu błędu rezydualnego* poniżej 2% oraz odpowiednie wyeliminowanie wszystkich wykrytych nieprawidłowościami przez organy krajowe.

Okres programowania 2021–2027

6.56. W okresie programowania 2021–2027 wdrażanie przebiega wolniej, niż pierwotnie planowano. Powolna *absorpcja* środków, o czym mowa w pkt ***2.17***, może – w miarę zbliżania się końca okresu programowania – skutkować dodatkową presją na państwa członkowskie, aby wydatkowały dostępne im środki. Może też zmniejszyć skuteczność kontroli przeprowadzanych przez instytucje zarządzające i audytowe. We wrześniu 2025 r. weszły w życie dwa nowe rozporządzenia zmieniające rozporządzenia w sprawie EFRR / Funduszu Spójności i EFS+[11], w których dopuszczono – pod pewnymi warunkami – przedłużenie okresu kwalifikowalności do 31 grudnia 2030 r.

6.57. W rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów na okres programowania 2021–2027 (art. 73 ust. 2) określono wyraźniejsze wymogi obowiązujące państwa członkowskie przy wyborze projektów do finansowania. Należy ocenić m.in.: oczekiwany wkład projektów w realizację celów programu, zakładane rezultaty oraz zgodność z obowiązującymi przepisami prawa i zasadami horyzontalnymi (np. jeśli chodzi o wpływ projektów na środowisko i uodparnianie na zmiany klimatu). W objętych próbą 14 programach na okres programowania 2021–2027 Trybunał przeanalizował, w jaki sposób instytucje zarządzające sprawdziły, czy projekty spełniały te wymogi. W sześciu przypadkach Trybunał wykrył uchybienia, jeśli chodzi o jakość ocen przeprowadzonych przez instytucje zarządzające.

6.58. Instytucje zarządzające są zobowiązane do przeprowadzenia weryfikacji zarządczych przed złożeniem zestawień wydatków. W odniesieniu do okresu programowania 2021–2027 w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów wprowadzono wymóg, by weryfikacje te były oparte na analizie ryzyka i proporcjonalne do stwierdzonego ryzyka. Komisja poinformowała w rocznych sprawozdaniach z działalności, że w przypadku większości programów instytucje zarządzające przeprowadzały weryfikacje oparte w całości albo w części na analizie ryzyka. Stosowanie podejścia opartego na analizie ryzyka nadal jednak w niektórych przypadkach skutkuje weryfikowaniem 100% transakcji. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola programów na lata 2021–2027 potwierdza te informacje przekazane przez Komisję.

[11] Rozporządzenie (UE) 2025/1914 oraz rozporządzenie (UE) 2025/1913.

Wnioski i zalecenia

Wnioski

6.59. Trybunał szacuje, że ogólny poziom błędu w dziale WRF „Spójność, odporność i wartości” w roku budżetowym 2025 wyniósł 6,6% (pkt ***6.18***).

6.60. Z prac Trybunału wynika, że stosowany system zarządzania i kontroli nie zawsze pozwala zapobiec wystąpieniu błędów w zadeklarowanych wydatkach, a także nie we wszystkich przypadkach umożliwia wykrycie błędów i ich skorygowanie. Najczęstszą kategorią błędów nadal są niekwalifikowalne koszty i projekty (pkt ***6.23***–***6.25***).

Zalecenia

6.61. W ***załączniku 6.2*** przedstawiono wyniki monitorowania realizacji sześciu zaleceń ujętych w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2022 r. Kontrolerzy stwierdzili, że Komisja zrealizowała w pełni jedno zalecenie, dwa – w przeważającej mierze, trzy natomiast – częściowo. Trybunał poddał też przeglądowi pięć zaleceń sformułowanych w sprawozdaniach rocznych za 2023 r. i 2024 r., które miały zostać zrealizowane do końca 2025 r. Analizą zostały ponadto ponownie objęte te zalecenia ze sprawozdań rocznych za 2017 r., 2020 r. i 2021 r., które nie zostały jeszcze w pełni wdrożone w momencie sporządzania sprawozdania rocznego za 2024 r., ale pozostają aktualne. Jedno z nich nie zostało przyjęte, a siedem zaleceń zostało przyjętych, ale nie są jeszcze w pełni zrealizowane.

6.62. Na podstawie ustaleń i wniosków odnoszących się do 2025 r. Trybunał zaleca, co następuje:

Zalecenie 6.1 – Udoskonalenie wyboru uproszczonych metod rozliczania kosztów i lepsze uzasadnianie tego wyboru

Komisja powinna:

a) promować stosowanie przez instytucje zarządzające gotowych (standardowych) rozwiązań w zakresie uproszczonych metod rozliczania kosztów przewidzianych w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów i rozporządzeniach w sprawie poszczególnych funduszy;

b) przypomnieć instytucjom zarządzającym o wymogu, by przechowywały dokumentację uzasadniającą użycie uproszczonych metod rozliczania kosztów, których stosowanie rozpoczęto w poprzednich okresach programowania, oraz by odpowiednio tę dokumentację aktualizowały;

c) dalej wspierać państwa członkowskie w pogłębianiu wiedzy na temat uproszczonych metod rozliczania kosztów, zachęcając instytucje zarządzające do dzielenia się dobrymi praktykami w zakresie ustanawiania i stosowania uproszczonych metod rozliczania kosztów, a w szczególności położyć nacisk na zmniejszenie złożoności dla beneficjentów i ostatecznych odbiorców.

Termin realizacji: do końca 2027 r.

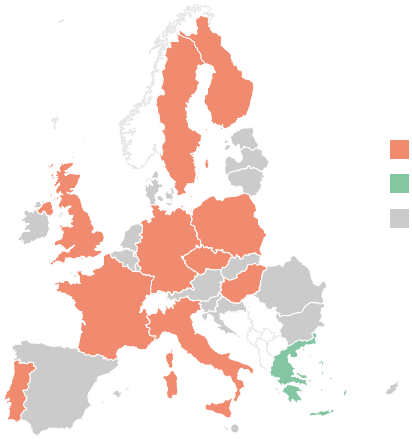
Zalecenie 6.2 – Aktualizacja oceny ryzyka w odniesieniu do programów Interreg

Komisja powinna przeprowadzić – i w razie potrzeby zaktualizować – ocenę ryzyka dotyczącą programów Interreg, uwzględniając błędy wykryte w tym roku przez Trybunał oraz wyniki własnych prac audytowych, i podjąć odpowiednie działania.

Termin realizacji: do końca 2027 r.

Załączniki

Załącznik 6.1 – Dobrana przez Trybunał próba transakcji objętych zarządzaniem dzielonym i błędy w zakresie zgodności w 2025 r.



Państwo członkowskie (*)	Wkład UE (w mln euro)	Liczba skontrolowanych transakcji	Błędy w zakresie zgodności	
			Skwanty-fikowane	Nieskwanty-fikowane
Czechy	1 672	16	6	5
Zjednoczone Królestwo	1 601	21	6	4
Niemcy	1 159	16	10	5
Węgry	838	9	9	–
Grecja	598	8	–	–
Interreg (**)	598	12	5	2
Włochy	564	9	5	8
Polska	551	11	1	–
Szwecja	374	9	2	–
Francja	222	8	2	4
Finlandia	210	4	1	1
Estonia	113	–	–	–
Litwa	64	–	–	–
Bułgaria	57	–	–	–
Hiszpania	47	–	–	–
Portugalia	46	1	1	–
Słowacja	30	–	–	–
Rumunia	27	–	–	–
Cypr	20	–	–	–
Łotwa	11	–	–	–
Słowenia	10	–	–	–
Austria	2	–	–	–
Luksemburg	2	–	–	–
Malta	0,9	–	–	–
Belgia	0,7	–	–	–
Irlandia	0,4	–	–	–
Chorwacja	0	–	–	–
Dania	0	–	–	–
Niderlandy	0	–	–	–
ŁĄCZNIE	**8 817,2**	**124**	**48**	**29**

(*) Próba dobrana przez Trybunał nie ma służyć formułowaniu wniosków na temat poszczególnych państw członkowskich.
(**) Interreg VI-B Morze Północne (Belgia, Dania, Niemcy, Francja, Niderlandy i Szwecja), Interreg V-A Francja–Zjednoczone Królestwo i Interreg V-A Belgia–Niderlandy. Wkłady te nie zostały uwzględnione w tabeli.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Załącznik 6.2 – Wyniki monitorowania realizacji wcześniejszych zaleceń

Poziom akceptacji zaleceń: przyjęte; przyjęte częściowo; nieprzyjęte; brak informacji.

Poziom realizacji: w pełni; w przeważającej mierze; częściowo; niezrealizowane; brak możliwości wydania opinii lub zalecenie nie ma już zastosowania.

Rok	Zalecenie Trybunału	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – ocena Trybunału	
			Poziom realizacji	Uwagi
2017	Trybunał zaleca, co następuje: **Zalecenie 1** Komisja powinna zapewnić stosowne mechanizmy kontroli instrumentów finansowych zarządzanych przez *EFI* na poziomie *pośredników finansowych*. W przypadku, gdy EBI/EFI stosuje uzgodnione procedury w odniesieniu do audytorów zewnętrznych, Komisja powinna określić warunki minimalne tego rodzaju umów z uwagi na potrzebę zapewnienia wiarygodności, w szczególności wymóg przeprowadzenia wystarczających prac kontrolnych na poziomie państwa członkowskiego. (Termin realizacji: niezwłocznie)			Na mocy *rozporządzenia zbiorczego* na instytucje audytowe nałożono obowiązek polegający na przeprowadzaniu – na poziomie pośredników finansowych – audytów systemów i operacji dotyczących instrumentów finansowych, w tym instrumentów finansowych zarządzanych przez *grupę EBI*, z wyłączeniem programów uruchomionych przed 2 sierpnia 2018 r. w ramach *inicjatywy na rzecz MŚP*. Wymóg ten nadal obowiązuje. Kontrole przeprowadzone przez Trybunał w latach 2020 i 2022 (kontrola dotycząca nadzwyczajnego instrumentu jednolitego rynku w Hiszpanii) wykazały, że weryfikacje na poziomie pośredników finansowych nie były jeszcze przeprowadzane w spójny sposób. Nie przedstawiono żadnych nowych elementów, które świadczyłyby o tym, że w 2025 r. sytuacja poprawiła się.

Rok	Zalecenie Trybunału	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – ocena Trybunału	
			Poziom realizacji	Uwagi
2020	Trybunał zaleca, co następuje: **Zalecenie 5.2 – Monitorowanie ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych w ramach audytów operacji prowadzonych przez instytucje audytowe** Komisja powinna wyraźnie zachęcić instytucje audytowe, by wprowadziły do stosowanych list sprawdzających pytania szczegółowe dotyczące ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych i dokumentowały działania podjęte w celu wyeliminowania takich czynników ryzyka wykrytych w toku audytów. Instytucje audytowe powinny współpracować z krajowymi jednostkami koordynującymi zwalczanie nadużyć finansowych oraz uwzględniać przypadki podejrzewanych lub stwierdzonych nadużyć finansowych zgłoszone do Komisji za pośrednictwem systemu zarządzania nieprawidłowościami. Trybunał odsyła w tym względzie do zaleceń zawartych w sprawozdaniu specjalnym 06/2019. (Termin realizacji: do czerwca 2022 r.)			

Rok	Zalecenie Trybunału	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – ocena Trybunału	
			Poziom realizacji	Uwagi
2021	**Zalecenie 5.2 – Wkład systemów krajowych w realizację celów EFS** Komisja powinna zapewnić, by realizowane operacje skutecznie przyczyniały się do osiągnięcia celów programów operacyjnych, gdy programy te są oparte na istniejących systemach krajowych. Powinna przy tym wziąć pod uwagę w szczególności taką sytuację, jak wykryta w tym roku sytuacja *młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nieszkolącej się (młodzieży NEET)* uczestniczącej w programach operacyjnych finansowanych z EFS / w ramach inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych w Hiszpanii. (Termin realizacji: do listopada 2022 r.)			Komisja podjęła działania w związku ze wspomnianym w zaleceniu przypadkiem, który miał miejsce w Hiszpanii. Nie rozwiązała jednak kwestii tego, jak operacje finansowane w ramach programów opartych na istniejących programach krajowych mogą skutecznie przyczyniać się do realizacji celów programów.

Rok	Zalecenie Trybunału	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – ocena Trybunału	
			Poziom realizacji	Uwagi
	Zalecenie 5.4 – Przestrzeganie zapisów umów zakupu z wyprzedzeniem przez producentów szczepionek przeciw COVID-19 Komisja powinna zweryfikować, czy producenci szczepionek przeciwko COVID-19 przestrzegają warunków umów zakupu z wyprzedzeniem, w szczególności jeżeli chodzi o szacowane koszty produkcji, wykorzystanie finansowania z góry oraz w stosownych przypadkach zapisy dotyczące niedochodowości. W razie konieczności powinna ona podjąć działania naprawcze. (Termin realizacji: do grudnia 2025 r.)			Komisja podjęła pewne działania, a obecnie rozważa ewentualne dalsze kroki w kontekście przeprowadzonych przez siebie niedawno audytów.

Rok	Zalecenie Trybunału	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – ocena Trybunału	
			Poziom realizacji	Uwagi
2022	**Zalecenie 6.1 – Rozwiązania ograniczające powtarzanie się błędów** Komisja powinna wzmocnić rozwiązania mające służyć wyeliminowaniu powtarzających się błędów, zwłaszcza błędów związanych z niekwalifikowalnymi kosztami i projektami, dopilnować, by prace audytowe Komisji obejmowały w wystarczającym stopniu wszystkie instytucje audytowe, a także upowszechniać rezultaty tych prac, tak by ograniczyć występowanie nieprawidłowych wydatków i osłabić ich wpływ. (Termin realizacji: do grudnia 2025 r.)			Komisja opracowała plan działania, ale Trybunał zaobserwował luki we wdrażaniu planu i zakresie działań.
	Zalecenie 6.2 – Powiadamianie o *dużych projektach* Komisja powinna – biorąc pod uwagę szczególnie sytuację wykrytą w tym roku – sprawdzić przy zamykaniu programów na lata 2014–2020, czy wydatki związane z dużymi projektami zatwierdzono wyłącznie wówczas, gdy projekty te zostały wcześniej zgłoszone. (Termin realizacji: najpóźniej do końca marca 2025 r.)			Ze względu na przedłużone procedury zamknięcia programów, programy, których w największym stopniu dotyczy ta kwestia, zostaną objęte kontrolą dopiero na etapie prac na potrzeby poświadczenia wiarygodności za 2026 r. W związku z tym Trybunał nie jest jeszcze w stanie w pełni ocenić, czy zalecenie to zostało zrealizowane we wszystkich aspektach, a w szczególności czy sytuacje wskazane w ramce 6.2 sprawozdania rocznego za 2022 r. zostały prawidłowo uwzględnione.

Rok	Zalecenie Trybunału	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – ocena Trybunału	
			Poziom realizacji	Uwagi
	Zalecenie 6.4 – Ukierunkowane kontrole przy zamknięciu dotyczące korekt finansowych w odniesieniu do operacji wieloletnich Komisja powinna przeprowadzić ukierunkowane kontrole w ramach audytów końcowych za okres 2014–2020 w celu upewnienia się, czy państwa członkowskie zastosowały konieczne korekty finansowe odnoszące się do błędów wykrytych w danym roku obrachunkowym, które mają również wpływ na wydatki z innych okresów obrachunkowych. (Termin realizacji: od lutego 2025 r. do zamknięcia wszystkich programów operacyjnych na okres 2014–2020)			Komisja podjęła pewne inicjatywy w tym obszarze, w szczególności w ramach audytów tematycznych i procedur monitorowania zamknięcia, oraz poinformowała Trybunał, że odtąd zwraca na ten aspekt szczególną uwagę. Trybunał będzie nadal przyglądać się jej postępom w tym zakresie.
	Zalecenie 6.5 – Wiarygodność oświadczeń Komisja powinna – biorąc pod uwagę szczególnie sytuację wykrytą w tym roku – dopilnować, by instytucje audytowe stosowały odpowiednie metody weryfikacji, czy złożone oświadczenia są ważne i wiarygodne, oraz upowszechniały dobre praktyki. (Termin realizacji: do grudnia 2023 r.)			Komisja podjęła działania w tej sprawie i planuje upowszechnić więcej przykładów dobrych praktyk. Niemniej w ramach kontroli za 2025 r. w czterech przypadkach Trybunał uznał, że oświadczenie nie stanowiło adekwatnego dowodu kwalifikowalności uczestników.

Rok	Zalecenie Trybunału	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – ocena Trybunału	
			Poziom realizacji	Uwagi
	Zalecenie 6.6 – Podniesienie świadomości ryzyka nadużyć finansowych w celu zapewnienia skuteczniejszego informowania o podejrzeniu nadużycia Komisja powinna zaplanować i przeprowadzić wśród pracowników instytucji zarządzających ukierunkowane audyty tematyczne dotyczące świadomości ryzyka oraz wykorzystania narzędzi do eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka na potrzeby programów na okres 2021–2027. (Termin realizacji: zalecenie 6.6 lit. a) – grudzień 2025 r.)			
	Zalecenie 6.7 – Wdrożenie narzędzia do eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka Komisja powinna przesunąć termin wdrożenia jednego zintegrowanego narzędzia informatycznego do eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka z 2028 r. na 2025 r., czyli pierwszy rok, w którym ma zostać zgłoszona znaczna kwota wydatków za okres 2021–2027. Do czasu wdrożenia tego narzędzia Komisja powinna zapewnić, by OLAF, Prokuratura Europejska i Europejski Trybunał Obrachunkowy mieli dostęp do *Arachne*. (Termin realizacji: do grudnia 2025 r.)			Komisja udzieliła dostępu Europejskiemu Trybunałowi Obrachunkowemu, Prokuraturze Europejskiej i OLAF wyłącznie w konkretnych przypadkach. Trybunał ponownie informuje, że taki dostęp nie jest wystarczający, aby mógł on skutecznie wykonywać swoje zadania. Komisja nie przyjęła zalecenia dotyczącego przyspieszenia daty wdrożenia narzędzia.

Rok	Zalecenie Trybunału	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – ocena Trybunału	
			Poziom realizacji	Uwagi
2023	**Zalecenie 6.1 – Podjęcie działań następczych w związku z uchybieniami w systemach zarządzania i kontroli państw członkowskich** a) Komisja powinna w odpowiednim czasie podjąć działania następcze w związku ze wszystkimi uchybieniami w systemach zarządzania i kontroli państw członkowskich stwierdzonymi i zgłoszonymi przez Trybunał w kontekście wydawanego przez niego poświadczenia wiarygodności za kończący się okres 2014–2020. b) Komisja powinna także – wraz z instytucjami audytowymi – wskazać najważniejsze wnioski wyciągnięte z realizacji działań następczych, o których mowa w lit. a), oraz wykorzystać je przy projektowaniu rozwiązań na lata 2021−2027, a także poinformować organy wdrażające programy w państwach członkowskich o działaniach, które organy te powinny podjąć w celu promowania najlepszych praktyk. (Termin realizacji: do grudnia 2025 r.)			Komisja usprawniła monitorowanie i analizę podstawowych przyczyn błędów, ale istnieją luki we wdrażaniu i zakresie podjętych przez nią działań.

Rok	Zalecenie Trybunału	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – ocena Trybunału	
			Poziom realizacji	Uwagi
	Zalecenie 6.2 – Ujednolicenie postępowania w przypadku błędów w zamówieniach publicznych w ramach zarządzania bezpośredniego i dzielonego Komisja powinna przyjąć ujednolicony sposób postępowania w przypadku nieprawidłowości w zamówieniach publicznych dotyczących projektów finansowanych zarówno w ramach zarządzania bezpośredniego, jak i dzielonego, takich jak projekty finansowane jednocześnie z *instrumentu „Łącząc Europę”* i EFRR. Nieprawidłowości wynikające z naruszenia tych samych przepisów prawnych powinny być tak samo oceniane i podlegać korekcie na tym samym poziomie. (Termin realizacji: do grudnia 2024 r.)			

Rok	Zalecenie Trybunału	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – ocena Trybunału	
			Poziom realizacji	Uwagi
	Zalecenie 6.3 – Przeciwdziałanie ryzyku finansowemu i sprawdzanie, czy osiągnięto zamierzone wyniki Komisja powinna dopilnować, by państwa członkowskie ustanowiły proces systematycznej kontroli tego, czy po dokonaniu płatności beneficjent wypełnił zobowiązania umowne, w których zadeklarował, że osiągnie wskaźniki wykonania powiązane z działaniami realizowanymi po wdrożeniu projektu. (Termin realizacji: na etapie składania przez państwa członkowskie dokumentów na potrzeby zamknięcia PO, najpóźniej do marca 2026 r.)			Trybunał przyjmuje do wiadomości, że Komisja podjęła działania w tym zakresie, w tym przeprowadzając audyty tematyczne, i jest w trakcie wdrażania zalecenia.

Rok	Zalecenie Trybunału	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – ocena Trybunału	
			Poziom realizacji	Uwagi
	Zalecenie 6.4 – Zapewnienie należytego przygotowania do zamknięcia okresu 2014–2020 Komisja powinna opracować szczegółowe procedury zamknięcia, w których uwzględni ryzyko wskazane w sprawozdaniach rocznych Trybunału poprzez: a) ustanowienie systemu monitorowania zamknięcia, tak aby monitorować stan wszystkich PO na lata 2014–2020, kwoty faktycznie rozliczone w ciągu danego roku i kwoty faktycznie rozliczone w ujęciu kumulatywnym, kwoty nadal niewypłacone oraz nadal nieprzeprowadzone działania konieczne do zamknięcia; b) podawanie wyżej wymienionych informacji w rocznych sprawozdaniach z działalności. Te informacje na temat zamknięcia okresu 2014–2020 powinny również zawierać dane na temat *umorzenia* środków pozostających do spłaty w księgach rachunkowych Komisji. (Termin realizacji: do czerwca 2025 r.)			Komisja zaczęła prowadzić platformę monitorowania o nazwie „Launchpad Report 2014–2020 – Closure Monitoring Overview” i planuje zwrócić większą uwagę na ten aspekt w przyszłości. Trybunał będzie nadal przyglądać się jej postępom w tym zakresie.

Rok	Zalecenie Trybunału	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – ocena Trybunału	
			Poziom realizacji	Uwagi
2024	**Zalecenie 6.2 – Przeprowadzenie ponownych kontroli po zastosowaniu korekty przy użyciu stawki ryczałtowej** Komisja powinna zapewnić, aby w przypadku wykrycia systematycznych uchybień w programach (operacyjnych) i zastosowania w związku z tym korekty przy użyciu stawki ryczałtowej organy państw członkowskich nie wykorzystywały mechanizmu korekty ryczałtowej do tego, by unikać odpowiedzialności za sprawdzanie kwalifikowalności wydatków, zanim wydatki te zostaną zadeklarowane Komisji. W każdym takim przypadku Komisja powinna dopilnować, by organy te w razie konieczności doprowadziły do odzyskania środków. (Termin realizacji: do końca 2025 r.)			Komisja wprowadziła nową sekcję na liście kontrolnej Wspólnej Dyrekcji ds. Audytu Polityki Spójności, której przedmiotem jest kluczowy wymóg nr 13 dotyczący audytów operacji. Trybunał będzie nadal przyglądać się jej postępom w tym zakresie.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Rozdział 7

Zasoby naturalne i środowisko

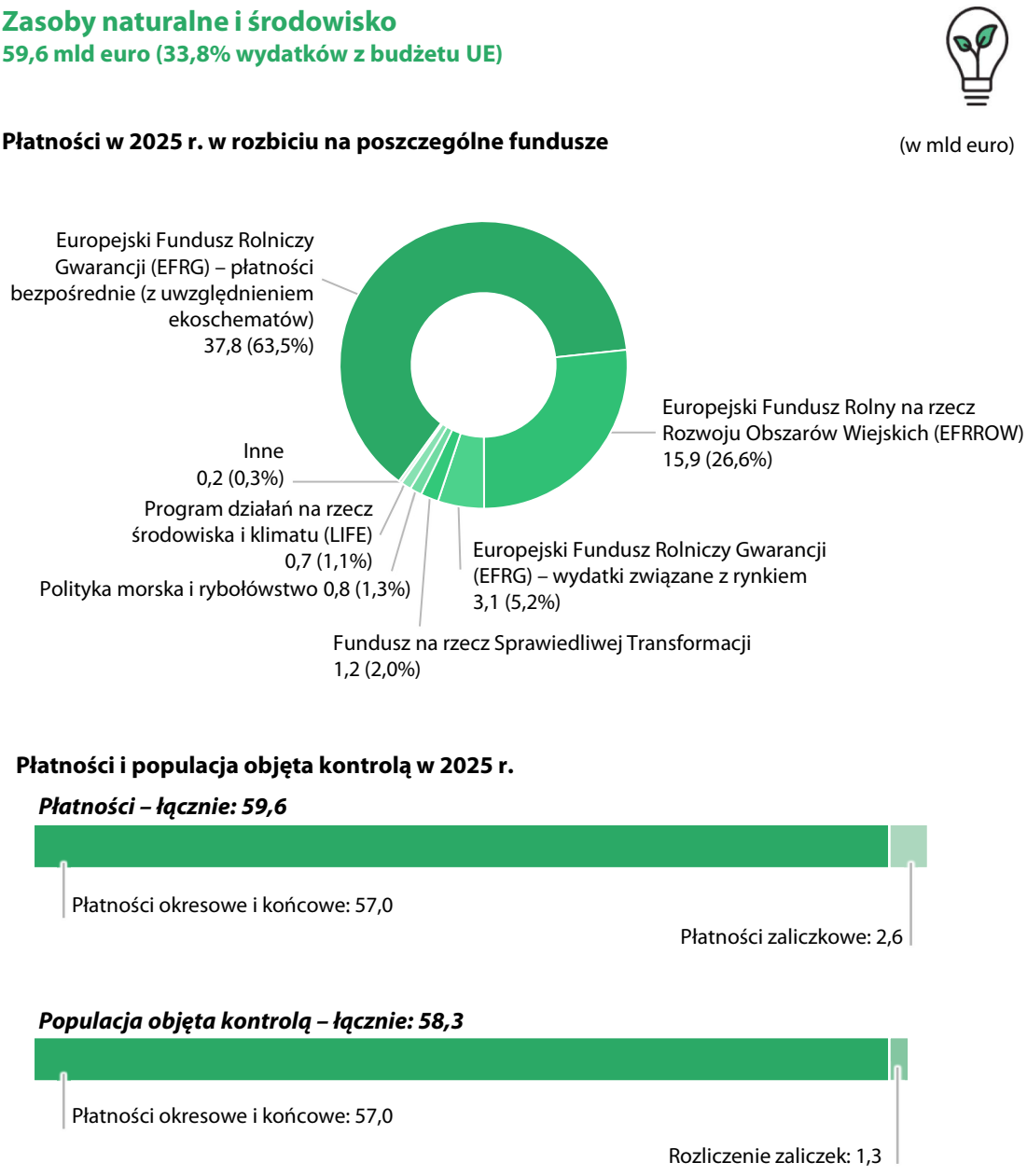
Spis treści

	Punkty
Wstęp	7.1.-7.15.
Krótki opis	7.2.-7.14.
Cele i obszary polityki	7.2.-7.4.
Instrumenty i ramy finansowania	7.5.-7.14.
Zakres kontroli i podejście kontrolne	7.15.
Prawidłowość transakcji	7.16.-7.28.
Wyniki badania transakcji	7.16.-7.28.
Płatności bezpośrednie	7.21.-7.22.
Rozwój obszarów wiejskich, środki rynkowe i inne obszary polityki	7.23.-7.28.
Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania	7.29.-7.42.
Sprawozdawczość DG AGRI i DG MARE na temat prawidłowości wydatków	7.29.-7.34.
Sprawozdanie roczne Komisji z zarządzania i wykonania	7.35.
Przegląd sprawozdawczości z realizacji celów w ramach WPR na lata 2023–2027	7.36.-7.42.
Wnioski i zalecenia	7.43.-7.46.
Wnioski	7.43.
Zalecenia	7.44.-7.46.
Załączniki	
Załącznik 7.1 – Dobrana przez Trybunał próba transakcji i błędy w zakresie zgodności w 2025 r.	
Załącznik 7.2 – Wyniki monitorowania realizacji wcześniejszych zaleceń	

Wstęp

7.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono wyniki przeprowadzonej przez Trybunał kontroli działu 3 WRF „Zasoby naturalne i środowisko”. Na ***rys. 7.1*** zaprezentowano przegląd głównych działań i wydatków w ramach tego działu w 2025 r.

Rys. 7.1 – Płatności i populacja objęta kontrolą



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie *skonsolidowanego sprawozdania finansowego* Unii Europejskiej za 2025 r.

Krótki opis

Cele i obszary polityki

7.2. W 2025 r. największa część wydatków unijnych w dziale „Zasoby naturalne i środowisko” (95,3%) przypadła na *wspólną politykę rolną (WPR)*. Na lata 2023–2027 zdefiniowano trzy ogólne cele WPR[1]:

- wspieranie inteligentnego, konkurencyjnego, odpornego i zróżnicowanego sektora rolnictwa zapewniającego długoterminowe bezpieczeństwo żywnościowe;
- wspieranie i wzmacnianie ochrony środowiska, w tym różnorodności biologicznej, oraz działań w dziedzinie klimatu;
- umacnianie struktury społeczno-ekonomicznej obszarów wiejskich.

7.3. Za WPR odpowiada ostatecznie Komisja Europejska, w szczególności Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (DG AGRI). Zarządzanie w tym obszarze polityki sprawuje ona jednak wspólnie z *agencjami płatniczymi* w państwach członkowskich, czuwającymi nad *legalnością i prawidłowością* wydatków zgłoszonych Komisji.

7.4. Wydatki w ramach tego działu WRF niewchodzące w zakres WPR (4,7%) obejmują:

- *Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST)*, który wspiera regiony i społeczności dotknięte skutkami transformacji w kierunku neutralności klimatycznej[2], a jego wydatkami zarządza Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej (DG REGIO);
- wydatki unijne na politykę morską i rybołówstwo finansowane z *Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR)*, za które odpowiada Dyrekcja Generalna ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa (DG MARE);
- *program działań na rzecz środowiska i klimatu (LIFE)*, za który odpowiedzialne są Dyrekcja Generalna ds. Środowiska (DG ENV), Dyrekcja Generalna ds. Działań w dziedzinie Klimatu (DG CLIMA) i Dyrekcja Generalna ds. Energii (DG ENER).

---

[1] Art. 5 rozporządzenia (UE) 2021/2115 ustanawiającego przepisy dotyczące wsparcia planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR).

[2] Art. 2 rozporządzenia (UE) 2021/1056 ustanawiającego Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji.

Instrumenty i ramy finansowania

7.5. Na lata 2023–2027 państwa członkowskie opracowały *plany strategiczne WPR* obejmujące wydatki z *Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG)* i *Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)*. Łącznie w 2025 r. na płatności w ramach *planów strategicznych WPR* przypadło 46,2 mld euro z 56,8 mld euro płatności WPR dokonanych ogółem w tym roku. 10,6 mld euro przypadło natomiast na płatności nieobjęte planami strategicznymi, w tym na wydatki dokonane w ramach WPR na lata 2014–2022.

7.6. Główne instrumenty finansowania w ramach WPR w 2025 r. (tzw. interwencje) to:

- *płatności bezpośrednie* dla rolników, finansowane w pełni z budżetu UE (EFRG);
- realizowane przez państwa członkowskie *interwencje związane z rozwojem obszarów wiejskich* na szczeblu krajowym i regionalnym, finansowane wspólnie z budżetu UE (EFRROW) i ze środków państw członkowskich;
- rolnicze *środki rynkowe*, w pełni finansowane z budżetu UE (EFRG) z wyjątkiem pewnych działań, takich jak działania promocyjne w sektorze rolno-spożywczym, które są współfinansowane przez państwa członkowskie.

7.7. Na płatności bezpośrednie przypadło 63,5% wydatków w dziale 3 *WRF* (w 2025 r. wyniosły one 37,8 mld euro). Główne interwencje dotyczące płatności bezpośrednich były następujące:

- *podstawowe wsparcie dochodów do celów zrównoważoności* (18,8 mld euro) oraz *uzupełniające redystrybucyjne wsparcie dochodów do celów zrównoważoności* (4,0 mld euro). W ramach tych interwencji zapewnia się wsparcie dochodów w oparciu o zadeklarowaną przez rolników powierzchnię gruntów rolnych;
- *ekoschematy* (9,1 mld euro), które są dobrowolnymi schematami dla rolników wprowadzonymi w ramach WPR na lata 2023–2027 w celu wspierania praktyk rolniczych przyczyniających się do osiągnięcia celów klimatycznych i środowiskowych oraz poprawy dobrostanu zwierząt;
- *wsparcie dochodów związane z wielkością produkcji* (4,5 mld euro) przyznawane na określone rodzaje sektorów rolnych znajdujących się w trudnej sytuacji, takich jak sektory wołowiny i cielęciny, mleka lub roślin wysokobiałkowych. W ***ramce 7.1*** przedstawiono przykład ekoschematu.

Ramka 7.1

Przykład wsparcia dochodów związanego z wielkością produkcji

W Szwecji małe gospodarstwo rolne posiadające 17 sztuk bydła utrzymywanego w systemie pastwiskowym otrzymało wsparcie dochodów związane z wielkością produkcji. Szwedzka produkcja wołowiny i przetworów mlecznych opiera się głównie na użytkach zielonych i pastwiskach, co sprzyja wychwytywaniu i składowaniu dwutlenku węgla, oraz na różnorodności biologicznej. Zdjęcie przedstawia zwierzęta z opisywanego gospodarstwa pasące się na naturalnych pastwiskach. W toku kontroli Trybunał potwierdził, że beneficjent spełniał warunki kwalifikowalności.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

7.8. Płatności bezpośrednie dla rolników opierają się głównie na uprawnieniach, a otrzymanie płatności zależy od spełnienia określonych warunków. W takich płatnościach występuje niższe ryzyko *błędu* niż w płatnościach opartych na zwrocie kosztów, o ile warunki ich uzyskania nie są skomplikowane (pkt ***1.17***). Trybunał jest zdania, że z wyjątkiem niektórych ekoschematów warunki uzyskiwania płatności bezpośrednich nie są skomplikowane.

7.9. Każde państwo członkowskie zarządza płatnościami bezpośrednimi poprzez *zintegrowany system zarządzania i kontroli (ZSZiK)*, który jest połączeniem baz danych dotyczących gospodarstw rolnych, wniosków o przyznanie pomocy, rejestrów zwierząt i użytków rolnych. ZSZiK obejmuje *system identyfikacji działek rolnych, system wniosków geoprzestrzennych* oraz *system monitorowania obszarów*. ZSZiK ułatwia rolnikom złożenie wniosków o przyznanie pomocy obszarowej oraz przedstawianie dowodów dotyczących prowadzonej działalności, co z kolei ułatwia agencjom płatniczym późniejsze przeprowadzanie kontroli. System pozwala agencjom płatniczym na skorygowanie niektórych błędów we wnioskach o przyznanie pomocy przed dokonaniem płatności i zmniejsza ryzyko błędu.

7.10. Na rozwój obszarów wiejskich przypadło 26,6% wydatków w dziale 3 WRF (15,9 mld euro). Składały się na nie:

- płatności na rzecz rolników dokonywane na podstawie kryteriów środowiskowych i kryteriów związanych z klimatem (5,2 mld euro) stosowanych do powierzchni gruntów rolnych lub liczby zwierząt w gospodarstwie (płatności obszarowe lub związane z produkcją zwierzęcą), które są również ujęte w ZSZiK państw członkowskich;

- pomoc na rzecz projektów inwestycyjnych (10,7 mld euro), które mają wspierać rozwój społeczny i gospodarczy na obszarach wiejskich (płatności inne niż obszarowe).

7.11. W 2025 r. większość wydatków państw członkowskich na rzecz rozwoju obszarów wiejskich nadal wynikała ze zobowiązań zaciągniętych w ramach krajowych i regionalnych *programów rozwoju obszarów wiejskich* obejmujących lata 2014–2022 (8,8 mld euro).

7.12. Rolnicze środki rynkowe, na które przypadło 5,2% wydatków w dziale 3 WRF (3,1 mld euro), obejmują kilka zróżnicowanych programów zapewniających wsparcie, przykładowo na rzecz organizacji producentów w sektorze owoców i warzyw czy restrukturyzacji winnic. Każdy program podlega oddzielnym warunkom kwalifikowalności.

7.13. W przypadku 4,7% wydatków w dziale 3 WRF niewchodzących w zakres WPR, dokonywanych głównie w ramach FST, EFMRA i programu LIFE, również stosowane są zróżnicowane kryteria wyboru, wymogi w zakresie kwalifikowalności i metody wypłacania środków.

7.14. W odniesieniu do ekoschematów, większości wydatków na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, środków rynkowych i obszarów polityki w dziale 3 WRF niewchodzących w zakres WPR warunki kwalifikowalności są bardziej złożone niż w przypadku płatności bezpośrednich (z wyłączeniem ekoschematów), a ryzyko wystąpienia błędu – wyższe (pkt ***1.17***).

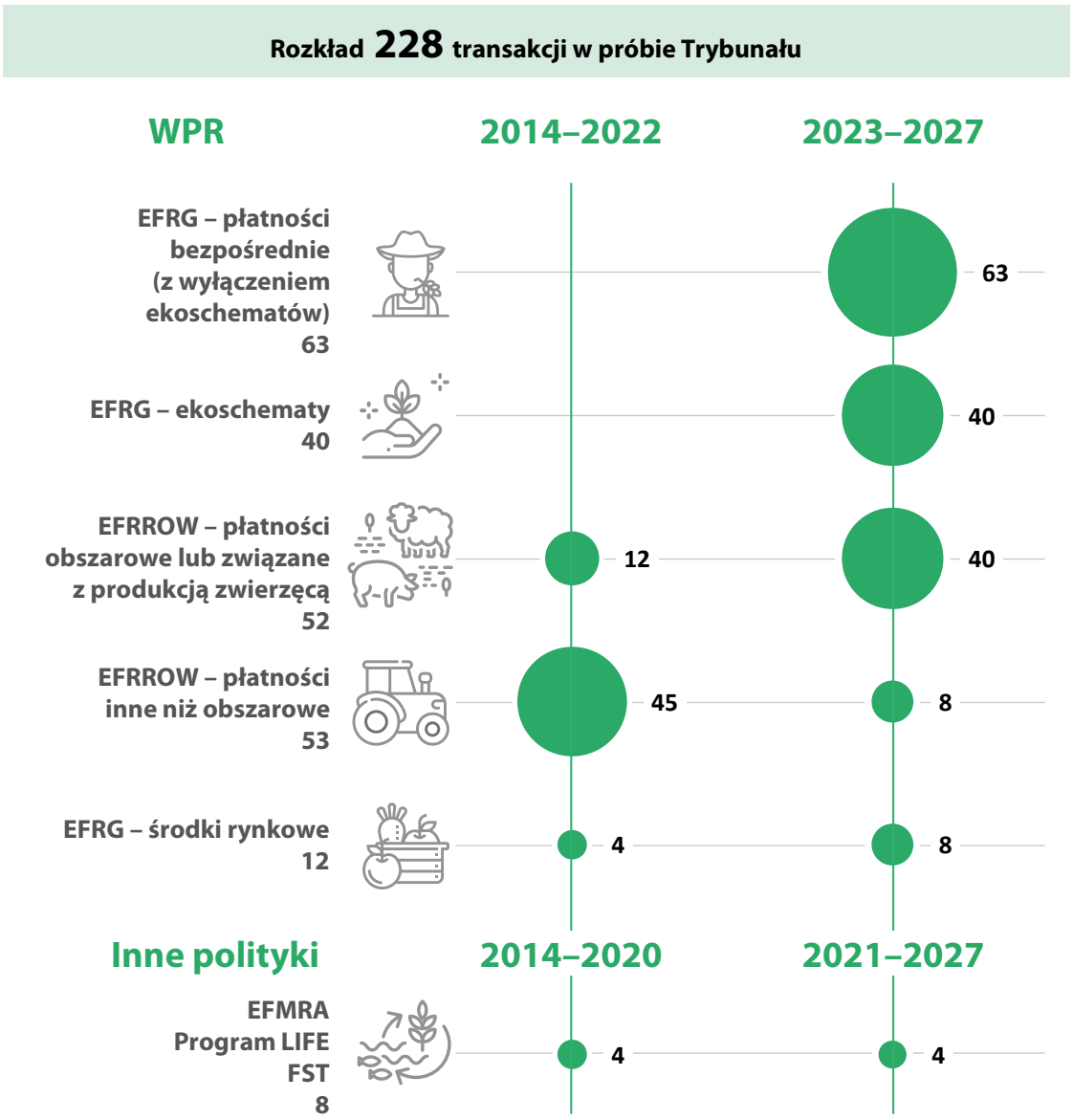
Zakres kontroli i podejście kontrolne

7.15. Prace kontrolne przeprowadzone przez Trybunał miały pozwolić na oszacowanie poziomu błędu w tym dziale WRF i stanowić wkład w *poświadczenie wiarygodności*. Stosując podejście kontrolne i metodykę kontroli przedstawione w ***załączniku 1.1***, Trybunał zbadał następujące elementy w odniesieniu do omawianego działu WRF za 2025 r.:

a) statystycznie reprezentatywną próbę złożoną z 228 *transakcji*, obejmującą wszystkie rodzaje wydatków w ramach tego działu WRF (***rys. 7.2***);

b) informacje na temat prawidłowości wydatków przedstawione w *rocznych sprawozdaniach z działalności* DG AGRI i DG MARE, a następnie uwzględnione w *sprawozdaniu rocznym Komisji z zarządzania i wykonania dotyczącym budżetu UE*.

Rys. 7.2 — Struktura próby dobranej przez Trybunał za 2025 r.



WPR	wspólna polityka rolna
EFRG	Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji
EFRROW	Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich
EFMRA	Europejski Fundusz Morski, Rybacki i Akwakultury

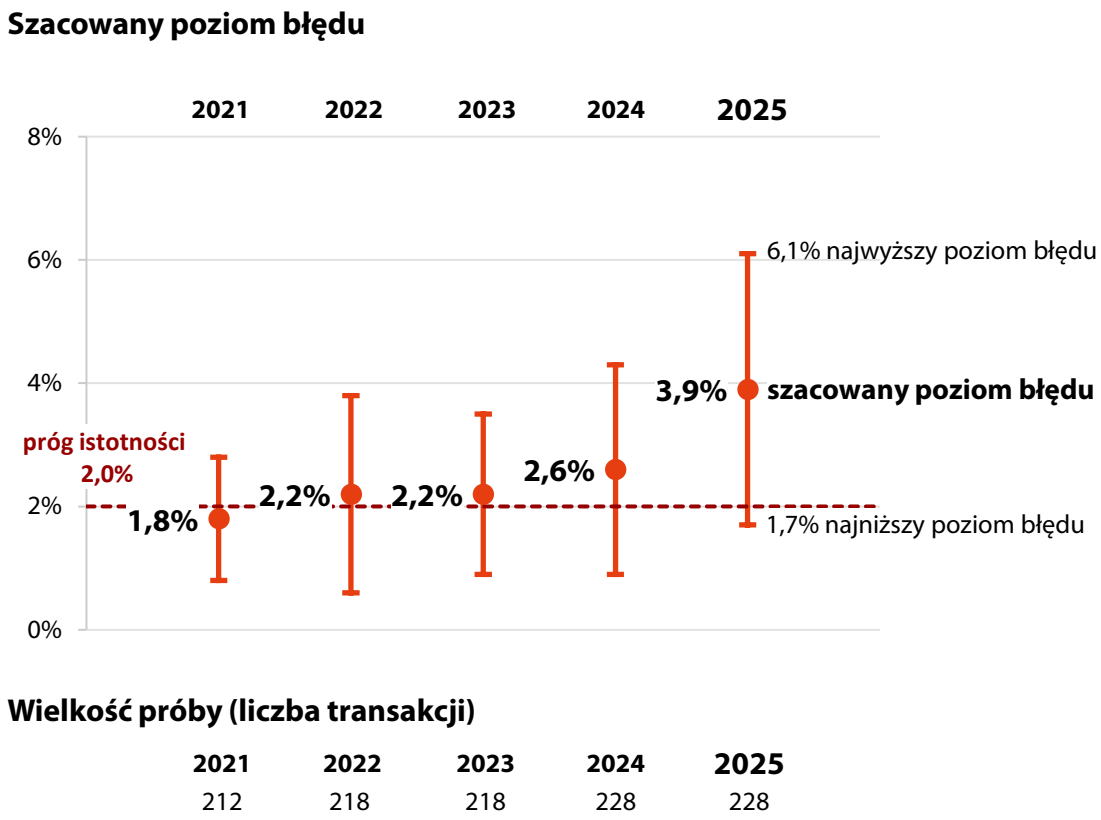
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Prawidłowość transakcji

Wyniki badania transakcji

7.16. Na 228 zbadanych transakcji błędy wystąpiły w 46 (20%). Na podstawie 36 skwantyfikowanych błędów Trybunał szacuje, że poziom błędu wynosi 3,9% (*rys. 7.3*). W zeszłym roku w dobranej przez Trybunał próbie 228 transakcji w 39 transakcjach (17%) wystąpiły błędy, a 22 błędy zostały skwantyfikowane.

Rys. 7.3 – Wyniki badania transakcji



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

7.17. Zgodnie z wynikami prac Trybunału poziom błędu był niższy w przypadku płatności bezpośrednich (z wyłączeniem ekoschematów) – które stanowiły ponad połowę wydatków w ramach WPR oraz 49% wydatków w tym dziale WRF – niż w pozostałych obszarach wydatków łącznie (ekoschematy, rozwój obszarów wiejskich, środki rynkowe, FST, polityka morska i rybołówstwo, środowisko naturalne i działania w dziedzinie klimatu), na które przypadało 51% wydatków w tym dziale WRF.

7.18. Na *rys. 7.4* pokazano, w jakim stopniu poszczególne kategorie błędów złożyły się na obliczony przez Trybunał szacunkowy poziom błędu za 2025 r. Wzrost szacowanego poziomu błędu za 2025 r. jest w dużej mierze związany z deklarowaniem przez beneficjentów gruntów niekwalifikujących się do wsparcia. Trybunał zauważa, że w okresie przeprowadzanej przez siebie kontroli trwał audyt dotyczący zgodności z przepisami prowadzony przez Komisję w związku z uchybieniami w stosowanych systemach kontroli, obejmujący błędy leżące u podstaw tych uchybień.

Rys. 7.4 – Na szacowany poziom błędu składają się w dużej mierze zadeklarowane grunty niekwalifikujące się do wsparcia



pp. – punkty procentowe

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

7.19. Największa liczba skwantyfikowanych błędów, jakie stwierdził Trybunał, wynikała z transakcji dotyczących płatności bezpośrednich (17). Trybunał wykrył również błędy kwantyfikowalne w transakcjach dotyczących rozwoju obszarów wiejskich (14), środkach rynkowych (1) oraz innych obszarach polityki niewchodzących w zakres WPR (4). Trybunał odnotował ponadto 17 przypadków niezgodności z przepisami, które nie miały wpływu na poziom błędu.

7.20. W odniesieniu do 45 transakcji wchodzących w skład próby Trybunału organy państw członkowskich zastosowały środki naprawcze. Środki te były istotne z perspektywy obliczeń Trybunału, ponieważ w wyniku ich zastosowania szacowany poziom błędu dla niniejszego rozdziału obniżył się o 0,7 punktu procentowego. W przypadku 19 *błędów kwantyfikowalnych* organy państw członkowskich dysponowały wystarczającymi informacjami, aby im zapobiec lub aby je wykryć i skorygować przed zatwierdzeniem wydatków. Gdyby organy państw członkowskich w odpowiedni sposób wykorzystały wszystkie dostępne im informacje, szacowany poziom błędu w ramach tego rozdziału byłby o 2,4 punktu procentowego niższy. Przegląd wydatków w ramach działu 3 WRF ukazujący wyniki przeprowadzonego przez Trybunał badania transakcji przedstawiono w ***załączniku 7.1*** w podziale na 18 państw członkowskich objętych kontrolą[3].

Płatności bezpośrednie

7.21. W 63 zbadanych transakcjach dotyczących płatności bezpośrednich (z wyłączeniem ekoschematów) Trybunał wykrył osiem błędów kwantyfikowalnych: Pięć z nich wynikało z niewielkiego zawyżenia zadeklarowanej powierzchni gruntów lub sztuk zwierząt, dwa z zadeklarowania gruntów niekwalifikujących się do wsparcia, a jeden z nieprawidłowego obliczenia uprawnień do płatności. W ramce ***7.2*** przedstawiono przykład zadeklarowanych gruntów, które są niekwalifikowalne, ponieważ nie został spełniony wymóg prowadzenia na nich działalności rolniczej.

[3] Bułgaria, Czechy, Dania, Niemcy, Irlandia, Grecja, Hiszpania, Francja, Chorwacja, Włochy, Litwa, Węgry, Austria, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja i Szwecja.

Ramka 7.2

Przykład nieprzestrzegania wymogu prowadzenia działalności rolniczej na zadeklarowanych gruntach

W Grecji beneficjent zadeklarował 102 owce i kozy oraz zwrócił się o dostęp do publicznych pastwisk. Zgodnie z przepisami krajowymi władze greckie przydzieliły 7,14 ha pastwisk trwałych, podzielonych na sześć działek, beneficjentowi na wyspie Kitnos, która znajduje się ponad 226 km od pomieszczeń inwentarskich rolnika i zwierząt na Krecie. W centralnym systemie rejestracji zwierząt prowadzonym przez władze greckie ani we wniosku beneficjenta nie odnotowano, że zwierzęta przetransportowano na wyspę Kitnos w celu wypasu. Zgodnie z przepisami krajowymi, aby kwalifikować się do płatności z tytułu „pastwisk trwałych użytkowanych do celów produkcji", pastwisko trwałe musi spełniać wymóg minimalnej obsady. Ponieważ na wyspę Kitnos nie przewieziono żadnych zwierząt, obsada przydzielonego beneficjantowi pastwiska wyniosła zero. Trybunał ustalił również, że tylko jedna z sześciu przydzielonych działek była własnością publiczną, a w przypadku pozostałych bezpodstawne było przyjęcie, że beneficjent był uprawniony do rozporządzania nimi. W okresie przeprowadzanej przez Trybunał kontroli Komisja prowadziła procedurę w przypadku stwierdzenia niezgodności m.in. w związku z uchybieniami w stosowanych przez władze greckie systemach kontroli przestrzegania wymogu prowadzenia działalności rolniczej.



Źródło: Eurostat – GISCO.

7.22. W 40 zbadanych transakcjach dotyczących ekoschematów Trybunał wykrył dziewięć błędów kwantyfikowalnych. Trzy z nich dotyczyły zadeklarowanych gruntów, które nie są kwalifikowalne z powodu braku dowodów potwierdzających, że beneficjenci byli uprawnieni do rozporządzania nimi (***ramka 7.3***). Trybunał wykrył ponadto dwa błędy wynikające z braku obowiązkowej dokumentacji, dwa błędy wynikające z nieprzestrzegania wymogów w zakresie finansowania oraz dwa błędy wynikające z zawyżenia zadeklarowanej powierzchni gruntów.

Ramka 7.3

Przykłady braku dowodów na uprawnienie do rozporządzania gruntami

Zasadnicze znaczenie dla zapobiegania składaniu nieprawidłowych wniosków ma wymóg, by beneficjenci interwencji obszarowych byli w stanie przedstawić, w ramach składanego przez nich wniosku lub na żądanie, dowody potwierdzające, że rozporządzają gruntami zgodnie z prawem. W przypadku trzech transakcji w Chorwacji Trybunał stwierdził, że beneficjent nie był w stanie przedstawić dowodów na to, iż był uprawniony do rozporządzania co najmniej jedną z dzierżawionych działek, w odniesieniu do których złożył wniosek o przyznanie pomocy. Na mocy ustawodawstwa chorwackiego rolnicy byli zobowiązani do przedłożenia do 31 stycznia 2026 r. dokumentów potwierdzających, że są uprawnieni do rozporządzania dzierżawionym gruntem. Agencja płatnicza ani beneficjent nie przedstawili dowodów na to, że są uprawnieni do rozporządzania wspomnianymi działkami, które zostały zarejestrowane jako dzierżawione. W okresie przeprowadzanej przez Trybunał kontroli Komisja prowadziła procedurę w przypadku stwierdzenia niezgodności m.in. w związku z uchybieniami w stosowanych przez władze chorwackie systemach kontroli uprawnień do rozporządzania gruntami.

Rozwój obszarów wiejskich, środki rynkowe i inne obszary polityki

7.23. Trybunał zbadał 52 płatności na rzecz rozwoju obszarów wiejskich dokonane w oparciu o powierzchnię gruntów rolnych lub liczbę zwierząt zadeklarowanych przez rolników. Do grupy tej należą płatności z tytułu wypełniania szczególnych *zobowiązań rolno-środowiskowo-klimatycznych*, płatności kompensacyjne dotyczące rolnictwa ekologicznego i płatności dla rolników z tytułu obszarów z ograniczeniami naturalnymi, a także płatności kompensacyjne dotyczące rolnictwa na obszarach chronionych należących do sieci „Natura 2000”. 40 z tych 52 płatności było związanych z WPR na lata 2023–2027, a 12 – z WPR na lata 2014–2022.

7.24. Spośród 52 skontrolowanych transakcji dotyczących płatności obszarowych lub płatności związanych z produkcją zwierzęcą w ramach rozwoju obszarów wiejskich w 6 wystąpiły błędy kwantyfikowalne. Błędy obejmowały trzy przypadki zawyżenia zadeklarowanej powierzchni gruntów, dwa przypadki niewypełnienia zobowiązań rolno-środowiskowo-klimatycznych oraz jeden przypadek braku dowodów potwierdzających uprawnienie do rozporządzania gruntami.

7.25. Trybunał zbadał 53 płatności w zakresie rozwoju obszarów wiejskich na rzecz projektów inwestycyjnych, takich jak inwestycje w aktywa rzeczowe, usługi podstawowe i odnowę wsi oraz rozwój leśnictwa. 8 z tych 53 płatności było związanych z WPR na lata 2023–2027, a 45 – z WPR na lata 2014–2022.

7.26. W przypadku ośmiu płatności Trybunał skwantyfikował jeden błąd związany z WPR na lata 2023–2027 oraz siedem błędów związanych z WPR na lata 2014–2022. Płatności te zawierały co najmniej jeden błąd wynikający z deklaracji niekwalifikowalnych wydatków lub działań, nieprzestrzegania przepisów dotyczących zamówień publicznych lub nieprawidłowego obliczenia stawki wsparcia. ***W ramce 7.4*** przedstawiono przykład płatności związanej z WPR na lata 2014–2022, która zawierała wiele błędów.

Ramka 7.4

Przykład projektu inwestycyjnego obarczonego wieloma błędami

Na Węgrzech nienastawiona na zysk spółka z ograniczoną odpowiedzialnością złożyła wniosek o wsparcie w czerwcu 2019 r. w odpowiedzi na nabór wniosków dotyczący „wsparcia na rzecz współpracy w zakresie projektowania, rozwijania i promowania krótkich łańcuchów dostaw i rynków lokalnych”. Decyzję o udzieleniu dotacji wydano w październiku 2020 r. Na wniosek beneficjenta złożony w czerwcu 2024 r. przedłużono termin zakończenia projektu, który pierwotnie przypadał na październik 2022 r. i wygasł.

Błędy wykryte przez Trybunał obejmowały zwrot niekwalifikowalnych kosztów za wynajem i wyposażenie biura oraz nieujawnioną wcześniejszą współpracę biznesową między beneficjentem a zwycięskim oferentem w postępowaniu o udzielanie zamówienia. Trybunał ustalił również, że agencja płatnicza przedłużyła termin zakończenia projektu o ponad półtora roku.

7.27. W 12 zbadanych transakcjach dotyczących środków rynkowych Trybunał wykrył jeden błąd kwantyfikowalny. Błąd dotyczył zawyżenia zadeklarowanej powierzchni gruntów przeznaczonych do ponownego posadzenia winnicy.

7.28. W przypadku innych obszarów polityki niewchodzących w zakres WPR Trybunał skontrolował osiem transakcji i wykrył cztery błędy kwantyfikowalne. Trzy z nich dotyczyły kosztów niekwalifikowalnych uwzględnionych w projektach LIFE, a jeden – zawyżenia wartości wkładu rzeczowego na rzecz projektu realizowanego w ramach FST.

Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania

Sprawozdawczość DG AGRI i DG MARE na temat prawidłowości wydatków

7.29. W 2025 r. w sprawozdawczości DG AGRI w zakresie prawidłowości wydatków wykorzystywano nadal dwa odrębne rozwiązania: model uzyskiwania pewności oparty na wynikach w odniesieniu do wydatków ponoszonych w ramach planów strategicznych WPR na lata 2023–2027 oraz ramy zgodności z przepisami pochodzące z WPR z lat 2014–2022. Ramy zgodności z przepisami mają nadal zastosowanie do wydatków nieobjętych planami strategicznymi WPR, w tym do pozostałych płatności dokonanych przez państwa członkowskie w ciągu minionego roku w ramach krajowych programów rozwoju obszarów wiejskich z lat 2014–2022. Od 2024 r. ani Komisja, ani państwa członkowskie nie są zobowiązane do przedstawiania szacunkowego ryzyka błędu w momencie dokonywania płatności, jeśli chodzi o wydatki objęte planami strategicznymi WPR.

7.30. Każde państwo członkowskie jest natomiast zobowiązane do przedstawienia DG AGRI *pakietu dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności*. Pakiet taki obejmuje roczne sprawozdania finansowe dotyczące wydatków, *roczne sprawozdanie z realizacji celów* każdej agencji płatniczej, a także deklarację zarządczą sporządzoną przez jej dyrektora. W deklaracji takiej dyrektor stwierdza, że przekazane informacje są kompletne i poprawne oraz że systemy zarządzania – w tym systemy zapewniające legalność i prawidłowość zadeklarowanych wydatków – funkcjonują prawidłowo. W skład pakietu wchodzą też sprawozdania i opinie niezależnych *jednostek certyfikujących* dotyczące sprawozdań finansowych agencji płatniczych, ich systemów zarządzania, rocznego sprawozdania z realizacji celów oraz legalności i prawidłowości wydatków tych agencji nieobjętych planami strategicznymi WPR.

7.31. Jeżeli chodzi o wydatki ujęte w planach strategicznych WPR na lata 2023–2027 (na kwotę 46,3 mld euro), DG AGRI oceniła poziom ryzyka dotyczącego interwencji na podstawie sprawozdań jednostek certyfikujących i własnych prac audytowych. Komisja oceniła 68% wydatków z 2025 r. objętych planami strategicznymi WPR jako obarczone niskim ryzykiem, 24% jako obarczone średnim ryzykiem, a pozostałe 8% jako obarczone wysokim ryzykiem. Wydatki obarczone niskim ryzykiem odpowiadają interwencjom, w przypadku których nie wykryto potencjalnych poważnych niedociągnięć w systemach zarządzania. Większość wydatków obarczonych niskim ryzykiem dotyczy płatności bezpośrednich i innego wsparcia objętego ZSZiK (29,0 mld euro).

7.32. W odniesieniu do wydatków nieobjętych planami strategicznymi WPR, których dotyczyły ramy zgodności z przepisami pochodzące z WPR z lat 2014–2022 (10,6 mld euro), DG AGRI nadal obliczała „ryzyko błędu w momencie dokonywania płatności", jeśli chodzi o płatności bezpośrednie, rozwój obszarów wiejskich i środki rynkowe. Dane liczbowe opierają się na poziomach błędu zgłoszonych przez agencje płatnicze, a Komisja dostosowuje te poziomy celem uwzględnienia wyników audytów przeprowadzanych przez siebie i jednostki certyfikujące. DG AGRI obliczyła „szacunkową kwotę obarczoną ryzykiem w momencie dokonywania płatności" w 2025 r. na około 3,5% z 10,6 mld euro wydatków nieobjętych planami strategicznymi WPR. W tym około 1,6% z 0,5 mld euro przypada na płatności bezpośrednie, 3,8% z 8,8 mld euro na rozwój obszarów wiejskich i 2,4% z 1,3 mld euro na środki rynkowe.

7.33. Ogólnie rzecz biorąc, w odniesieniu do 2025 r. DG AGRI oceniła 64% wydatków w ramach WPR jako obarczone niskim ryzykiem (w 2024 r. – 77%), 20% jako obarczone średnim ryzykiem (w 2024 r. – 10%) i 16% jako obarczone wysokim ryzykiem (w 2024 r. – 13%). Komisja wskazała trzy następujące kluczowe czynniki, które wpłynęły na wyniki oceny za rok 2025:

- objęcie zastrzeżeniami wszystkich wydatków w ramach WPR w Grecji, gdzie agencji płatniczej przyznano warunkowo akredytację w roku budżetowym 2025, w następstwie utrzymujących się niedociągnięć, mających wpływ na zgodność z kilkoma kryteriami akredytacji, oraz zastosowania korekty finansowej w wysokości 415 mln euro[4];
- udoskonalone oceny dokonywane przez jednostki certyfikujące w kilku państwach członkowskich, w tym we Francji, w drugim roku funkcjonowania rozwiązań na lata 2023–2027;
- niektóre państwa członkowskie przyspieszają wydatkowanie, aby zmaksymalizować absorpcję środków przed zamknięciem programów rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2022.

[4] Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2025/1147 z 11 czerwca 2025 r.

7.34. Trybunał przeprowadził ponadto ograniczony przegląd informacji na temat prawidłowości wydatków zawartych w rocznym sprawozdaniu z działalności DG MARE. W jego wyniku stwierdził, że zastosowana przez DG MARE metodyka obliczania ryzyka w momencie dokonywania płatności i w momencie *zamknięcia* była zgodna z wytycznymi Komisji.

Sprawozdanie roczne Komisji z zarządzania i wykonania

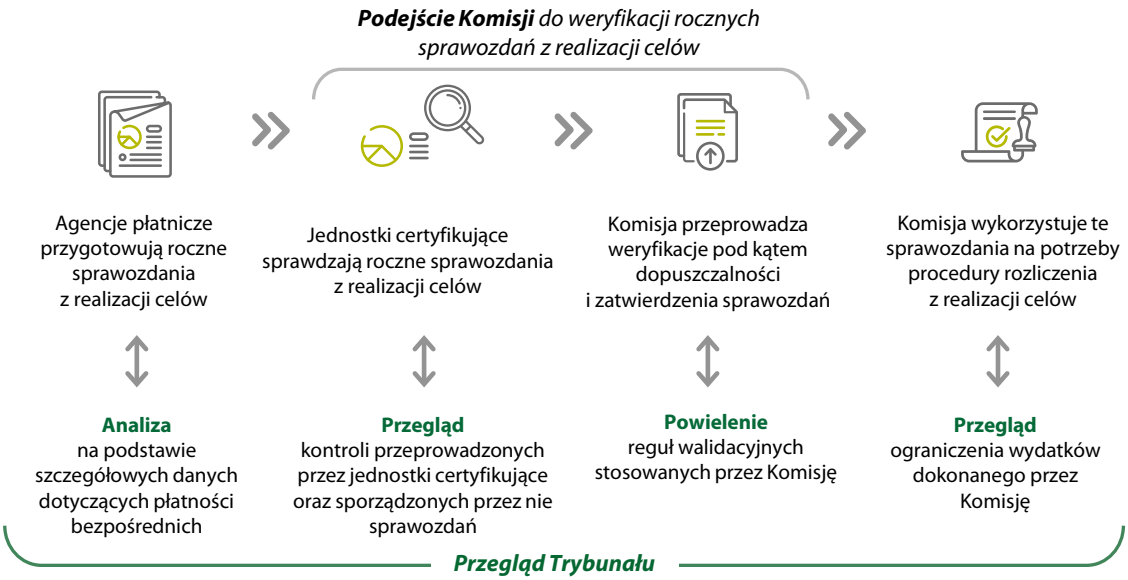
7.35. W sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania Komisja nie informuje już o szacunkowych wartościach *ryzyka w momencie dokonywania płatności* w odniesieniu do działu „Zasoby naturalne i środowisko”, ponieważ jedynie 20% działu podlega ramom zgodności DG AGRI, DG MARE, DG ENV i DG CLIMA.

Przegląd sprawozdawczości z realizacji celów w ramach WPR na lata 2023–2027

7.36. Agencje płatnicze przygotowują roczne sprawozdania z realizacji celów przedstawiające produkty i wydatki w odniesieniu do interwencji w ramach planów strategicznych WPR. Poprawność tych sprawozdań jest sprawdzana przez jednostki certyfikujące. Przed zatwierdzeniem sprawozdań z realizacji celów Komisja przeprowadza automatyczne weryfikacje w oparciu o reguły walidacyjne. Komisja wykorzystuje następnie sprawozdania z realizacji celów oraz wyniki kontroli przeprowadzonych przez jednostki certyfikujące do oceny spójności między zadeklarowanymi produktami a odpowiadającymi im wydatkami. W ramach *procedury rozliczania z realizacji celów* Komisja może podjąć decyzję o zmniejszeniu wydatków, którym nie odpowiadają powiązane produkty.

7.37. Trybunał dokonał przeglądu podejścia Komisji do uzyskania pewności co do poprawności rocznych sprawozdań z realizacji celów agencji płatniczych za rok budżetowy 2024. Trybunał wybrał 10 agencji płatniczych z dziewięciu państw członkowskich[5] i zbadał kluczowe kontrole przeprowadzone przez jednostki certyfikujące tych państw oraz Komisję służące uzyskaniu pewności co do poprawności danych na temat realizacji celów. Sprawozdania z realizacji celów zostały przedłożone Komisji w lutym i marcu 2025 r., a w październiku 2025 r. wykorzystano je na potrzeby procedury rozliczania z realizacji celów. Na ***rys. 7.5*** podsumowano proces przeprowadzania przeglądu i przyjęte przez Trybunał podejście.

Rys. 7.5 – Przeprowadzony przez Trybunał przegląd uzyskiwania pewności dotyczący sprawozdawczości z realizacji celów



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

7.38. Przeprowadzona przez Trybunał analiza danych leżących u podstaw płatności bezpośrednich potwierdziła poprawność zgłoszonych danych liczbowych w przypadku 9 z 10 wybranych agencji płatniczych. W odniesieniu do francuskiego rocznego sprawozdania z realizacji celów przeprowadzona przez Trybunał analiza potwierdziła stwierdzone przez Komisję znaczne rozbieżności (ponad 2%) między wydatkami netto i brutto w przypadku 5 z 35 kwot jednostkowych kwot płatności bezpośrednich, co może prowadzić do zmniejszenia wydatków, a także kilka drobnych różnic (poniżej 2%) w przypadku wydatków i produktów między danymi bazowymi agencji płatniczych a zgłoszonymi danymi.

[5] Bułgaria, Niemcy (Dolna Saksonia-Brema-Hamburg), Hiszpania (Andaluzja i Galicja), Francja (ASP), Grecja, Węgry, Włochy (AGREA), Polska i Rumunia.

7.39. Przeprowadzony przez Trybunał przegląd sprawozdań jednostek certyfikujących potwierdził, że informacje w nich zawarte były zgodne z wymogami prawnymi[6]. W przypadku 9 z 10 sprawozdań jednostki certyfikujące przedstawiły wystarczające dowody na przeprowadzenie kontroli poprawności danych na temat realizacji celów. Francuska jednostka certyfikująca była w stanie przeprowadzić jedynie częściowe kontrole niektórych elementów sprawozdania z realizacji celów ze względu na opóźnienia w przekazywaniu danych przez agencję płatniczą.

7.40. Trybunał powielił reguły walidacyjne stosowane przez Komisję do przeprowadzania automatycznych weryfikacji porównania kosztów i identyfikowania rozbieżności między zgłoszonymi produktami a wydatkami. Wyniki badania przeprowadzonego przez Trybunał były spójne z wynikami badania przeprowadzonego przez Komisję.

7.41. Trybunał stwierdził, że ograniczenie wydatków państw członkowskich dokonane przez Komisję w ramach procedury rozliczania z realizacji celów było spójne z danymi zawartymi w rocznych sprawozdaniach z realizacji celów i wynikami weryfikacji. W przypadku Niemiec część danych dotyczących sprawozdawczości z realizacji celów przedłożono Komisji znacznie po upływie terminu wyznaczonego na połowę lutego.

7.42. Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał nie stwierdził żadnych problemów związanych z uzyskiwaniem pewności w przypadku 8 z 10 agencji płatniczych objętych przeglądem. W przypadku Francji i Niemiec prace Trybunału potwierdziły, że opóźnienia w przekazywaniu danych miały wpływ na zdolność jednostek certyfikujących do weryfikacji danych liczbowych, a tym samym na ich zdolność do zapewnienia pewności co do poprawności niektórych zgłoszonych informacji. Trybunał odnotowuje, że od roku budżetowego 2025 zaprzestano procedury rozliczania z realizacji celów.

[6] Art. 12 rozporządzenia (UE) 2021/2116 i art. 5–7 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2022/128 z dnia 21 grudnia 2021 r. określającego przepisy dotyczące stosowania rozporządzenia (UE) 2021/2116.

Wnioski i zalecenia

Wnioski

7.43. Ogólne dowody kontroli uzyskane przez Trybunał i przedstawione w niniejszym rozdziale wskazują na to, że w wydatkach w całym dziale „Zasoby naturalne i środowisko” wystąpił istotny poziom błędu (zob. pkt ***7.16***). Badanie transakcji przeprowadzone przez Trybunał w odniesieniu do tego działu WRF wykazało, że szacowany ogólny poziom błędu wynosi 3,9%.

Zalecenia

7.44. Monitorowanie realizacji zalecenia sformułowanego przez Trybunał w sprawozdaniu rocznym za 2022 r. przeprowadzono już w 2024 r.[7] Komisja w pełni zrealizowała to zalecenie.

7.45. Trybunał poddał też przeglądowi wdrożenie tych zaleceń sformułowanych w sprawozdaniach rocznych za 2023 r. i 2024 r., które albo wymagały natychmiastowego podjęcia działań, albo miały zostać zrealizowane w trakcie 2025 r. Jedno zalecenie sformułowane w sprawozdaniu rocznym za 2023 r. miało zostać zrealizowane w 2025 r. (załącznik 7.2). Trybunał uważa, że zalecenie to zostało zrealizowane.

7.46. Na podstawie ustaleń i wniosków odnoszących się do 2025 r. Trybunał zaleca, co następuje:

Zalecenie 7.1 – Współpraca z państwami członkowskimi w celu usprawnienia kontroli uprawnień do rozporządzania gruntami

W kontekście planowania wdrożenia WPR na lata 2028–2034 Komisja powinna współpracować z państwami członkowskimi w celu usprawnienia ich systemów kontroli, tak aby zagwarantować, że zadeklarowane grunty pozostają zgodnie z prawem w dyspozycji beneficjentów.

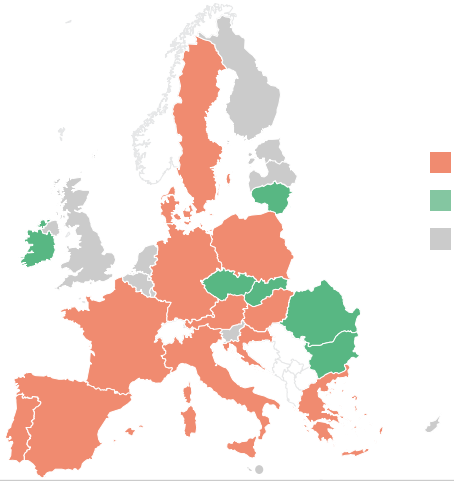
Termin realizacji: 2027 r.

---

[7] Sprawozdanie roczne za 2024 r., załącznik 7.2.

Załączniki

Załącznik 7.1 – Dobrana przez Trybunał próba transakcji i błędy w zakresie zgodności w 2025 r.



Państwo członkowskie	Wkład UE (w mln euro)	Liczba skontrolowanych transakcji	Błędy w zakresie zgodności	
			Skwanty-fikowane	Nieskwanty-fikowane
Francja	9 538	26	5	1
Hiszpania	7 361	24	4	3
Włochy	6 457	17	1	1
Niemcy	6 296	24	5	–
Polska	5 301	24	–	1
Rumunia	3 123	13	–	–
Grecja	2 609	12	3	3
Węgry	1 725	8	2	2
Irlandia	1 466	5	–	–
Bułgaria	1 230	4	–	–
Portugalia	1 220	6	2	–
Austria	1 197	9	4	–
Czechy	1 056	5	–	–
Dania	1 023	9	1	5
Litwa	946	9	–	–
Szwecja	918	11	–	1
Słowacja	913	4	–	–
Chorwacja	721	10	5	–
Państwa czł. nieobjęte kontrolą	4 519	nie dot.	nie dot.	nie dot.
Wydatki w ramach WPR	56 900	**220**	**32**	**17**
Inne wydatki	2 700	**8**	**4**	**0**
ŁĄCZNIE	59 600	**228**	**36**	**17**

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

Załącznik 7.2 – Wyniki monitorowania realizacji wcześniejszych zaleceń

Poziom realizacji: w pełni; w przeważającej mierze; częściowo; niezrealizowane.

Rok	Zalecenie Trybunału	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału	
		Poziom realizacji	Uwagi
2023 r.	Zalecenie Trybunału dla Komisji: **Zalecenie 7.1 Badanie skuteczności krajowych rozwiązań dotyczących ustalania górnego limitu wsparcia UE na rzecz dużych gospodarstw rolnych** Biorąc pod uwagę odpowiedzialność państw członkowskich za kierowanie wsparcia dochodów do najbardziej potrzebujących, Komisja powinna zbadać, na ile skuteczne są działania państw członkowskich w zakresie ograniczania płatności bezpośrednich na rzecz dużych gospodarstw. Termin realizacji: 2025 r.		Trybunał uważa, że zalecenie to zostało zrealizowane, ponieważ, przygotowując wnioski ustawodawcze dotyczące WPR na lata 2028–2034, Komisja zbadała, jak podzielono wsparcie dochodów między gospodarstwa rolne o różnej wielkości.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Rozdział 8

Migracja i zarządzanie granicami
Bezpieczeństwo i obrona

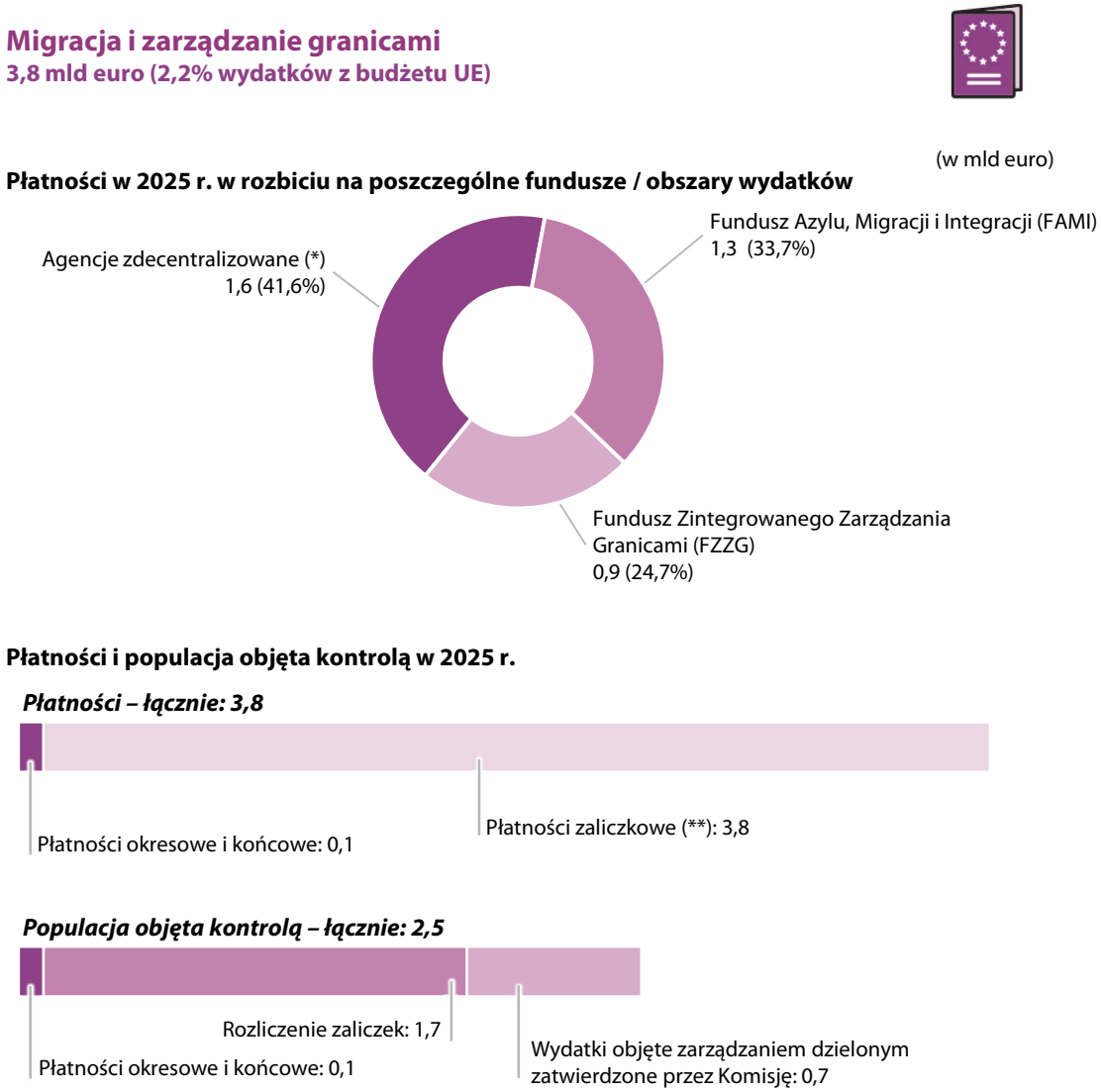
Spis treści

	Punkty
Wstęp	8.1.-8.10.
Krótki opis	8.2.-8.6.
Zakres kontroli i podejście kontrolne	8.7.-8.10.
Prawidłowość transakcji	8.11.-8.12.
Badanie elementów systemów kontroli wewnętrznej	8.13.-8.16.
Przegląd prac prowadzonych przez instytucje audytowe	8.13.-8.15.
Przegląd działań podjętych przez Komisję w związku z zamykaniem programów	8.16.
Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania	8.17.-8.19.
Wnioski i zalecenia	8.20.-8.22.
Wnioski	8.20.
Zalecenia	8.21.-8.22.
Załącznik	
Załącznik 8.1 – Wyniki monitorowania realizacji wcześniejszych zaleceń	

Wstęp

8.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono wyniki przeprowadzonej przez Trybunał kontroli dotyczącej działu 4 *WRF* „Migracja i zarządzanie granicami” oraz działu 5 WRF „Bezpieczeństwo i obrona”. Na ***rys. 8.1*** i ***rys. 8.2*** zaprezentowano przegląd głównych działań, wydatków i populacji objętej kontrolą w ramach tych działów w 2025 r.

Rys. 8.1 – Płatności i populacja objęta kontrolą w dziale „Migracja i zarządzanie granicami”



(*) Informacje na temat płatności na rzecz agencji zdecentralizowanych Trybunał przedstawia oddzielnie w sprawozdaniach rocznych dotyczących agencji UE.
(**) W tym roczne zaliczki i płatności okresowe w ramach zarządzania dzielonego, które nie zostały jeszcze zatwierdzone przez Komisję.

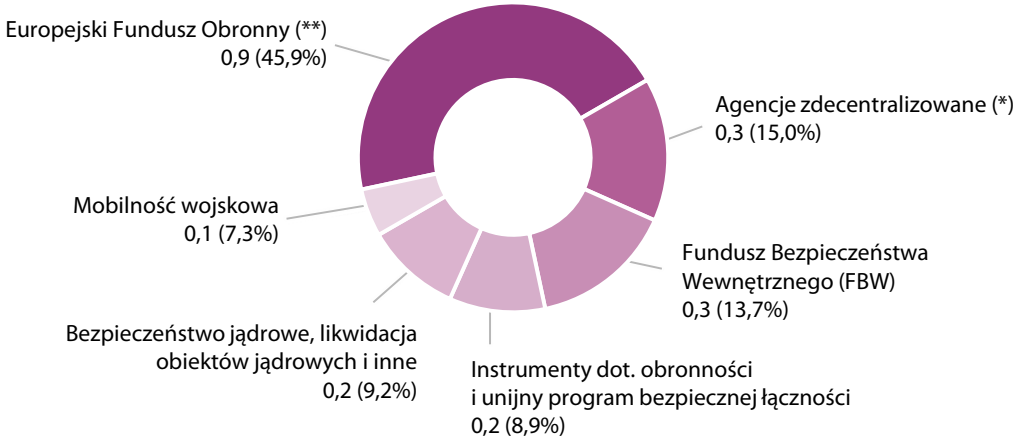
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego sprawozdania finansowego UE za 2025 r.

Rys. 8.2 – Płatności i populacja objęta kontrolą w dziale „Bezpieczeństwo i obrona”

Bezpieczeństwo i obrona
1,9 mld euro (1,1% wydatków z budżetu UE)

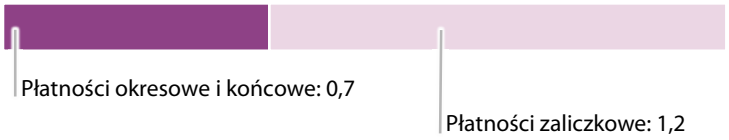
(w mld euro)

Płatności w 2025 r. w rozbiciu na poszczególne fundusze / obszary wydatków

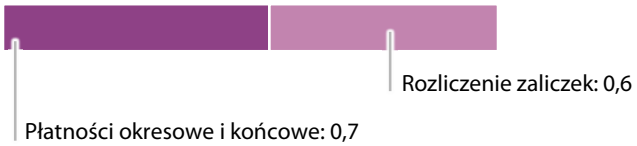


Płatności i populacja objęta kontrolą w 2025 r.

Płatności – łącznie: 1,9



Populacja objęta kontrolą – łącznie: 1,4



(*) Informacje na temat płatności na rzecz agencji zdecentralizowanych Trybunał przedstawia oddzielnie w sprawozdaniach rocznych dotyczących agencji UE.
(**) Jest to obszar wydatków, który obejmuje finansowanie projektów z kilku funduszy (Europejskiego Funduszu Obronnego, Europejskiego programu rozwoju przemysłu obronnego oraz rozporządzenia w sprawie wspierania produkcji amunicji).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego sprawozdania finansowego UE za 2025 r.

Krótki opis

8.2. Wydatki w ramach działu 4 mają na celu przede wszystkim wspieranie organów krajowych przyjmujących osoby ubiegające się o azyl i migrantów natychmiast po przybyciu, opracowanie wspólnej polityki azylowej i migracyjnej oraz zapewnienie skutecznych powrotów. Obejmują one również wsparcie na rzecz zarządzania granicami i polityki wizowej. Zakresem wydatków w ramach działu 5 objęte są *programy*, które przyczyniają się do zwiększania bezpieczeństwa i ochrony obywateli Unii oraz poprawy zdolności obronnych UE, a także zapewniają narzędzia reagowania kryzysowego. Na ***rys. 8.3*** przedstawiono cele polityki realizowane w ramach obu działów oraz powiązane fundusze i instrumenty.

Rys. 8.3 – Cele polityki i tryby wdrażania

Dział 4 WRF – Migracja i zarządzanie granicami



Tryb zarządzania

Zarządzanie dzielone
Zarządzanie bezpośrednie
Zarządzanie pośrednie

Fundusz Azylu, Migracji i Integracji
Wspieranie świadczenia usług w zakresie zakwaterowania i przyjmowania osób ubiegających się o azyl, prowadzenie w państwach trzecich działań informacyjnych na temat sposobów legalnej migracji, organizowanie szkoleń językowych, udzielanie pomocy osobom wymagającym szczególnego traktowania oraz współpraca między państwami członkowskimi UE

Fundusz Zintegrowanego Zarządzania Granicami
Wspieranie prowadzenia wspólnych działań na rzecz skutecznej kontroli granic zewnętrznych UE

Zarządzanie dzielone
Zarządzanie bezpośrednie
Zarządzanie pośrednie

Instrument na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz
Zapewnienie zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi w Europie przy jednoczesnym zagwarantowaniu swobodnego przepływu osób w UE, poszanowaniu praw podstawowych i przyczynianiu się do wysokiego poziomu bezpieczeństwa

Zarządzanie bezpośrednie

Instrument wsparcia finansowego na rzecz sprzętu do kontroli celnej
Wspieranie unii celnej i organów celnych w chronieniu UE przed nieuczciwym i nielegalnym handlem oraz zapewnienie bezpieczeństwa i ochrony w UE przy jednoczesnym ułatwianiu prowadzenia legalnej działalności gospodarczej

Dział 5 WRF – Bezpieczeństwo i obrona



Zarządzanie dzielone
Zarządzanie bezpośrednie
Zarządzanie pośrednie

Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Wspieranie tematycznych sieci wyspecjalizowanych jednostek krajowych oraz skutecznego i skoordynowanego reagowania kryzysowego, szkolenie personelu i ekspertów oraz zwalczanie cyberprzestępczości

Zarządzanie bezpośrednie
Zarządzanie pośrednie

Bezpieczeństwo jądrowe, likwidacja obiektów jądrowych i inne
Ochrona środowiska i zdrowia dzięki bezpiecznemu demontażowi ośmiu reaktorów jądrowych z czasów Związku Radzieckiego oraz likwidacji przestarzałych obiektów jądrowych Wspólnego Centrum Badawczego i zutylizowaniu odpadów pochodzących z tych obiektów

Europejski program rozwoju przemysłu obronnego
Promowanie współpracy między przemysłem obronnym a państwami członkowskimi, wspieranie konkurencyjności europejskiego przemysłu obronnego oraz lepsze wykorzystanie badań w dziedzinie obronności

Europejski Fundusz Obronny
Wspieranie konkurencyjności i innowacyjności europejskiej bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego oraz zwiększanie interoperacyjności między zdolnościami państw członkowskich

Rozporządzenie w sprawie wspierania produkcji amunicji
Wzmocnienie przemysłu obronnego UE w celu zapewnienia terminowych dostaw amunicji i pocisków

Zarządzanie bezpośrednie

Mobilność wojskowa
Rozwinięcie strategicznej infrastruktury transportowej UE w celu wspierania podwójnej mobilności

Instrumenty dot. obronności i unijny program bezpiecznej łączności
Wzmocnienie europejskiego przemysłu obronnego poprzez zamówienia realizowane na zasadzie współpracy i zapewnienie globalnego dostępu do bezpiecznych rządowych usług łączności satelitarnej, a także umożliwienie sektorowi prywatnemu świadczenia usług komercyjnych w całej UE

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

8.3. Innym istotnym obszarem wydatków jest finansowanie agencji zdecentralizowanych. W ramach działu 4 są to: *Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex)*, *Agencja Unii Europejskiej ds. Azylu (EUAA)* i *Agencja Unii Europejskiej ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (eu-LISA)*. W ramach działu 5 WRF są to: *Agencja Unii Europejskiej ds. Narkotyków (EUDA)*, *Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol)* i *Agencja Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedzinie Ścigania (CEPOL)*.

8.4. W ramach zarządzania dzielonego państwa członkowskie wdrażają wieloletnie programy, które zostały zatwierdzone przez Komisję. Trybem tym objęta jest większość środków w ramach *Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (FAMI)*, *Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – granice i wizy (FBW – granice i wizy)* oraz *Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – części dotyczącej współpracy policyjnej (FBW – Policja)* na lata 2014–2020, a także w ramach następców tych funduszy: FAMI, *Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz (IZGW*, dawniej FBW – granice i wizy) oraz *FBW* (dawniej FBW – Policja) na lata 2021–2027. W odniesieniu do FBW – granice i wizy oraz IZGW dotyczy to również państw stowarzyszonych w ramach Schengen – Islandii, Liechtensteinu, Norwegii i Szwajcarii (w latach 2021–2027 całością finansowania na rzecz Liechtensteinu zarządza bezpośrednio Komisja). Na ***rys. 8.4*** przedstawiono więcej szczegółowych informacji na temat sposobu funkcjonowania zarządzania dzielonego.

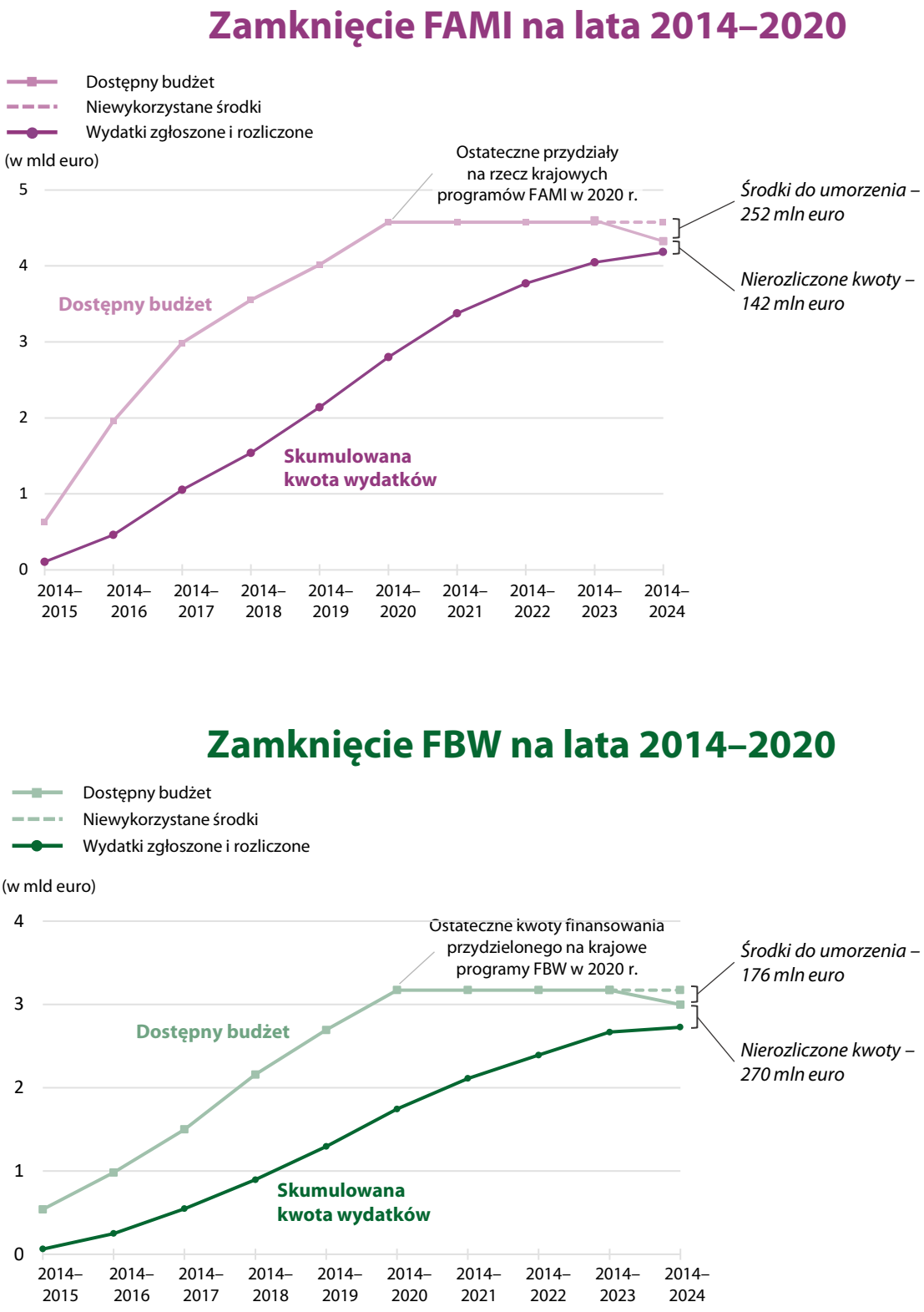
Rys. 8.4 – Procesy dotyczące zarządzania dzielonego, kontroli i uzyskiwania pewności w okresie programowania 2021–2027 w obszarze migracji, zarządzania granicami i bezpieczeństwa wewnętrznego



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

8.5. Ostateczne *środki budżetowe* w ramach programów FAMI i FBW na lata 2014–2020 wyniosły – odpowiednio – 4 576 mln euro i 3 172 mln euro. Do czasu *zamknięcia* programów państwa członkowskie zadeklarowały łączne wydatki w wysokości 4 324 mln euro w przypadku FAMI i 2 996 mln euro w przypadku FBW. Środki w łącznej wysokości 252 mln euro (czyli 5,5%) i 176 mln euro (5,5%) pozostały niewykorzystane, a zatem zostaną umorzone. Na dzień 31 grudnia 2025 r. Komisja zatwierdziła łączne wydatki w ramach FAMI i FBW w wysokości – odpowiednio – 4 182 mln euro i 2 726 mln euro, przy czym do rozliczenia zadeklarowano kolejne 142 mln euro (3,3%) w odniesieniu do FAMI i 270 mln euro (9,0%) w odniesieniu do FBW. Na ***rys. 8.5*** przedstawiono wydatki, które państwa członkowskie zgłosiły Komisji w celu uzyskania ich zwrotu od początku *okresu programowania* 2014–2020, oraz aktualną sytuację w odniesieniu do zamykania programów.

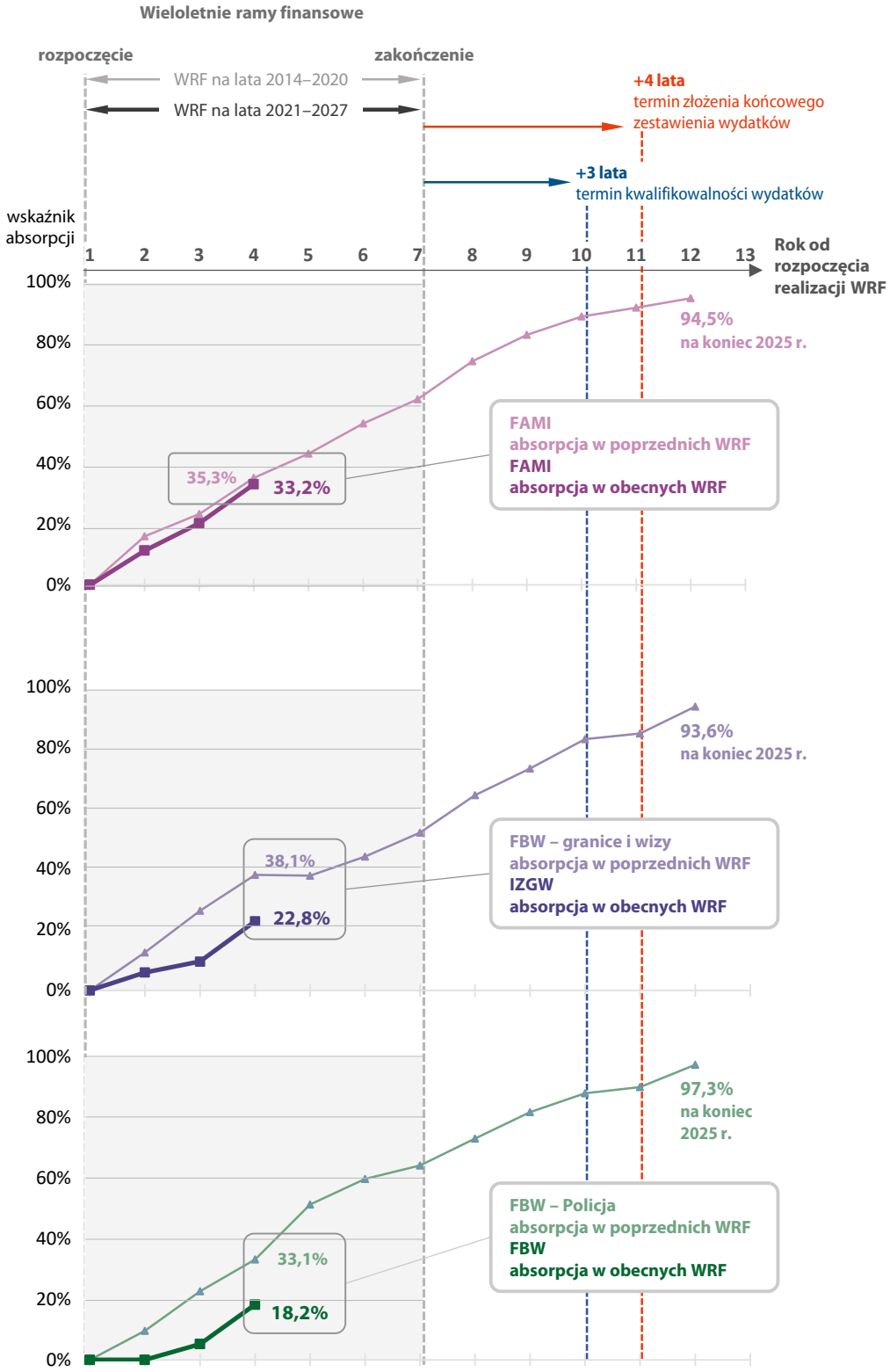
Rys. 8.5 – Postępy we wdrażaniu programów w ramach FAMI i FBW na lata 2014–2020, objętych zarządzaniem dzielonym



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie przedłożonych przez państwa członkowskie zestawień wydatków za 2024 r. oraz decyzji Komisji w sprawie rozliczenia zestawień wydatków według stanu na 31 grudnia 2025 r.

8.6. Na ***rys. 8.6*** przedstawiono wydatki, które Komisja zgodziła się zwrócić państwom członkowskim od początku *okresu programowania* 2021–2027, i porównano aktualny poziom absorpcji z poprzednim okresem w roku realizacji programów N+4 (porównanie do roku 2018 i roku 2025). Jako jedne z głównych przyczyn opóźnień we wdrażaniu wskazano późne zatwierdzenie przepisów i programów na lata 2021–2027 oraz przedłużenie okresu wdrażania działań z okresu programowania 2014–2020. Informacje na temat realizacji tych programów objętych zarządzaniem dzielonym przedstawiono również w ***pkt 2.13***.

Rys. 8.6 – Postępy we wdrażaniu programów w ramach FAMI, IZGW i FBW na lata 2021–2027, objętych zarządzaniem dzielonym, w porównaniu z poprzednim okresem



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie kwot zatwierdzonych przez Komisję zgodnie z danymi zamieszczonymi na portalu pomocniczym SFC (według stanu na 12 kwietnia 2026 r.).

Zakres kontroli i podejście kontrolne

8.7. W odniesieniu do wydatków z działów 4 i 5 WRF za 2025 r. Trybunał zastosował podejście kontrolne i metodykę kontroli przedstawione w ***załączniku 1.1***. Trybunał zbadał próbę 28 *transakcji*, która – choć wyniki jej kontroli stanowią wkład w wydawane przez Trybunał ogólne *poświadczenie wiarygodności* – nie jest reprezentatywna dla wydatków w ramach przedmiotowych działów WRF, wobec czego nie pozwala na *oszacowanie poziomu błędu* dla tych działów. Na próbę tę złożyło się:

a) 11 transakcji objętych *zarządzaniem dzielonym* z wymienionych państw: Bułgaria, Niemcy, Francja, Niderlandy i Zjednoczone Królestwo w dziale 4; Czechy w dziale 5 WRF;

b) 14 transakcji objętych *zarządzaniem bezpośrednim* sprawowanym przez Komisję (pięć w dziale 4; dziewięć w dziale 5 WRF);

c) trzy transakcje objęte *zarządzaniem pośrednim* (dwie w dziale 4; jedna w dziale 5 WRF).

8.8. Trybunał zbadał również wybrane systemy kontroli, dokonując weryfikacji:

a) *rocznych sprawozdań z kontroli* sporządzonych przez krajowe *instytucje audytowe* Bułgarii, Czech i Francji przedłożone wraz z rocznymi zestawieniami wydatków za 2024 r. dotyczącymi FBW w ramach WRF na lata 2021–2027;

b) prac przeprowadzonych przez te instytucje audytowe w zakresie sprawdzenia rocznych zestawień wydatków za 2024 r. dotyczących FBW w tych państwach członkowskich;

c) tego, czy te instytucje audytowe[1]:

   (i) ustanowiły odpowiednie procedury przedstawiania wiarygodnych opinii audytowych oraz rocznych sprawozdań z kontroli;

   (ii) zastosowały właściwą metodykę doboru próby;

   (iii) dobrały do próby wystarczającą liczbę transakcji, by można było sformułować wnioski dotyczące całej populacji;

   (iv) prawidłowo obliczyły poziom błędu.

[1] Zgodnie z wymogami przewidzianymi w rozporządzeniu (UE) 2021/1060.

8.9. Trybunał zbadał również zamknięcie programów FAMI na lata 2014–2020 w Niderlandach i Zjednoczonym Królestwie oraz ocenił działania Komisji mające na celu weryfikację kwalifikowalności wydatków zadeklarowanych w końcowym zestawieniu wydatków.

8.10. Ponadto Trybunał zweryfikował informacje na temat prawidłowości wydatków przedstawione w *rocznych sprawozdaniach z działalności* Dyrekcji Generalnej ds. Migracji i Spraw Wewnętrznych (DG HOME) i Dyrekcji Generalnej ds. Przemysłu Obronnego i Przestrzeni Kosmicznej (DG DEFIS), które zostały następnie uwzględnione w *sprawozdaniu rocznym Komisji z zarządzania i wykonania dotyczącym budżetu UE*.

Prawidłowość transakcji

8.11. *Błędy* wystąpiły w 14 z 28 transakcji zbadanych przez Trybunał. Trybunał skwantyfikował dziewięć błędów, które miały wpływ finansowy na kwoty wydatkowane z budżetu UE. Błędy te dotyczyły niedociągnięć w procedurach udzielania dotacji oraz nieprawidłowych zmian zamówień lub umów o udzielenie dotacji oraz innych rodzajów wydatków niekwalifikowalnych. W ***ramce 8.1*** przedstawiono przykłady błędów skwantyfikowanych przez Trybunał.

Ramka 8.1

Przykłady niedociągnięć w procedurach przyznawania dotacji

Trybunał skontrolował dwa projekty sfinansowane ze środków FAMI i zrealizowane w trybie zarządzania dzielonego we Francji. W ramach pierwszego projektu organizowano obowiązkowe kursy edukacji obywatelskiej, a w ramach drugiego – osobom ubiegającym się o azyl udzielano wsparcia na etapie pierwszego przyjęcia. Trybunał skontrolował sposób przeprowadzenia otwartego zaproszenia do składania wniosków, które zostało opublikowane w 2022 r. i stanowiło podstawę przyznania *dotacji* w ramach tych projektów. W zaproszeniu do składania wniosków określono wymóg, by wnioskodawcy świadczyli usługi w zakresie integracji obywateli państw trzecich we Francji.

Kontrolerzy stwierdzili, że potencjalni wnioskodawcy nie zostali odpowiednio poinformowani o procesie oceny wniosków. *Instytucja zarządzająca* zastosowała inne kryteria oceny niż te, które wskazano w opublikowanym zaproszeniu (m.in. wprowadzono nowe kryterium, a w przypadku jednego z kryteriów zastosowano inną skalę punktową), co stanowiło naruszenie zasady przejrzystości.

Trybunał uznał, że w obu projektach (w ramach których zatwierdzone wydatki wyniosły odpowiednio 34,7 mln euro i 43,1 mln euro) wystąpił błąd na poziomie 10%.

Przykład wprowadzenia zmiany w umowie bez zastosowania procedury konkurencyjnej

Trybunał skontrolował projekt finansowany ze środków FAMI i zrealizowany w trybie zarządzania dzielonego w Zjednoczonym Królestwie. Projekt był wdrażany od lutego 2021 r. do grudnia 2023 r. przez właściwy organ krajowy. Jego celem było zapewnienie transportu pozostających bez opieki dzieci, dorosłych i rodzin ubiegających się o azyl i potrzebujących ochrony do różnych miejscowości w Zjednoczonym Królestwie oraz zapewnienie im bezpiecznego zakwaterowania w ramach krajowego programu relokacji.

W listopadzie 2021 r., w wyniku *postępowania o udzielenie zamówienia publicznego*, *beneficjent* podpisał z dostawcą usług transportowych umowę o świadczenie usług na kwotę 3,3 mln funtów. Trybunał ustalił, że beneficjent trzykrotnie zmienił tę umowę bez zastosowania procedury konkurencyjnej (okres obowiązywania umowy został wydłużony, a zakres świadczonych usług rozszerzony), co ostatecznie doprowadziło do zwiększenia wartości zamówienia do 9,7 mln funtów. Tak istotna zmiana umowy narusza obowiązujące przepisy dotyczące zamówień publicznych.

W rezultacie Trybunał uznał 71% zatwierdzonych wydatków (łącznie 1,3 mln funtów) za niekwalifikujące się do finansowania unijnego.

Przykład istotnej zmiany umowy w obszarze mobilności wojskowej, mającej wpływ na warunki udzielenia zamówienia

Trybunał skontrolował projekt dotyczący transportu w obszarze mobilności wojskowej, wdrażany w trybie zarządzania bezpośredniego. Projekt był realizowany przez organ publiczny na Łotwie i obejmował zakup nowoczesnego lodołamacza do podwójnego zastosowania (wojskowego i cywilnego) w Zatoce Ryskiej. Komisja zaakceptowała wszystkie koszty z wyjątkiem płatności końcowej, która nastąpiła poza okresem realizacji.

Trybunał ustalił, że beneficjent wprowadził istotne zmiany do umowy dostawy w trakcie realizacji projektu, naruszając zasady przejrzystości i równego traktowania. Warunki umowy zmieniły się na korzyść dostawcy, ponieważ wprowadzenie nowej płatności okresowej skutkowało tym, że mógł on otrzymać trzy czwarte płatności końcowej pięć miesięcy wcześniej, wydłużono czas dostawy lodołamacza i nie zastosowano pierwotnie przewidzianych klauzul dotyczących kar za opóźnienia w dostawie.

W rezultacie Trybunał uznał 25% zatwierdzonych wydatków (łącznie 10,1 mln euro) za niekwalifikujące się do finansowania unijnego.

8.12. Trybunał wykrył także 17 przypadków niezgodności z przepisami prawa i przepisami finansowymi, które nie miały jednak wpływu finansowego na budżet UE. Przypadki te dotyczyły m.in. niewystarczającej *ścieżki audytu*, braku dowodów na podjęcie działań w zakresie konfliktu interesów oraz uchybień w koncepcji dotacji w formie *płatności ryczałtowych*. W ***ramce 8.2*** przedstawiono przykłady błędów wykrytych przez Trybunał.

Ramka 8.2

Przykład sytuacji, w której nie zapewniono wystarczającej ścieżki audytu

Trybunał skontrolował projekt sfinansowany ze środków FAMI i zrealizowany w trybie zarządzania dzielonego w Niderlandach. Był on wdrażany na podstawie rozporządzenia w sprawie FAST CARE od czerwca do grudnia 2023 r. W ramach projektu władze niderlandzkie miały otrzymać częściowy zwrot kosztów przyjęcia i goszczenia osób przesiedlonych objętych tymczasową ochroną w wyniku agresji Rosji przeciwko Ukrainie.

Trybunał zwrócił się do władz niderlandzkich o przedstawienie dokumentacji projektu, tak aby móc sprawdzić, czy wsparcie z budżetu UE trafiło do osób przesiedlonych w wyniku agresji wojskowej. Organy krajowe nie zachowały jednak właściwej ścieżki audytu. W wytycznych Komisji nie wymagano zachowania ścieżki audytu aż do poziomu poszczególnych osób, chyba że z oceny ryzyka wynikałoby, że istnieje szczególne ryzyko wystąpienia *nieprawidłowości* lub *nadużyć finansowych*. Utrudniło to weryfikację określonych w przepisach UE wymogów kwalifikowalności dotyczących liczby osób, którym zapewniono schronienie, i czasu korzystania przez nich z tego schronienia. Wobec braku ścieżki audytu Trybunał nie był w stanie zweryfikować, czy odnośne wydatki były powiązane z osobami przesiedlonymi w wyniku agresji wojskowej.

Trybunał stwierdził zatem, że projekt jest obarczony błędem niekwantyfikowalnym.

Przykłady braku dokumentacji dotyczącej podjęcia działań w zakresie konfliktu interesów

Trybunał skontrolował dwa projekty sfinansowane ze środków FAMI i zrealizowane w trybie zarządzania dzielonego we Francji. W ramach pierwszego projektu organizowano obowiązkowe kursy edukacji obywatelskiej, a w ramach drugiego – osobom ubiegającym się o azyl udzielano wsparcia na etapie pierwszego przyjęcia.

W ramach obu projektów opublikowano dwa odrębne zaproszenia do składania wniosków w celu wyłonienia dostawców usług objętych udzielonymi dotacjami. Trybunał zbadał te zaproszenia, chcąc sprawdzić, czy zamówień udzielono zgodnie z wymogami dotyczącymi zamówień publicznych.

Trybunał skontrolował również projekt dotyczący transportu w ramach mobilności wojskowej, który był objęty zarządzaniem bezpośrednim. Projekt ten, za którego realizację odpowiadał podmiot publiczny w Szwecji, polegał na budowie nowego tunelu z dwutorową linią kolejową do podwójnego zastosowania (wojskowego i cywilnego).

Trybunał stwierdził, że we wszystkich trzech przypadkach w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonych przez beneficjentów nie zachowano odpowiedniej ścieżki audytu w zakresie tożsamości członków komisji oceniającej. Ponadto nie złożono żadnych oświadczeń o braku konfliktu interesów. W rezultacie Trybunał nie był w stanie zweryfikować, czy wystąpił konflikt interesów.

Trybunał stwierdził zatem, że wszystkie trzy projekty są obarczone błędem niekwantyfikowalnym.

Przykład uchybienia w opracowanej przez Komisję koncepcji dotacji w formie płatności ryczałtowych

Trybunał skontrolował projekt realizowany w Niemczech na podstawie *rozporządzenia w sprawie wspierania produkcji amunicji*. Projekt był objęty zarządzaniem bezpośrednim i miał na celu wsparcie rozbudowy zakładów produkcyjnych w prywatnym przedsiębiorstwie produkcyjnym, którego działalność była związana z obronnością. W czasie przeprowadzania kontroli projekt był w trakcie realizacji. Trybunał skontrolował pierwszą płatność okresową.

Projekt jest finansowany za pośrednictwem dotacji mającej formę płatności ryczałtowej, której wysokość została ustalona na podstawie szacunkowego budżetu wskazanego we wniosku o udzielenie dotacji. Trybunał jest zdania, że szacunkowy budżet nie był wystarczająco dokładny – zaplanowano bowiem, że miał on zostać odpowiednio uszczegółowiony dopiero w trakcie wdrażania projektu.

W kilku przypadkach nie określono dokładnie rezultatów, których osiągnięcie miało stanowić warunek otrzymania płatności. W związku z tym Trybunał nie był w stanie zweryfikować, czy dokumenty, które beneficjent przedłożył Komisji w odniesieniu do tych rezultatów, rzeczywiście spełniały wymogi określone w umowie o udzielenie dotacji.

Trybunał stwierdził zatem, że projekt jest obarczony błędem niekwantyfikowalnym.

Badanie elementów systemów kontroli wewnętrznej

Przegląd prac prowadzonych przez instytucje audytowe

8.13. Trzy instytucje audytowe objęte kontrolą przez Trybunał (zob. pkt ***8.8(a)***) opracowały i wdrożyły szczegółowe procedury o jakości odpowiedniej do tego, aby mogły one informować o przeprowadzonych pracach w rocznych sprawozdaniach z kontroli.

8.14. Trybunał dobrał próbę dokumentacji kontrolnej z sześciu audytów przeprowadzonych przez te instytucje audytowe, aby sprawdzić, czy prace audytowe zostały przeprowadzone prawidłowo i czy obejmowały trzy konkretne kluczowe wymogi[2]:

- kluczowy wymóg nr 12 – odpowiednie audyty systemu;
- kluczowy wymóg nr 13 – odpowiednie audyty operacji;
- kluczowy wymóg nr 15 – odpowiednie procedury przedstawiania wiarygodnej opinii audytowej oraz sporządzania rocznego sprawozdania z kontroli.

[2] Załącznik XI do rozporządzenia (UE) 2021/1060.

8.15. Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał ustalił, że instytucje audytowe opracowały szczegółowe programy audytu i stosowały listy kontrolne, aby zyskać podstawę do sformułowania wniosków. Trybunał wykrył jednak niedociągnięcie w jednej instytucji audytowej, polegające na tym, że część kosztów objętych audytem nie została poparta dowodami w postaci dokumentów potwierdzających (zob. ***ramka 8.3***).

Ramka 8.3

Przykład niedociągnięcia w pracach instytucji audytowych

Fundusz	Niedociągnięcie	Potencjalny wpływ
FBW w Czechach	Instytucja audytowa nie otrzymała wszystkich dokumentów niezbędnych do zweryfikowania, czy konkretne wydatki były kwalifikowalne.	Ryzyko, że wydatki niekwalifikowalne mogą nie zostać wykryte.

Przegląd działań podjętych przez Komisję w związku z zamykaniem programów

8.16. Trybunał ocenił również działania Komisji mające na celu weryfikację kwalifikowalności wydatków w dwóch państwach członkowskich w momencie zamknięcia okresu programowania 2014–2020. Trybunał wykrył niedociągnięcie w procesie zamykania programów w Zjednoczonym Królestwie, wynikające z tego, że wydając decyzję w sprawie rozliczenia zestawień wydatków, Komisja nie wykluczyła kwoty, którą Trybunał uznał wcześniej za niekwalifikowalną[3].

[3] Sprawozdanie roczne za 2023 r., ramka 8.1.

Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania

8.17. W odniesieniu do roku budżetowego 2025 Trybunał dokonał przeglądu rocznych sprawozdań z działalności DG HOME i DG DEFIS. Przeprowadzona przez Trybunał analiza dotyczyła przede wszystkim tego, czy dyrekcje te przedstawiły informacje na temat prawidłowości wydatków zgodnie z instrukcjami Komisji oraz czy w sposób spójny stosowały metodykę szacowania przyszłych korekt.

8.18. Trybunał stwierdził, że oszacowane przez objęte kontrolą dyrekcje ogólne kwoty obarczone *ryzykiem w momencie dokonywania płatności* i w momencie zamknięcia zostały obliczone i ujęte w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania zgodnie z metodyką. DG HOME oszacowała, że w ramach wydatków w 2025 r. (3 782,0 mln euro) łączna kwota obarczona ryzykiem w momencie dokonywania płatności wyniosła 40,3 mln euro (1,1%), a łączna kwota obarczona ryzykiem w momencie zamknięcia, wynikająca z oszacowanej wartości przyszłych korekt – 36,9 mln euro (1,0%). Najważniejsze odnośne wydatki DG DEFIS w ramach działu 5 WRF w 2025 r. wyniosły 490,7 mln euro i dotyczyły dotacji – objętych zarządzaniem bezpośrednim i pośrednim – w ramach unijnych programów obronnych (tj. *Europejskiego Funduszu Obronnego* i jego poprzedników, rozporządzenia w sprawie wspierania produkcji amunicji oraz instrumentu na rzecz wzmocnienia europejskiego przemysłu obronnego przez zamówienia realizowane na zasadzie współpracy). Wobec braku wyników kontroli *ex post* w obszarze tym nie oszacowano jeszcze konkretnego poziomu błędu. W związku z tym DG DEFIS przyjęła zachowawcze podejście i zgłosiła, że szacowane ryzyko w momencie dokonywania płatności wynosi 2,0%.

8.19. Dyrektorka generalna DG HOME i dyrektor generalny DG DEFIS oświadczyli, że uzyskali wystarczającą pewność co do tego, iż zasoby przeznaczone na poszczególne działania opisane w rocznych sprawozdaniach z działalności zostały wykorzystane zgodnie z ich przeznaczeniem i zasadami należytego zarządzania finansami. Dyrektorka generalna DG HOME zgłosiła jednak pewne *zastrzeżenia*. Jako że przeprowadzona przez Trybunał kontrola objęła jedynie niewielką część transakcji, za które odpowiadają te dyrekcje, kontrolerzy nie są w stanie potwierdzić tych oświadczeń na podstawie wyników swoich prac.

Wnioski i zalecenia

Wnioski

8.20. Przeprowadzone przez Trybunał badanie transakcji i systemów wykazało, że w trzech obszarach możliwa jest poprawa: realizacja odpowiednich działań, by zapewnić brak konfliktu interesów, adekwatne zarządzanie zamówieniami publicznymi oraz zachowanie właściwej ścieżki audytu. Trybunał nie skontrolował wprawdzie wystarczającej liczby transakcji, aby oszacować poziom błędu dla działów WRF omówionych w tym rozdziale (zob. pkt ***8.7***), ale wyniki kontroli wskazują, że ten obszar wydatków jest obarczony wysokim ryzykiem, biorąc pod uwagę częstość występowania wykrytych błędów. Wyniki badania transakcji stanowią wkład w wydawane przez Trybunał poświadczenie wiarygodności.

Zalecenia

8.21. W ***załączniku 8.1*** przedstawiono ustalenia z przeprowadzonego przez Trybunał monitorowania realizacji dwóch zaleceń ujętych w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2023 r., a także jednego zalecenia w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2024 r., przy czym wszystkie te zalecenia miały zostać wdrożone do końca 2025 r. Komisja w pełni zrealizowała dwa zalecenia. Trzeciego z nich nie przyjęła, lecz mimo to częściowo je wdrożyła.

8.22. Na podstawie ustaleń i wniosków odnoszących się do 2025 r. Trybunał zaleca, co następuje:

Zalecenie 8.1 – Zapewnienie, by instytucje zarządzające państw członkowskich były w większym stopniu świadome swoich obowiązków

Komisja powinna podjąć kroki, by instytucje zarządzające państw członkowskich były w większym stopniu świadome swoich obowiązków w zakresie udzielania dotacji i zamówień publicznych. W szczególności powinna zwrócić uwagę instytucji zarządzających na:

a) działania, jakie należy podjąć, aby zapewnić brak konfliktu interesów, oraz odpowiednie udokumentowanie tych działań;

b) możliwe konsekwencje naruszenia przepisów krajowych lub unijnych dotyczących modyfikacji umów w sprawie zamówienia publicznego;

c) obowiązek przechowywania przez beneficjentów wystarczającej dokumentacji potwierdzającej zadeklarowane koszty.

Termin realizacji: do końca 2027 r.

Zalecenie 8.2 – Przegląd weryfikacji

W przypadku projektów objętych zarządzaniem bezpośrednim Komisja powinna poddać przeglądowi – i w razie potrzeby wzmocnić – weryfikacje służące sprawdzeniu, czy:

a) beneficjenci podjęli stosowne działania w celu stwierdzenia braku konfliktu interesów i odpowiednio je udokumentowali;

b) beneficjenci przestrzegali krajowych i unijnych przepisów dotyczących modyfikacji umów w sprawie zamówienia publicznego;

c) przechowywana przez beneficjentów dokumentacja jest wystarczającym dowodem na potwierdzenie zadeklarowanych kosztów.

Termin realizacji: do końca 2027 r.

Załącznik

Załącznik 8.1 – Wyniki monitorowania realizacji wcześniejszych zaleceń

Poziom akceptacji zaleceń: przyjęte; przyjęte częściowo; nieprzyjęte; brak informacji.

Poziom realizacji: w pełni; w przeważającej mierze; częściowo; niezrealizowane; brak możliwości wydania opinii lub zalecenie nie ma już zastosowania.

Rok	Zalecenie Trybunału	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – ocena Trybunału	
			Poziom realizacji	Uwagi
2023	Trybunał zaleca, co następuje: **Zalecenie 1** Komisja powinna zapewnić organom państw członkowskich odpowiedzialnym za wdrażanie finansowania z DG HOME w trybie zarządzania dzielonego dalsze wytyczne dotyczące:			To zalecenie zostało w pełni zrealizowane. W czerwcu 2024 r. Komisja zorganizowała webinar, w którym wzięli udział przedstawiciele organów państw członkowskich odpowiedzialnych za wdrażanie finansowania udzielonego przez DG HOME. Działanie to miało na celu realizację części zalecenia (lit. a)) dotyczącej obowiązku przechowywania odpowiedniej dokumentacji potwierdzającej, która

Rok	Zalecenie Trybunału	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – ocena Trybunału	
			Poziom realizacji	Uwagi
	a) przestrzegania zasad przechowywania odpowiedniej dokumentacji potwierdzającej, która mogłaby zostać przedstawiona w razie weryfikacji lub kontroli; b) obowiązku przestrzegania krajowych i unijnych przepisów dotyczących przejrzystości i równego traktowania przy przyznawaniu dotacji w wyniku publikacji otwartych zaproszeń do składania wniosków.			mogłaby zostać przedstawiona w razie weryfikacji lub kontroli. Komisja wykonała drugą część zalecenia (lit. b)), organizując 27 października 2025 r. sesję informacyjną dla organów krajowych odpowiedzialnych za wdrażanie funduszy, które są zarządzane przez DG HOME i wdrażane w trybie zarządzania dzielonego. Na sesji tej omówiono niedociągnięcia w procedurach przyznawania dotacji i ponownie zwrócono uwagę na konieczność przestrzegania zasad przejrzystości i równego traktowania.

Rok	Zalecenie Trybunału	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – ocena Trybunału	
			Poziom realizacji	Uwagi
2023	**Zalecenie 2** W trakcie procedury przyznawania dotacji Komisja powinna starannie kontrolować i dokumentować aspekty techniczne wniosków o udzielenie dotacji na rzecz mobilności wojskowej składanych w ramach instrumentu „Łącząc Europę”. W szczególności powinna wskazać, czy projekty mające na celu przystosowanie infrastruktury do podwójnego zastosowania spełniają warunki kwalifikowalności i czy istnieje gwarancja, że unijne wsparcie finansowe nie przekracza poziomu kosztów odpowiadających poziomowi wymaganemu w odniesieniu do podwójnego zastosowania.			To zalecenie nie zostało przyjęte przez Komisję. Trybunał odnotowuje jednak, że w następstwie kontroli Komisja zwróciła beneficjentowi uwagę na to, że powinien przedstawić bardziej szczegółowy opis istniejących elementów infrastruktury, które mają zostać zmodernizowane lub zastąpione, a także przyszłych parametrów, które mają zostać osiągnięte dzięki zaplanowanym pracom, tak aby można je było odpowiednio ocenić pod kątem spełnienia wymogów rozporządzenia w sprawie *TEN-T* lub wymogów *instrumentu „Łącząc Europę”*.

Rok	Zalecenie Trybunału	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – ocena Trybunału	
			Poziom realizacji	Uwagi
2024	**Zalecenie 2** Komisja powinna zapewnić *instytucjom zarządzającym* państw członkowskich dalsze wytyczne dotyczące ich obowiązków w zakresie przestrzegania zasad równego traktowania i przejrzystości w naborach wniosków przeprowadzanych w trybie zarządzania dzielonego, tak by zaradzić niedociągnięciom w postępowaniach dotyczących przyznawania dotacji.	✓		To zalecenie zostało w pełni zrealizowane. Komisja zastosowała się do tego zalecenia, organizując 27 października 2025 r. sesję informacyjną dla organów krajowych odpowiedzialnych za wdrażanie funduszy, które są zarządzane przez DG HOME i wdrażane w trybie zarządzania dzielonego. Jak wspomniano powyżej, na sesji tej omówiono niedociągnięcia w procedurach przyznawania dotacji i ponownie zwrócono uwagę na konieczność przestrzegania zasad przejrzystości i równego traktowania.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Rozdział 9

Sąsiedztwo i świat

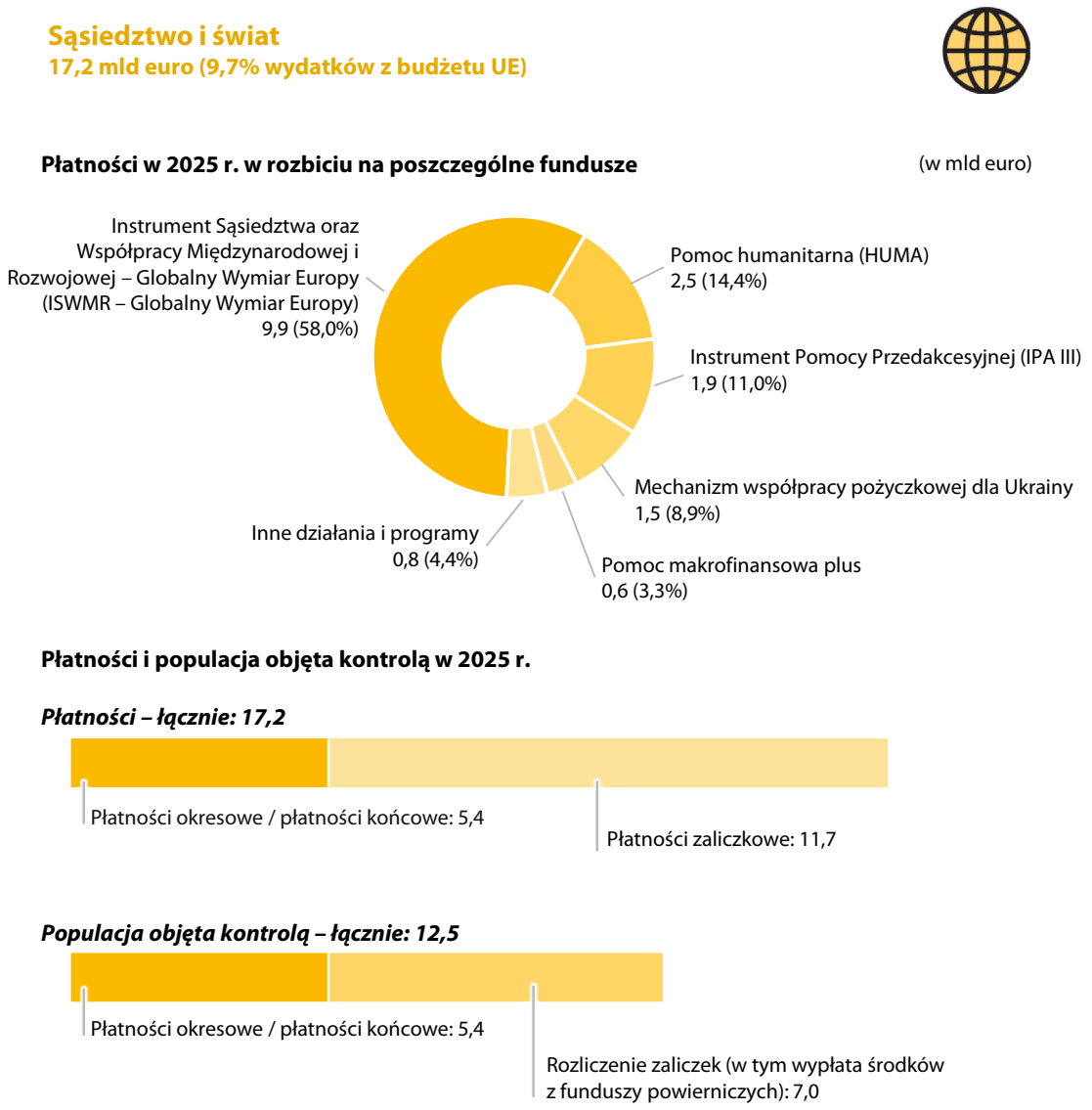
Spis treści

	Punkty
Wstęp	9.1.-9.10.
Krótki opis	9.2.-9.8.
Zakres kontroli i podejście kontrolne	9.9.-9.10.
Prawidłowość transakcji	9.11.-9.23.
Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania	9.24.-9.29.
Roczne sprawozdanie z działalności DG MENA	9.24.-9.27.
Roczne sprawozdanie z działalności DG INTPA	9.28.
Sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania	9.29.
Inne transakcje	9.30.
Wnioski i zalecenia	9.31.-9.33.
Wnioski	9.31.
Zalecenia	9.32.-9.33.
Załączniki	
Załącznik 9.1 – Płatności na rzecz poszczególnych krajów dokonywane przez DG INTPA, DG ENEST i DG MENA	
Załącznik 9.2 – Wyniki monitorowania realizacji wcześniejszych zaleceń	

Wstęp

9.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono wyniki przeprowadzonej przez Trybunał kontroli działu 6 WRF „Sąsiedztwo i świat”. Na *rys. 9.1* zaprezentowano przegląd głównych działań, wydatków i populacji objętej kontrolą w ramach tego działu w 2025 r.

Rys. 9.1 – Płatności i populacja objęta kontrolą



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie *skonsolidowanego sprawozdania finansowego* Unii Europejskiej za 2025 r.

Krótki opis

9.2. UE wdraża instrumenty działań zewnętrznych na całym świecie, często w trudnych okolicznościach geopolitycznych i organizacyjnych. Instrumenty te są wykorzystywane w różnych regionach o zróżnicowanych ramach prawnych i instytucjonalnych. Pociąga to za sobą konieczność dostosowywania się do odmiennych warunków regulacyjnych i operacyjnych. Ten obszar wydatków obejmuje szereg instrumentów, w tym w szczególności Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – Globalny Wymiar Europy (ISWMR – Globalny Wymiar Europy)[1], środki budżetowe na pomoc humanitarną (HUMA) oraz Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA III)[2].

9.3. Ogólnym celem ISWMR – Globalny Wymiar Europy jest umacnianie i propagowanie wartości, zasad i podstawowych interesów UE na całym świecie, a także przyczynianie się do wspierania multilateralizmu i zacieśniania partnerstw z państwami trzecimi.

9.4. UE udziela również dostosowanej do potrzeb pomocy humanitarnej osobom dotkniętym katastrofami spowodowanymi przez człowieka i klęskami żywiołowymi, ze szczególnym uwzględnieniem osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji.

9.5. Celem Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej jest wspieranie państw będących *beneficjentami* w przyjmowaniu i realizowaniu reform koniecznych do dostosowania się przez te kraje do unijnych wartości, z myślą o przyszłym członkostwie w Unii, a tym samym przyczynianie się do stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu w tych państwach.

9.6. W 2025 r. dział 6 WRF po raz pierwszy obejmował płatności związane z Mechanizmem współpracy pożyczkowej dla Ukrainy (ULCM)[3]. W ramach tego mechanizmu przychody z immobilizowanych rosyjskich aktywów państwowych wykorzystuje się do obsługi i spłaty pożyczek udzielanych przez UE i państwa grupy G-7 w ramach pomocy makrofinansowej dla Ukrainy.

---

[1] Rozporządzenie (UE) 2021/947 ustanawiające Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – Globalny Wymiar Europy.

[2] Rozporządzenie (UE) 2021/1529 ustanawiające Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA III).

[3] Rozporządzenie (UE) 2024/2773 w sprawie ustanowienia Mechanizmu współpracy pożyczkowej dla Ukrainy oraz udzielenia Ukrainie wyjątkowej pomocy makrofinansowej.

9.7. W 2025 r. we wdrażanie działań zewnętrznych były przede wszystkim zaangażowane następujące dyrekcje generalne (DG) i służby: Dyrekcja Generalna ds. Partnerstw Międzynarodowych (DG INTPA), Dyrekcja Generalna ds. Rozszerzenia i Wschodniego Sąsiedztwa (DG ENEST), Dyrekcja Generalna ds. Prowadzonych przez UE Operacji Ochrony Ludności i Pomocy Humanitarnej (DG ECHO), Dyrekcja Generalna ds. Bliskiego Wschodu, Afryki Północnej i Zatoki Perskiej (DG MENA) oraz Służba ds. Instrumentów Polityki Zagranicznej (FPI).

9.8. W 2025 r. płatności w dziale „Sąsiedztwo i świat" wyniosły 17,2 mld euro (uwzględniając płatności zaliczkowe, okresowe i końcowe). Zostały one wypłacone z wykorzystaniem różnych instrumentów (***rys. 9.1***) i metod realizacji, takich jak zamówienia na roboty budowlane, realizację dostaw i świadczenie usług, dotacje, specjalne pożyczki, gwarancje kredytowe i pomoc finansowa, *wsparcie budżetowe* i inne ukierunkowane formy pomocy budżetowej w krajach spoza UE (***załącznik 9.1***). Łączna kwota płatności w tym dziale w 2024 r. wyniosła 15,4 mld euro.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

9.9. Prace kontrolne przeprowadzone przez Trybunał miały pozwolić na oszacowanie poziomu błędu w tym dziale WRF i stanowić wkład w *poświadczenie wiarygodności*. Stosując podejście kontrolne i metodykę kontroli przedstawione w ***załączniku 1.1***, Trybunał zbadał następujące elementy w odniesieniu do omawianego działu WRF za 2025 r.:

a) statystycznie reprezentatywną próbę złożoną ze 138 *transakcji*, obejmującą wszystkie rodzaje wydatków w ramach tego działu WRF. Próba transakcji dobrana przez Trybunał składała się z 57 transakcji dokonanych przez DG INTPA, 30 transakcji DG ENEST, 21 transakcji DG ECHO, 13 transakcji FPI i 12 transakcji DG MENA, a także pięciu transakcji dokonanych przez inne dyrekcje generalne i jedną agencję: Dyrekcja Generalna ds. Gospodarczych i Finansowych (DG ECFIN – dwie transakcje), Dyrekcja Generalna ds. Edukacji, Młodzieży, Sportu i Kultury (DG EAC), Dyrekcja Generalna ds. Handlu i Bezpieczeństwa Gospodarczego (DG TRADE) oraz Europejska Agencja Wykonawcza ds. Edukacji i Kultury (EACEA);

b) jedną transakcję dotyczącą Instrumentu na rzecz Ukrainy[4], który jest finansowany poza rocznym pułapem WRF. Wyniki prac kontrolnych Trybunału dotyczących tej transakcji nie mają wpływu na *szacowany poziom błędu* w dziale 6 WRF, ale mają wpływ na ogólny szacowany przez Trybunał poziom błędu.

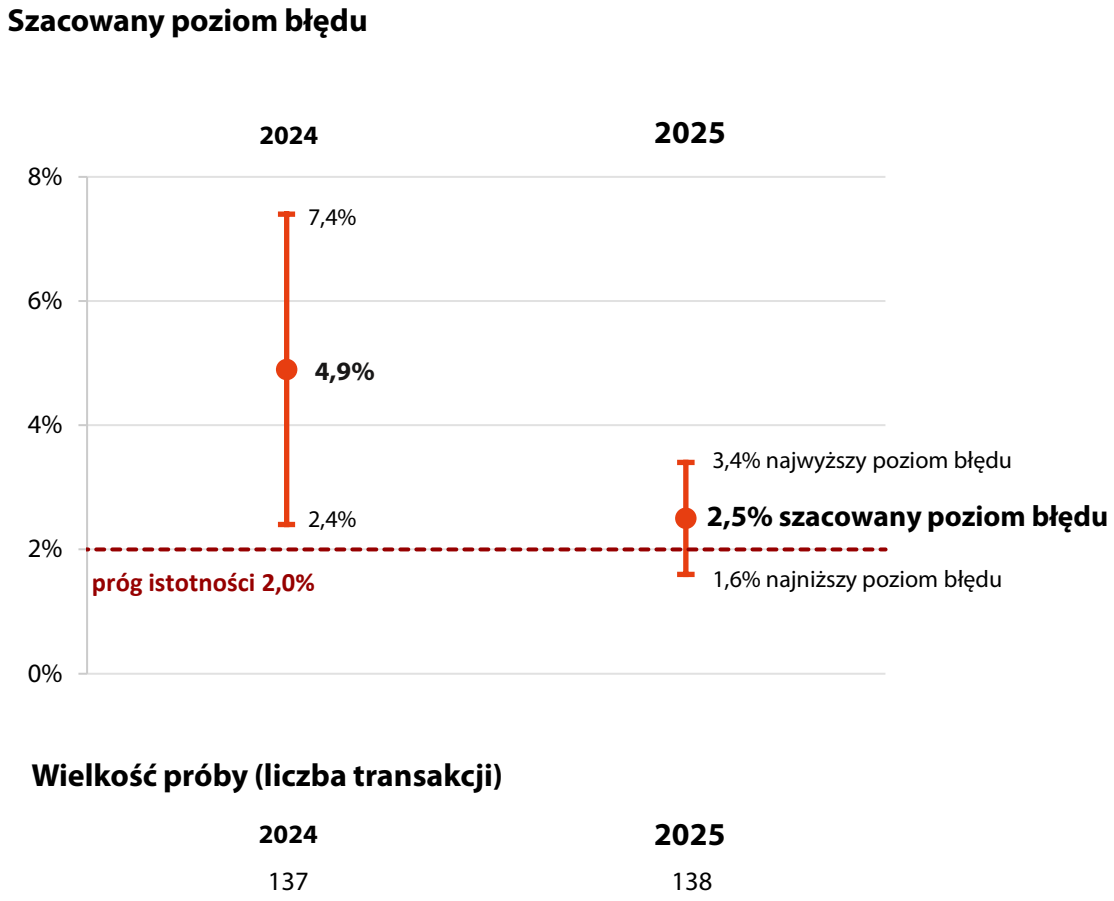
[4] Rozporządzenie (UE) 2024/792 w sprawie ustanowienia Instrumentu na rzecz Ukrainy.

9.10. Trybunał zbadał też informacje na temat prawidłowości wydatków przedstawione w *rocznych sprawozdaniach z działalności* DG MENA i DG INTPA, a następnie uwzględnione w *sprawozdaniu rocznym Komisji z zarządzania i wykonania dotyczącym budżetu UE*.

Prawidłowość transakcji

9.11. Na 138 zbadanych transakcji błędy wystąpiły w 52 (37,7%). Na podstawie 43 skwantyfikowanych błędów Trybunał szacuje, że poziom błędu wynosi 2,5% (*rys. 9.2*).

Rys. 9.2 – Wyniki badania transakcji

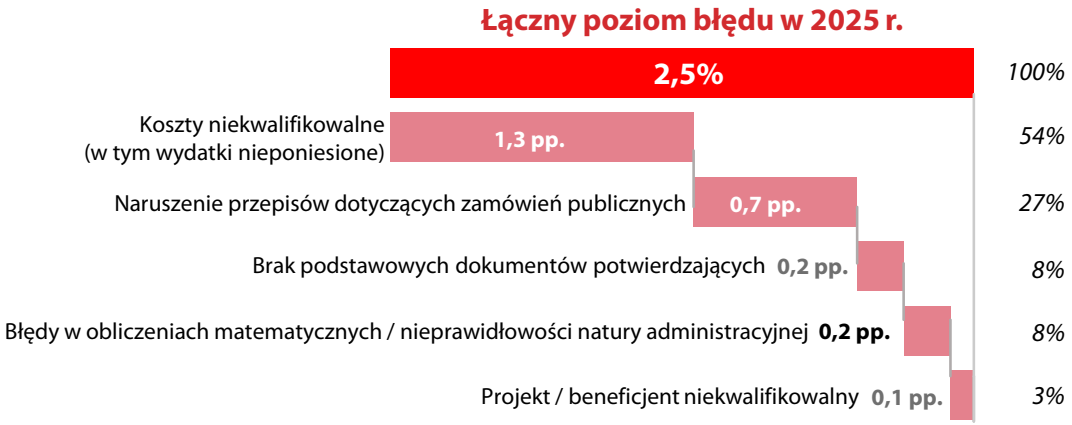


Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

9.12. Płatności związane z ULCM wyniosły 1,53 mld euro (12% populacji objętej kontrolą Trybunału, zob. *rys. 9.1*). Instrument ten ma charakter tymczasowy, a związane z nim transakcje (wypłaty nieoczekiwanych zysków na rzecz Ukrainy) znacząco różnią się od pozostałych transakcji objętych kontrolą Trybunału w ramach tego działu. Trybunał skontrolował dwie transakcje związane z ULCM, które łącznie opiewały na 1,23 mld euro.

9.13. Na *rys. 9.3* przedstawiono, w jakim stopniu poszczególne kategorie błędów złożyły się na oszacowany przez Trybunał poziom błędu za 2025 r.

Rys. 9.3 – Szacowany poziom błędu w rozbiciu na kategorie błędów



pp. – punkty procentowe

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

9.14. Trybunał wykrył różne rodzaje błędów, które występowały w wielu transakcjach i powtarzały się na przestrzeni wielu lat prowadzenia kontroli (*ramka 9.1* i *ramka 9.2*). Najważniejsze kategorie wykrytych błędów to:

- uwzględnienie *kosztów pośrednich* jako *koszty bezpośrednie* w listach płac;
- naruszenie przepisów dotyczących *zamówień publicznych*;
- stosowanie nieprawidłowych kursów walutowych;
- zawyżone *rozliczenie* płatności zaliczkowych.

9.15. Podobnie jak w poprzednich latach część błędów wykrytych przez Trybunał dotyczyła umów realizowanych przez *podmioty poddane ocenie spełnienia wymogów dotyczących filarów* (organizacje międzynarodowe, międzynarodowe instytucje finansowe i agencje państw członkowskich UE) w trybie *zarządzania pośredniego*. W przypadku takich umów Komisja zatwierdzała wydatki na podstawie sprawozdania finansowego i deklaracji zarządczej. Deklaracja ta ma postać oświadczenia podmiotu poddanego ocenie spełnienia wymogów dotyczących filarów, w którym stwierdza on, że przedłożone przez niego informacje finansowe są prawidłowo przedstawione, kompletne i rzetelne, a także że zostały sporządzone zgodnie z obowiązkami określonymi w umowie. Spośród 43 błędów skwantyfikowanych przez Trybunał (pkt *9.11*) 14 było związanych z takimi umowami. Ich wkład w szacowany poziom błędu wyniósł 0,6 punktu procentowego.

9.16. W tym roku organizacje międzynarodowe zapewniły Trybunałowi pełny dostęp do posiadanych przez nie dokumentów potwierdzających skontrolowane transakcje. Sytuacja poprawiła się w porównaniu z poprzednimi latami, kiedy dostęp do dokumentów był ograniczony – kontrolerzy nie otrzymali ich, mieli jedynie możliwość ich zapoznania się z nimi podczas czasowych konsultacji przez internet. Utrudniło to planowanie, przeprowadzenie i sprawdzenie jakości kontroli Trybunału. W zeszłym roku Trybunał zalecił, aby Komisja podjęła dalsze działania w celu dopilnowania, by organizacje międzynarodowe zapewniły Trybunałowi pełny, nieograniczony i terminowy dostęp do dokumentów niezbędnych do wykonywania jego zadań zgodnie z TFUE. W szczególności Trybunał zwrócił się do Komisji, by zapewniła, aby postanowienia umów zawieranych z organizacjami międzynarodowymi były precyzyjne i pozwalały Trybunałowi na pełne wykonywanie jego prawa do otrzymywania, na jego wniosek, wszelkich dokumentów lub informacji niezbędnych do pełnienia funkcji kontrolnych[5]. Trybunał będzie nadal monitorować tę kwestię i informować o niej w swoich sprawozdaniach.

9.17. Przykłady niektórych skwantyfikowanych błędów przedstawiono w ***ramce 9.1***.

Ramka 9.1

Przykład wyboru eksperta, który nie spełniał wymogów dotyczących doświadczenia zawodowego

DG MENA

Trybunał skontrolował fakturę wystawioną w ramach umowy o wartości 1,88 mln euro, której przedmiotem było wsparcie dla społeczeństwa obywatelskiego w jednym z krajów Afryki Północnej.

Trybunał zweryfikował wynagrodzenie wypłacone starszemu ekspertowi zatrudnionemu przy analizowanym projekcie i stwierdził, że ekspert ten nie miał minimalnego doświadczenia zawodowego, jakie było wymagane od kandydatów do pełnienia tej funkcji zgodnie ze specyfikacją warunków zamówienia. Biorąc pod uwagę doświadczenie zawodowe wybranej osoby, należało ją uznać za młodszego eksperta. Ponadto ani wykonawca, ani instytucja zamawiająca nie przeprowadzili odpowiedniej procedury wyboru i zatwierdzenia ekspertów.

W związku z tym Trybunał uznał różnicę w stawkach wynagrodzenia otrzymywanych przez starszych i młodszych ekspertów za koszt niekwalifikowalny.

[5] Pkt 8.13 i zalecenie 8.1 zawarte w sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu UE za 2024 r.

Przykład sytuacji, w której koszty pośrednie zostały uwzględnione w listach płac

DG INTPA

Trybunał skontrolował fakturę wystawioną w ramach *umowy o przyznanie wkładu* zawartej z organizacją międzynarodową i opiewającej na 7,94 mln euro. Finansowanie miało przyczynić się do wzmocnienia regionalnego zarządzania gospodarczego w jednym z państw Afryki Zachodniej.

W toku kontroli wydatków związanych z personelem Trybunał stwierdził, że organizacja ta uwzględniła w swoich listach płac – jako koszty bezpośrednie – również koszty, które miały charakter pośredni, takie jak koszty zarządzania wynagrodzeniami, bezpieczeństwa, IT i szkoleń. Koszty pośrednie uwzględniane w *wynagrodzeniu* tej organizacji międzynarodowej (w wysokości odpowiadającej do 7% kosztów bezpośrednich) nie mogą być deklarowane jako kwalifikowalne koszty bezpośrednie.

Ponadto Trybunał nie uzyskał dokumentów potwierdzających, że koszty te zostały faktycznie poniesione ani że zostały prawidłowo obliczone. W związku z tym uznał te koszty za niekwalifikowalne.

Trybunał wykrył już podobne problemy w poprzednich latach (ramka 9.3 sprawozdania rocznego za 2024 r.).

Przykład niekwalifikowalnych kosztów transportu ze względu na brak dokumentów

DG INTPA

Trybunał skontrolował fakturę wystawioną w ramach umowy o przyznanie wkładu opiewającej na 19,20 mln euro, której przedmiotem były działania na rzecz ochrony środowiska w jednym z państw Afryki Środkowej.

Beneficjent ujął w poniesionych wydatkach koszty transportu, twierdząc, że przejazdy odbywały się w związku z projektem finansowanym ze środków UE. W trakcie kontroli kontrolerom nie udostępniono jednak stosownych dokumentów potwierdzających, takich jak polecenia wyjazdu służbowego, dzienniki pojazdów lub ewidencja aktywności, na podstawie których można byłoby wykazać, że te przejazdy faktycznie były związane z wdrażaniem działania UE.

Wobec braku wiarygodnych dowodów uzasadniających przypisanie tych kosztów do projektu Trybunał uznał je za niekwalifikowalne.

Przykład sytuacji, w której sprzęt był wykorzystywany niezgodnie z założeniem i tylko w części

DG INTPA

Trybunał skontrolował fakturę wystawioną w ramach umowy o udzielenie *dotacji*, która opiewała na 2,56 mln euro. Jej przedmiotem były działania mające na celu promowanie wykorzystywania energii słonecznej w jednym z państw Azji Południowo-Wschodniej.

W trakcie wizyty na miejscu kontrolerzy zbadali 15 paneli fotowoltaicznych zakupionych ze środków projektu. Panele te miały pełnić funkcję demonstracyjną, tak by można było zaprezentować wykorzystanie energii słonecznej w praktyce przedstawicielom małych przedsiębiorstw.

W trakcie kontroli Trybunału okazało się, że beneficjent przez pięć lat przechowywał panele w magazynie i ani razu ich nie użył. Po tym czasie przekazał je w darowiźnie publicznej szkole średniej, co nie zostało przewidziane w umowie ani nie zostało uwzględnione w zatwierdzonej zmianie budżetu. W związku z tym Trybunał uznał te koszty za niekwalifikowalne.

Ponadto w trakcie wizyty w szkole kontrolerzy stwierdzili, że tylko dwa panele były w użyciu, a pozostałe 13 paneli było w przechowaniu i nie zostało jak dotąd użytych.

Przykład sytuacji, w której nie zastosowano kryteriów oceny określonych w dokumentacji przetargowej

DG INTPA

Trybunał skontrolował fakturę wystawioną na podstawie umowy o udzielenie dotacji na kwotę 2,57 mln euro na rzecz organizacji pozarządowej (NGO). Środki te były przeznaczone na działania podejmowane w reakcji na pandemię COVID-19 w jednym z krajów Azji Południowo-Wschodniej.

Trybunał skontrolował postępowanie o udzielenie zamówienia na usługi konsultingowe przeprowadzone przez organizację pozarządową w drodze procedury negocjacyjnej. Stwierdził, że komisja oceniająca nie zastosowała kryteriów udzielenia zamówienia ani metody przyznawania punktacji, jakie zostały określone w dokumentacji przetargowej. Nie oceniła bowiem kilku wymogów dotyczących kwalifikacji, wprowadziła dodatkowe kryteria, które nie zostały przewidziane w dokumentacji przetargowej, oraz zastosowała różne skale punktacji. Stanowiło to naruszenie zasad przejrzystości i równego traktowania.

W związku z tym Trybunał uznał, że postępowanie o udzielenie zamówienia było nieprawidłowe, co miało wpływ na kwalifikowalność kosztów.

9.18. W przypadku 19 błędów kwantyfikowalnych popełnionych przez beneficjentów końcowych Komisja dysponowała wystarczającymi informacjami, aby wykryć i skorygować te błędy lub zapobiec im przed zatwierdzeniem poniesionych wydatków. Gdyby Komisja w odpowiedni sposób wykorzystała wszystkie dostępne informacje, szacowany poziom błędu w ramach tego rozdziału byłby o 1,1 punktu procentowego niższy.

9.19. Trybunał wykrył także 33 przypadki niezgodności z przepisami prawnymi i finansowymi, nie miały one jednak bezpośredniego wpływu finansowego na budżet UE. W ***ramce 9.2*** przedstawiono przykłady błędów nieskwantyfikowanych przez Trybunał.

Ramka 9.2

Przykład nieprawidłowo obliczonych kosztów osobowych

DG ECHO

Trybunał skontrolował wydatki z siedmiu różnych faktur w ramach zarządzania bezpośredniego wystawionych na podstawie umów o udzielenie dotacji zawartych z NGO.

Zgodnie z warunkami tych umów koszty osobowe miały być obliczane albo na podstawie stawek dziennych opartych na rocznych kosztach rzeczywistych i z góry określonej liczbie dni roboczych, albo na podstawie kosztów jednostkowych zgodnie z ustaloną praktyką księgowania kosztów w NGO.

Niemniej w przypadku żadnej ze skontrolowanych transakcji koszty osobowe nie zostały obliczone przy użyciu tych metod.

Chociaż Trybunał uznał, że podejście to nie jest zgodne z obowiązującymi przepisami, nie dysponował wystarczającymi informacjami, aby obliczyć wysokość kosztów niekwalifikowalnych.

Przykład różnic kursowych, które naliczono jako koszty projektu

DG ENEST

Trybunał skontrolował fakturę wystawioną w ramach umowy o przyznanie wkładu w wysokości 2,03 mln euro, której przedmiotem było wsparcie dla społeczeństwa obywatelskiego w jednym z krajów Kaukazu Południowego.

Zgodnie z warunkami tej umowy wahania kursów wymiany walut mogły być pokrywane ze środków projektu, pod warunkiem że w budżecie projektu ustanowiono rezerwę na nieprzewidziane wydatki, co w tym przypadku nie miało miejsca. Trybunał stwierdził, że straty i zyski wynikające z przeliczania walut zostały jednak zaksięgowane jako koszty projektu.

Chociaż Trybunał uznał, że podejście to nie jest zgodne z obowiązującymi przepisami, nie dysponował wystarczającymi informacjami, aby obliczyć wysokość kosztów niekwalifikowalnych.

Przykład nieprzestrzegania wymogów dotyczących wyeksponowania informacji o finansowaniu UE

DG ENEST

Trybunał skontrolował fakturę wystawioną w ramach dotacji w wysokości 1,0 mln euro, z której sfinansowano działania w zakresie zintegrowanego rozwoju terytorialnego w jednym z krajów Kaukazu Południowego. Kontrola obejmowała weryfikację wybranych działań na miejscu.

W trakcie wizyty kontrolerzy stwierdzili, że ani na obszarze sfinansowanego w ramach projektu kompleksu sportowo-rekreacyjnego, ani na elementach oświetlenia na zewnątrz kompleksu nie umieszczono żadnych widocznych informacji o tym, że wsparcie pochodziło ze środków unijnych.

Trybunał doszedł do wniosku, że stanowiło to naruszenie obowiązków umownych w zakresie wyeksponowania informacji o finansowaniu unijnym. Zgodnie z umową beneficjenci byli bowiem zobowiązani do podania do wiadomości publicznej informacji o finansowaniu unijnym i umieszczenia logo UE na sfinansowanych obiektach infrastruktury.

9.20. W minionych latach w dwóch obszarach Trybunał systematycznie wykrywał mniej błędów w porównaniu z innymi obszarami. Wynikało to z obowiązujących w tych obszarach szczególnych warunków płatności. Obszary te to: (i) *wsparcie budżetowe* i (ii) projekty realizowane z zastosowaniem tzw. *podejścia założeniowego*. W odniesieniu do 2025 r. Trybunał skontrolował cztery transakcje dotyczące wsparcia budżetowego (w odniesieniu do 2024 r. – trzy transakcje) i 10 transakcji zrealizowanych w ramach podejścia założeniowego (podobnie jak w odniesieniu do 2024 r.).

9.21. Wsparcie budżetowe to wkład przekazywany do budżetu ogólnego państwa lub do budżetu przeznaczonego na realizację określonej polityki lub celu. Płatności w ramach wsparcia budżetowego finansowane z budżetu ogólnego UE wyniosły w 2025 r. 58 mln euro. Trybunał zbadał, czy Komisja przestrzegała warunków dokonywania płatności w ramach wsparcia budżetowego na rzecz krajów partnerskich oraz czy sprawdziła, czy kraje te spełniły ogólne warunki kwalifikowalności, takie jak zadowalająca poprawa w zarządzaniu finansami sektora publicznego. Zakres przeprowadzanej przez Trybunał kontroli prawidłowości wydatków nie obejmuje okresu po wypłaceniu przez Komisję pomocy krajowi ją otrzymującemu, jako że środki te są wówczas włączane do budżetu tego kraju.

9.22. Zgodnie z podejściem założeniowym w sytuacji, gdy wkłady wnoszone przez Komisję na rzecz projektów z udziałem wielu darczyńców są łączone ze środkami przekazanymi przez innych darczyńców i nie są zarezerwowane na ściśle określone i dające się wyodrębnić pozycje wydatków, Komisja przyjmuje, że wydatki są zgodne z unijnymi zasadami kwalifikowalności, pod warunkiem że łączna kwota pochodząca z różnych źródeł obejmuje wydatki kwalifikowalne wystarczające do pokrycia wkładu UE. W stosownych przypadkach Trybunał uwzględnił to podejście w badaniach bezpośrednich.

9.23. W toku badania prawidłowości transakcji Trybunał odnotował również przykłady stosowania przez Komisję skutecznych mechanizmów kontrolnych. Jeden z takich przykładów omówiono w ***ramce 9.3***.

Ramka 9.3

Przykład skutecznego wdrożenia dotacji

DG INTPA

Trybunał skontrolował fakturę dotyczącą umowy o udzielenie dotacji w łącznej wysokości 0,65 mln euro na rzecz organizacji pozarządowej w jednym z krajów Afryki Zachodniej. Przeanalizowany projekt miał przyczynić się do poprawy jakości życia osób z niepełnosprawnościami oraz promowania integracji i włączenia społecznego dzieci i młodzieży z niepełnosprawnościami.

W trakcie wizyty na miejscu kontrolerzy zweryfikowali sprzęt i materiały dostarczone kilku ośrodkom rehabilitacyjnym w latach 2022 i 2023. Przeprowadzili inspekcję zakupionego wyposażenia i stwierdzili, że jest ono w doskonałym stanie. Sprzęt był aktywnie wykorzystywany, dzięki czemu ośrodki mogły w dużo większym stopniu świadczyć usługi rehabilitacyjne.

Dowody zgromadzone podczas kontroli wskazują, że stosowane przez Komisję mechanizmy kontroli przyczyniły się do zapewnienia, aby środki finansowe były wykorzystywane zgodnie z ich przeznaczeniem oraz aby działanie przyniosło oczekiwane produkty.

Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania

Roczne sprawozdanie z działalności DG MENA

9.24. Trybunał dokonał przeglądu rocznego sprawozdania z działalności DG MENA za rok budżetowy 2025. Przeprowadzona przez Trybunał analiza dotyczyła przede wszystkim tego, czy w swoim rocznym sprawozdaniu z działalności DG MENA przedstawiła informacje na temat prawidłowości wydatków zgodnie z instrukcjami Komisji oraz czy w sposób spójny stosowała metodykę szacowania przyszłych korekt i środków do odzyskania.

9.25. DG MENA oszacowała, że z łącznej kwoty wydatków zatwierdzonych w 2025 r. (1,15 mld euro) *ryzykiem w momencie dokonywania płatności* obarczone było łącznie 11,92 mln euro (1,04%). Oszacowała ponadto, że wartość przyszłych korekt i odliczeń wynosi 0,01% łącznej kwoty odnośnych wydatków, a ryzyko w momencie zamknięcia – 1,03%, czyli znajduje się poniżej *progu istotności*.

9.26. Szacując ryzyko w momencie zamknięcia, DG MENA opierała się na badaniu *poziomu błędu rezydualnego* przeprowadzonym przez wykonawcę zewnętrznego. W ramach badania oszacowano odsetek błędów niewykrytych w toku kontroli zarządczych DG MENA w odniesieniu do całego zakresu jej odpowiedzialności. Badanie to posłużyło za podstawę oceny skuteczności tych kontroli zarządczych. Badanie poziomu błędu rezydualnego nie ma charakteru *usługi atestacyjnej* ani kontroli. W odniesieniu do 2025 r. badanie objęło próbę 138 zrealizowanych umów.

9.27. Dyrektor generalny DG MENA oświadczył, że ekspozycja finansowa dyrekcji w łącznych zatwierdzonych wydatkach, które wyniosły 1,15 mld euro, była poniżej ustalonego przez Komisję progu istotności wynoszącego 2%. Jako że przeprowadzona przez Trybunał kontrola objęła jedynie niewielką część transakcji, za które odpowiada DG MENA (zob. pkt ***9.9***), kontrolerzy nie są w stanie potwierdzić tego oświadczenia na podstawie wyników swoich prac.

Roczne sprawozdanie z działalności DG INTPA

9.28. Prace dotyczące rocznego sprawozdania z działalności DG INTPA za 2025 r. przedstawiono szczegółowo w sprawozdaniu rocznym Trybunału dotyczącym dziewiątego, dziesiątego i jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju.

Sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania

9.29. Trybunał dokonał przeglądu informacji zawartych w sprawozdaniu rocznym Komisji z zarządzania i wykonania dotyczącym budżetu UE za 2025 r. na temat szacowanego ryzyka w momencie dokonywania płatności w odniesieniu do obszarów polityki objętych działem „Sąsiedztwo i świat”. Komisja nie podała poziomu ryzyka w momencie dokonywania płatności w odniesieniu do tego działu WRF.

Inne transakcje

9.30. Trybunał skontrolował jedną transakcję, która dotyczyła wydatków spoza rocznych pułapów WRF (zob. pkt ***9.9***), a mianowicie dotacji udzielonych w ramach Instrumentu na rzecz Ukrainy. W toku kontroli tej transakcji nie wykryto żadnych błędów. Ponieważ wydatki te nie wchodzą w zakres działu 6 WRF, wyniki dotyczącej ich kontroli nie mają wpływu na szacowany poziom błędu w tym dziale. Mają natomiast wpływ na ogólny szacowany przez Trybunał poziom błędu.

Wnioski i zalecenia

Wnioski

9.31. Ogół dowodów kontroli uzyskanych przez Trybunał i przedstawionych w niniejszym rozdziale wskazuje, że w wydatkach w dziale „Sąsiedztwo i świat” wystąpił istotny poziom błędu. Badanie transakcji przeprowadzone przez Trybunał w odniesieniu do tego działu WRF wykazało szacowany ogólny poziom błędu wynoszący 2,5%.

Zalecenia

9.32. W ***załączniku 9.2*** przedstawiono ustalenia z przeprowadzonego przez Trybunał monitorowania realizacji czterech zaleceń ujętych w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2022 r. W sprawozdaniu rocznym za 2024 r. Trybunał przedstawił już wyniki monitorowania trzech z tych zaleceń – zostały one w pełni zrealizowane przez Komisję. Natomiast czwarte zalecenie nie zostało przez nią zaakceptowane i w związku z tym nie podjęto żadnych działań.

9.33. Na podstawie ustaleń i wniosków odnoszących się do 2025 r. Trybunał zaleca, co następuje:

Zalecenie 9.1 – Udoskonalenie procedury wyboru ekspertów

Komisja powinna zapewnić, aby stosowana przez nią procedura zatwierdzania ekspertów zatrudnianych na podstawie umów o świadczenie usług obejmowała weryfikację, czy doświadczenie zawodowe tych ekspertów odpowiada warunkom określonym dla danego postępowania o udzielenie zamówienia, jeśli chodzi o długość ich doświadczenia i specjalizację.

Termin realizacji: do końca 2027 r.

Zalecenie 9.2 – Wzmocnienie kontroli, aby zapobiec zatwierdzaniu kosztów wynagrodzeń jako kosztów bezpośrednich

Aby zmniejszyć ryzyko tego, że koszty, które mogą zostać poniesione w ramach wynagrodzenia, zostaną nieprawidłowo zaakceptowane jako koszty bezpośrednie w wydatkach dotyczących wynagrodzeń w ramach umów o przyznanie wkładu, Komisja powinna przedstawić bardziej szczegółowe wytyczne z objaśnieniem:

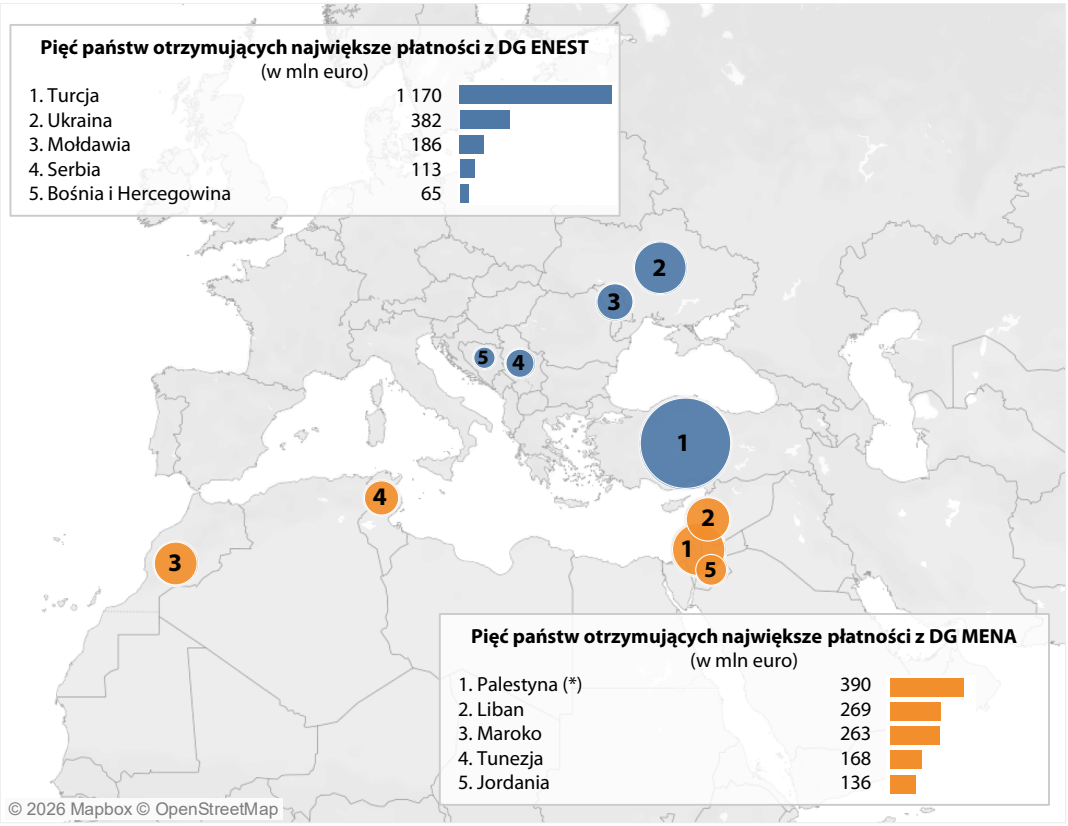
a) różnicy między kosztami bezpośrednimi i wynagrodzeniem;

b) konieczności wyłączenia z wniosków o płatność dotyczących wynagrodzeń wydatków, które nie stanowią kwalifikowalnych kosztów bezpośrednich, ale które mogły zostać pokryte w ramach wynagrodzenia.

Termin realizacji: do końca 2027 r.

Załączniki

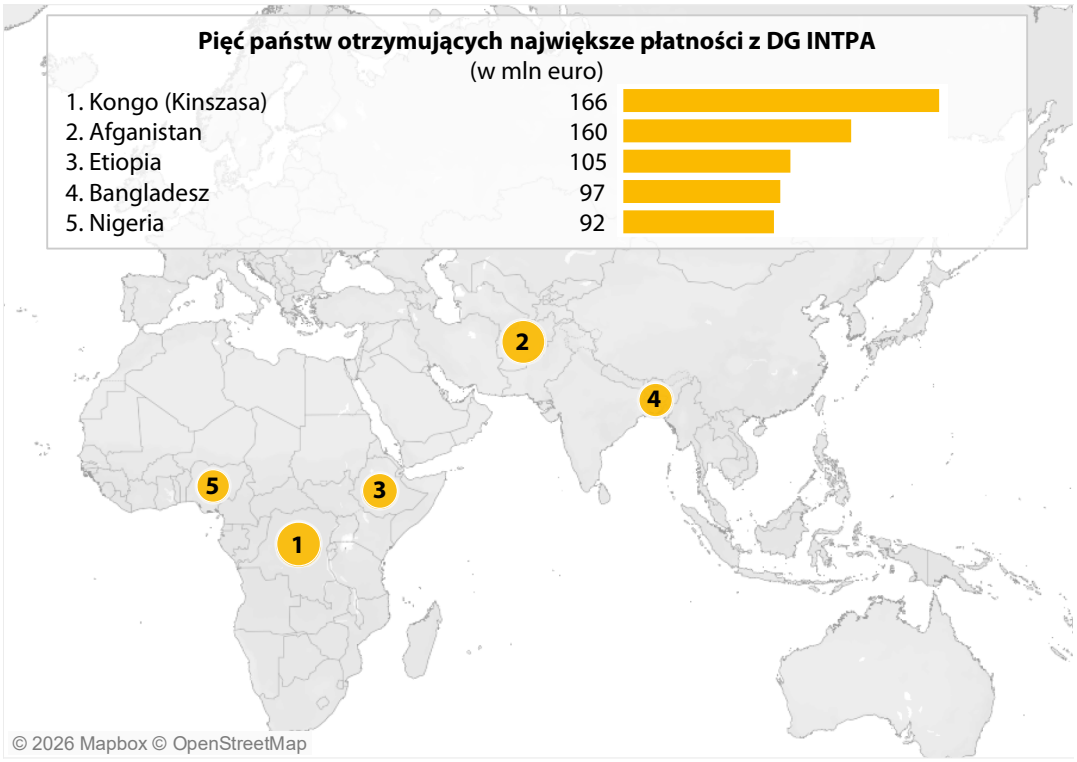
Załącznik 9.1 – Płatności na rzecz poszczególnych krajów dokonywane przez DG INTPA, DG ENEST i DG MENA



Źródło: Mapa ogólna © Mapbox i © OpenStreetMap w ramach licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa – na tych samych warunkach 2.0 (CC BY-SA).

DG NEAR[6] – pięć państw otrzymujących największe płatności w ostatnich latach *(w mln euro)*							
2021		**2022**		**2023**		**2024**	
Turcja	127	Ukraina	714	Turcja	992	Turcja	1 077
Mołdawia	109	Tunezja	268	Ukraina	399	Ukraina	736
Maroko	106	Egipt	124	Serbia	338	Palestyna (*)	429
Egipt	88	Palestyna (*)	120	Palestyna (*)	223	Tunezja	263
Jordania	70	Maroko	102	Maroko	195	Maroko	228
(*) Użycie tej nazwy nie może być traktowane jako uznanie państwa Palestyna i pozostaje bez uszczerbku dla indywidualnych stanowisk państw członkowskich w tej kwestii.							

[6] 1 lutego 2025 r. DG NEAR została podzielona na dwie odrębne dyrekcje generalne – DG ENEST i DG MENA.



Źródło: Mapa ogólna © Mapbox i © OpenStreetMap w ramach licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa – na tych samych warunkach 2.0 (CC BY-SA).

Ponadto DG INTPA dokonała płatności na rzecz programów regionalnych obejmujących większą liczbę krajów. W 2025 r. płatności te wyniosły 1,1 mld euro na rzecz krajów Afryki, 197,1 mln euro na rzecz krajów Azji i 142,8 mln euro na rzecz krajów obu Ameryk.

DG INTPA – pięć państw otrzymujących największe płatności w ostatnich latach *(w mln euro)*

2021		2022		2023		2024	
Bangladesz	140	Afganistan	200	Afganistan	135	Bangladesz	166
Irak	103	Kongo (Kinszasa)	79	Bangladesz	120	Afganistan	120
Pakistan	89	Pakistan	76	Irak	81	Somalia	88
Nepal	85	Etiopia	76	Pakistan	79	Zambia	82
Afganistan	77	Jemen	69	Kongo (Kinszasa)	76	Nigeria	7

Załącznik 9.2 – Wyniki monitorowania realizacji wcześniejszych zaleceń

Poziom akceptacji zaleceń: przyjęte; przyjęte częściowo; nieprzyjęte; brak informacji.

Poziom realizacji: w pełni; w przeważającej mierze; częściowo; niezrealizowane; brak możliwości wydania opinii lub zalecenie nie ma już zastosowania.

Rok	Zalecenia Trybunału	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – ocena Trybunału	
			Poziom realizacji	Uwagi
2022	Trybunał zaleca, co następuje: **Zalecenie 1** W ramach procedury udzielania dotacji na podstawie zaproszenia do składania wniosków Komisja powinna usprawnić mechanizmy kontroli w celu zapobiegania występowaniu nieprawidłowych zmian we wnioskach na etapie zawierania umów. Termin realizacji: czerwiec 2024 r.			
2022	Trybunał zaleca, co następuje: **Zalecenie 2** Komisja powinna przeprowadzać oceny ryzyka zgodnie z podręcznikiem procedur w celu zapewnienia, że płatności zaliczkowych w wysokości od 60 000 do 300 000 euro dokonać można bez gwarancji bankowej tylko wówczas, gdy ryzyko uznane zostanie za niskie. Termin realizacji: do końca 2024 r.			

Rok	Zalecenia Trybunału	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – ocena Trybunału	
			Poziom realizacji	Uwagi
2022	Trybunał zaleca, co następuje: **Zalecenie 3** Komisja powinna określić odpowiednie ramy czasowe, zgodnie z którymi sprawozdania z weryfikacji wydatków sporządzone przez zewnętrznych wykonawców w ramach procedury udzielania dotacji są dostępne do wglądu przed dokonaniem płatności lub rozliczeniem wydatków. Termin realizacji: do końca 2025 r.			
2022	Trybunał zaleca, co następuje: **Zalecenie 4** Komisja powinna usprawnić systemy kontroli w celu skuteczniejszego wyłączania z obliczeń *poziomu zdolności naprawczej* DG NEAR nakazów odzyskania środków w odniesieniu do kwot niedokonanych płatności zaliczkowych. Termin realizacji: począwszy od rocznego sprawozdania z działalności za 2023 r.			

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Rozdział 10

Europejska administracja publiczna

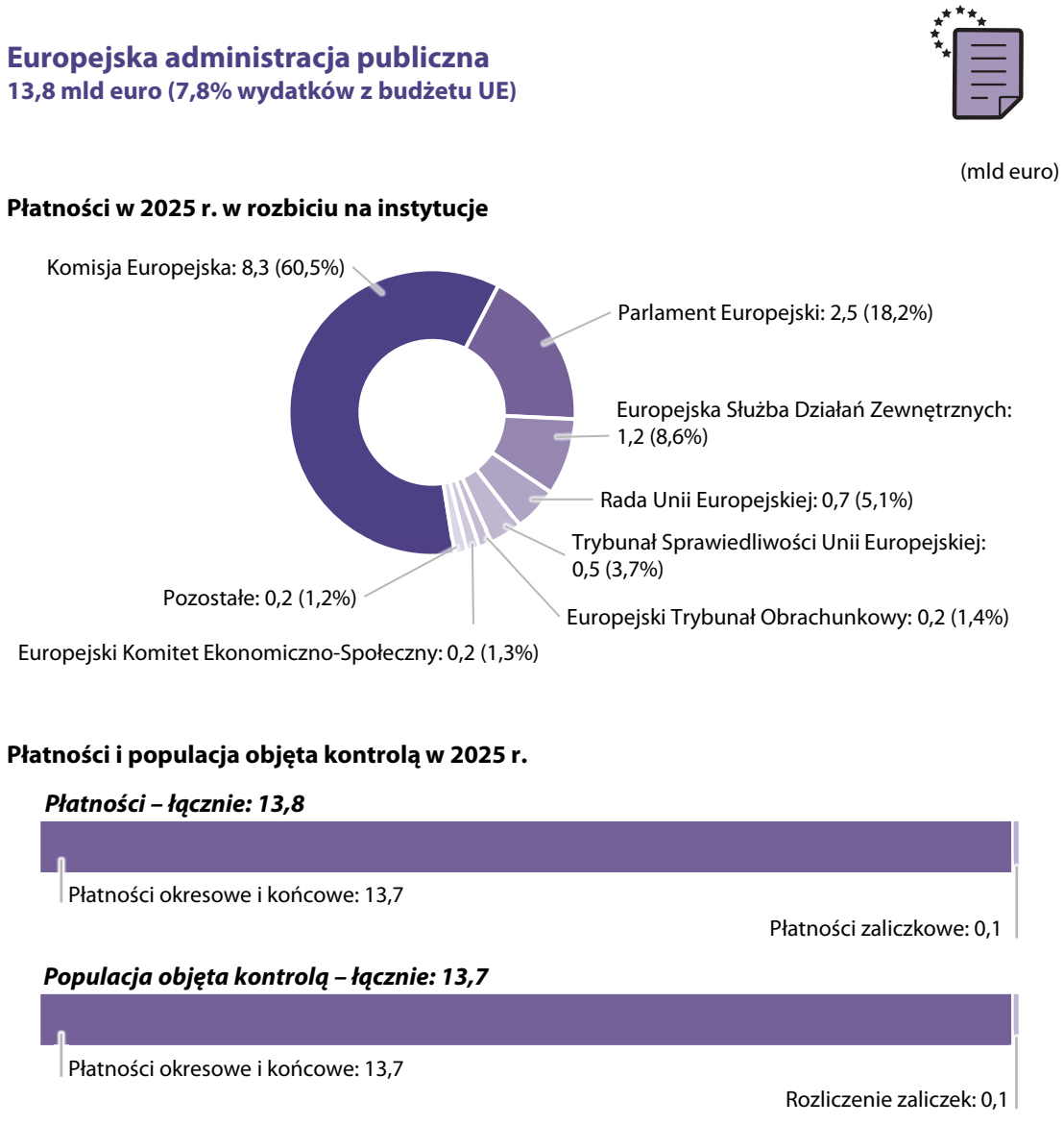
Spis treści

	Punkty
Wstęp	10.1.-10.3.
Krótki opis	10.2.
Zakres kontroli i podejście kontrolne	10.3.
Prawidłowość transakcji	10.4.-10.21.
Parlament Europejski	10.7.-10.9.
Rada Unii Europejskiej	10.10.-10.11.
Komisja Europejska	10.12.-10.19.
Europejski Trybunał Obrachunkowy	10.20.
Europejska Służba Działań Zewnętrznych	10.21.
Badanie elementów systemów kontroli wewnętrznej	10.22.-10.23.
Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania	10.24.
Wnioski i zalecenia	10.25.-10.27.
Wnioski	10.25.
Zalecenia	10.26.-10.27.
Załączniki	
Załącznik 10.1 – Wyniki monitorowania realizacji wcześniejszych zaleceń – dział „Europejska administracja publiczna”	

Wstęp

10.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące działu 7 WRF „Europejska administracja publiczna”. Na *rys. 10.1* ukazano przegląd wydatków instytucji i organów UE w ramach tego działu w 2025 r.

Rys. 10.1 – Płatności i populacja objęta kontrolą



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie *skonsolidowanego sprawozdania finansowego* Unii Europejskiej za 2025 r.

Krótki opis

10.2. Wydatki administracyjne obejmują wydatki na zasoby kadrowe, w tym emerytury, oraz wydatki na budynki, wyposażenie i technologie informacyjno-komunikacyjne. W 2025 r. wydatki na zasoby kadrowe stanowiły około 71% łącznych wydatków administracyjnych. Z kontroli prowadzonych przez Trybunał od wielu lat wynika, że – ogólnie rzecz biorąc – wydatki administracyjne są obszarem niskiego ryzyka.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

10.3. Stosując podejście kontrolne i metodykę kontroli przedstawione w ***załączniku 1.1***, Trybunał zbadał następujące elementy w odniesieniu do omawianego działu WRF za 2025 r.:

a) statystycznie reprezentatywną próbę złożoną z 70 *transakcji*, obejmującą wszystkie rodzaje wydatków w ramach tego działu WRF. Kontrolerzy dobrali tę próbę spośród transakcji wszystkich instytucji i organów UE. Prace Trybunału miały pozwolić na oszacowanie poziomu *błędu* i stanowić wkład w *poświadczenie wiarygodności*;

b) systemy nadzoru i kontroli stosowane przez Urząd Administracji i Wypłacania Należności Indywidualnych (PMO), w szczególności wdrożenie standardów kontroli wewnętrznej, zarządzanie ryzykiem oraz kluczowe mechanizmy kontrolne;

c) informacje na temat *prawidłowości* wydatków podane w *rocznych sprawozdaniach z działalności* wszystkich instytucji i organów UE, w tym w sprawozdaniach dyrekcji generalnych Komisji i urzędów odpowiedzialnych głównie za wydatki administracyjne[1], zgodnie z treścią sporządzonego przez Komisję *sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania*.

[1] Dyrekcja Generalna ds. Zasobów Ludzkich i Bezpieczeństwa (DG HR), Dyrekcja Generalna ds. Usług Cyfrowych (DG DIGIT), Urząd Administracji i Wypłacania Należności Indywidualnych (PMO) oraz Urzędy Infrastruktury i Logistyki w Brukseli (OIB) i w Luksemburgu (OIL).

Prawidłowość transakcji

10.4. Na 70 zbadanych transakcji błędy wystąpiły w 18 (26%). Na podstawie [dziewięciu] skwantyfikowanych błędów Trybunał szacuje, że poziom błędu znajduje się poniżej *progu istotności.*

10.5. Wykryte przez Trybunał *błędy kwantyfikowalne* dotyczyły wydatków Parlamentu Europejskiego, Rady Unii Europejskiej, Komisji Europejskiej oraz *Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*. Błędy te odnoszą się przede wszystkim do niedociągnięć w *postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego* i wiążą się np. z brakiem podstawowych dokumentów zamówienia. Trybunał wykrył błędy niekwantyfikowalne dotyczące Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Trybunał nie stwierdził żadnych znaczących problemów w przypadku Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów, Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich ani Europejskiego Inspektora Ochrony Danych. Biegły rewident Europejskiego Trybunału Obrachunkowego zgłosił jedną nieprawidłowość (pkt ***10.20***). Informacje o błędach dotyczących postępowań o udzielenie zamówienia publicznego zawarto przede wszystkim w sekcji tego rozdziału poświęconej instytucji, która przeprowadziła dane postępowanie.

10.6. Jeden błąd niekwantyfikowalny wystąpił we wszystkich instytucjach mających siedzibę w Luksemburgu. Błąd ten dotyczy płatności za koszty transportu dokonanej na rzecz stowarzyszenia rodziców zarządzającego transportem dzieci do szkół europejskich w Luksemburgu. Trybunał odnotował, że nie zawarto pisemnych ram umownych, które określałyby prawa i obowiązki zaangażowanych stron oraz zasady obliczania, weryfikacji i dokonywania takich płatności. Stwarza to niepewność, jeśli chodzi o podział obowiązków, oraz może utrudniać rozstrzyganie sporów lub wiązać się z koniecznością korygowania faktur.

Parlament Europejski

10.7. Trybunał zbadał 15 transakcji i stwierdził, że w dwóch z nich wystąpiły błędy kwantyfikowalne. Jeden błąd dotyczył płatności dokonanej na rzecz grupy politycznej, która udzieliła zamówienia z naruszeniem przepisów Parlamentu Europejskiego[2], ponieważ do udziału w postępowaniu nie zaproszono wystarczającej liczby oferentów. Skutkowało to ograniczeniem konkurencji. W przypadku innego zamówienia związanego z tą płatnością nie wprowadzono przejrzystego rozróżnienia między kryteriami kwalifikacji i kryteriami udzielenia zamówienia, a waga poszczególnych kryteriów nie została w wystarczającym stopniu sprecyzowana. Miało to niekorzystny wpływ na przejrzystość procesu oceny ofert.

10.8. Drugi błąd wystąpił w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, w wyniku którego zawarto umowę ramową na usługi informatyczne na okres sześciu lat, a długość tego okresu nie została wystarczająco uzasadniona. Zgodnie z *rozporządzeniem finansowym* okres obowiązywania umowy ramowej nie może przekroczyć czterech lat, z zastrzeżeniem wyjątkowych, należycie uzasadnionych przypadków.

10.9. Trybunał stwierdził ponadto, że jedna transakcja była obarczona błędem niekwantyfikowalnym – płatności w przypadku tej transakcji dokonała Komisja Europejska, a postępowanie o udzielenie zamówienia prowadził Parlament Europejski. W postępowaniu tym zabrakło dokumentów zamówienia wymaganych na mocy rozporządzenia finansowego.

Rada Unii Europejskiej

10.10. Trybunał przeprowadził badanie czterech transakcji i stwierdził, że w dwóch z nich wystąpiły błędy kwantyfikowalne. Jeden błąd dotyczył płatności za usługi informatyczne świadczone przez dostawcę zewnętrznego i polegał na tym, że nieprawidłowo zastosowano kryterium dotyczące ustalania wysokości stawki godzinowej za pracę jednego z konsultantów.

10.11. Drugi błąd kwantyfikowalny dotyczył umowy zarządzanej przez Komisję Europejską, jak wskazano w pkt ***10.16***.

---

[2] Przepisy dotyczące pozycji budżetowej 400, ostatnio zmienione 15 lipca 2024 r.

Komisja Europejska

10.12. Trybunał zbadał 25 transakcji i stwierdził, że w trzech z nich wystąpiły błędy kwantyfikowalne.

10.13. Jeden z tych błędów dotyczył nienależnej płatności z tytułu dodatku na ponowne zagospodarowanie wypłaconego emerytowi. Trybunał stwierdził, że przeprowadzone kontrole nie były wystarczające, aby zapobiec nieprawidłowemu ustaleniu praw emerytalnych w tym przypadku.

10.14. Pozostałe błędy dotyczyły dwóch transakcji związanych z budynkami. W przypadku tych transakcji wystąpiły uchybienia w postępowaniach o udzielenie zamówienia oraz zabrakło podstawowych dokumentów zamówienia. W przypadku pierwszej z tych transakcji Trybunał nie uzyskał dowodów na to, że dostępne były podstawowe dokumenty zamówienia, takie jak zaproszenie do składania ofert, specyfikacja istotnych warunków zamówienia lub potwierdzenie powołania komisji otwierającej i komisji oceniającej. Dokumenty te są wymagane na mocy rozporządzenia finansowego w odniesieniu do procedur negocjacyjnych.

10.15. Druga transakcja związana z budynkami obejmowała płatność z tytułu prac wyposażeniowych centrum danych, która odpowiadała ponad 50% całkowitych kosztów umowy najmu tego centrum. Badanie rynku poprzedzające procedurę negocjacyjną w przypadku tej umowy najmu było dotknięte zasadniczymi brakami, ponieważ obejmowało jedynie koszty najmu, a nie koszty prac wyposażeniowych. Prace wyposażeniowe nie zostały zatem poddane niezależnej ocenie ani konkurencyjnemu porównaniu kosztów. W związku z tym Trybunał uważa, że procedura negocjacyjna nie spełniała wymogów rozporządzenia finansowego. Trybunał odnotował również brak podstawowych dokumentów zamówienia, podobnie jak w przypadkach wskazanych w pkt ***10.14***.

10.16. Trybunał stwierdził ponadto, że błędy kwantyfikowalne wystąpiły w trzech transakcjach objętych próbą dotyczącą pozostałych instytucji, w imieniu których postępowania o udzielenie zamówienia były prowadzone przez Komisję Europejską. Jedna z tych transakcji, w odniesieniu do której płatności dokonała Rada Unii Europejskiej, dotyczyła zakupu sprzętu biurowego. W powiązanej umowie ramowej znalazła się klauzula przewidująca możliwość zmiany cen. Nie była ona jednak zgodna z unijnym prawem zamówień publicznych, ponieważ nie zawierała odniesienia do niezależnego wskaźnika, wzoru ani weryfikowalnego poziomu odniesienia. W związku z tym zabrakło w tej umowie obiektywnego charakteru i przejrzystości wymaganych na mocy rozporządzenia finansowego.

10.17. W przypadku drugiej transakcji, w odniesieniu do której płatności dokonała Europejska Służba Działań Zewnętrznych, zaproszenie do składania ofert nie obejmowało kryteriów kwalifikacji i wyboru, co jest wymagane na mocy rozporządzenia finansowego.

10.18. Trzecia transakcja, w odniesieniu do której płatności dokonał Europejski Trybunał Obrachunkowy, dotyczyła umowy na zakup sprzętu i specjalistycznych usług. Nie uzasadniono wystarczająco szczególnego okresu obowiązywania umowy wynoszącego sześć lat. Jest to przypadek podobny do wskazanego w pkt ***10.8***.

10.19. Inna transakcja związana z budynkami, która w ocenie Trybunału jest obarczona błędem niekwantyfikowalnym, odnosiła się do umowy zarządzanej przez Parlament Europejski, jak wskazano w pkt ***10.9***.

Europejski Trybunał Obrachunkowy

10.20. Niezależny biegły rewident przeprowadzający kontrolę w instytucji zbadał dwie transakcje i wykrył jeden błąd kwantyfikowalny dotyczący umowy zarządzanej przez Komisję Europejską, jak wskazano w pkt ***10.18***.

Europejska Służba Działań Zewnętrznych

10.21. Trybunał przeprowadził badanie 15 transakcji. W wyniku tego badania wykryto jeden błąd kwantyfikowalny dotyczący umowy zarządzanej przez Komisję Europejską, jak wskazano w pkt ***10.17***.

Badanie elementów systemów kontroli wewnętrznej

10.22. Trybunał zbadał funkcjonowanie systemów nadzoru i kontroli w Urzędzie Administracji i Wypłacania Należności Indywidualnych (PMO), jak opisano w ***10.3(b)***. Stwierdził, że spośród ośmiu działów PMO tylko jeden niedawno dokonał przeglądu *newralgicznych stanowisk*. Ponadto strategia PMO w zakresie zwalczania nadużyć finansowych na lata 2022–2024 nie została zaktualizowana ani nie przeprowadzono w wyznaczonym terminie formalnej oceny realizacji działań zawartych w powiązanym planie działania.

10.23. Od 2019 r. PMO stopniowo zautomatyzowało weryfikacje służące sprawdzaniu kwalifikowalności emerytów do nieprzerwanego otrzymywania świadczeń emerytalnych. Dokonując analizy narzędzia wykorzystywanego do prowadzenia ewidencji poświadczeń pozostawania przy życiu emerytów w systemie informatycznym PMO, Trybunał odnotował brak:

a) regularnych przeglądów praw dostępu użytkowników do tego narzędzia;

b) procesu monitorowania mającego na celu identyfikację emerytów, którzy nie przedłożyli poświadczeń pozostawania przy życiu, oraz działań następczych;

c) formalnych procedur przetwarzania poświadczeń pozostawania przy życiu emerytów oraz weryfikacji ich tożsamości podczas wizyt osobistych lub rozmów telefonicznych. Procedury te powinny być stosowane przez pracowników zajmujących się wprowadzaniem danych i ich zatwierdzaniem.

Braki te mogą osłabić *skuteczność* zautomatyzowanych weryfikacji dokonywanych przez PMO i zwiększyć ryzyko nienależnych płatności oraz potrzebę ich odzyskania.

Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania

10.24. W zbadanych przez Trybunał rocznych sprawozdaniach z działalności nie stwierdzono istotnych poziomów błędu, co jest zgodne z ustaleniami kontroli przeprowadzonych przez Trybunał (pkt ***10.4***).

Wnioski i zalecenia

Wnioski

10.25. Ogólne dowody kontroli uzyskane przez Trybunał i przedstawione w niniejszym rozdziale wskazują, że poziom błędu w wydatkach w dziale „Europejska administracja publiczna” nie był istotny.

Zalecenia

10.26. W ***załączniku 10.1*** przedstawiono działania podjęte w następstwie zalecenia sformułowanego pod adresem Parlamentu Europejskiego w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2022 r. W ocenie Trybunału zalecenie to zostało zrealizowane częściowo. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola za 2025 r. (pkt ***10.7***) wskazuje, że zalecenie to pozostaje aktualne.

10.27. Na podstawie przeprowadzonych prac kontrolnych Trybunał zaleca, co następuje:

Zalecenie 10.1 – Usprawnienie weryfikacji służących sprawdzaniu kwalifikowalności emerytów do nieprzerwanego otrzymywania świadczeń emerytalnych

PMO powinno:

a) wzmocnić proces monitorowania, tak aby było w stanie wykrywać brakujące poświadczenia pozostawania przy życiu emerytów i podjąć działania następcze;

b) ustanowić formalne procedury dotyczące przetwarzania poświadczeń pozostawania przy życiu w stosowanym przez Urząd systemie informatycznym oraz formalne procedury weryfikacji tożsamości emerytów.

Termin realizacji: połowa 2027 r.

Załączniki

Załącznik 10.1 – Wyniki monitorowania realizacji wcześniejszych zaleceń – dział „Europejska administracja publiczna”

Poziom akceptacji zaleceń: przyjęte; przyjęte częściowo; nieprzyjęte; brak informacji.

Poziom realizacji: w pełni; w przeważającej mierze; częściowo; niezrealizowane; brak możliwości wydania opinii lub zalecenie nie ma już zastosowania.

Rok	Zalecenie Trybunału	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – ocena Trybunału	
			Poziom realizacji	Uwagi
2022	Trybunał zaleca, co następuje: **Zalecenie 1** Służby administracji Parlamentu Europejskiego powinny udoskonalić wytyczne dotyczące wykorzystywania środków budżetowych przez europejskie grupy polityczne oraz zaproponować Prezydium działania polegające na zobowiązaniu grup politycznych do skutecznego stosowania przepisów wewnętrznych i zapewnieniu przestrzegania procedur udzielania zamówień. Termin realizacji: do końca 2024 r.			Służby administracji Parlamentu Europejskiego pracowały nad udoskonaleniem wytycznych dotyczących wykorzystywania *środków budżetowych* przez europejskie grupy polityczne i zorganizowały w tym celu kilka sesji szkoleniowych oraz zapewniły grupom politycznym wsparcie w zakresie stosowania przepisów dotyczących zamówień publicznych. Służby administracji Parlamentu Europejskiego nie zaproponowały jednak Prezydium działań polegających na zobowiązaniu tych grup do skutecznego stosowania przepisów wewnętrznych Parlamentu i zapewnieniu przestrzegania procedur udzielania zamówień.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Rozdział 11

Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności

Spis treści

	Punkty
Wstęp	**11.1.-11.10.**
Krótki opis	11.1.-11.5.
Cele polityki	11.2.
Ramy zarządzania i kontroli	11.3.-11.4.
Stan wdrożenia	11.5.
Zakres kontroli i podejście kontrolne	11.6.-11.10.
Przeprowadzona przez Trybunał ocena zgodności z warunkami płatności i warunkami kwalifikowalności	**11.11.-11.21.**
Kamienie milowe i wartości docelowe, które nie zostały osiągnięte w zadowalający sposób	11.13.-11.14.
Rozpoczęcie realizacji działań przed początkiem okresu kwalifikowalności	11.15.-11.17.
Podwójne finansowanie	11.18.-11.21.
Przeprowadzone przez Trybunał badanie wybranych systemów monitorowania i kontroli	**11.22.-11.38.**
Uchybienia we wstępnej ocenie przeprowadzonej przez Komisję	11.22.
Choć liczba niezrealizowanych istotnych zaleceń z audytów Komisji zmniejszyła się, to realizacja większości z nich jest opóźniona	11.23.-11.28.
Systemy kontroli stosowane przez państwa członkowskie są wciąż niewystarczająco skuteczne	11.29.-11.38.
Utrzymująca się konieczność wprowadzania kamieni milowych dotyczących kontroli	11.29.-11.32.
Uchybienia w stosowanych przez niektóre państwa członkowskie systemach mających gwarantować zgodność z przepisami dotyczącymi zamówień publicznych i zasadami pomocy państwa	11.33.-11.37.
Uchybienia we wnioskach o płatność	11.38.

Analiza zmian w decyzjach wykonawczych Rady 11.39.-11.48.

Kilka decyzji wykonawczych Rady zmieniono po złożeniu wniosku o płatność w celu dostosowania tych decyzji do rzeczywistych osiągnięć 11.41.-11.42.

Obiektywne okoliczności nie zawsze były wystarczająco wyjaśnione i często nie były poparte odpowiednimi dowodami 11.43.-11.44.

W wyniku niektórych zmian z działań realizowanych w ramach RRF usunięto pewne ważne etapy wdrażania 11.45.

Uchybienia dotyczące wpływu zmian na szacunki kosztów 11.46.-11.48.

Problemy związane z koncepcją działań, kamieni milowych i wartości docelowych 11.49.-11.53.

Roczne sprawozdania z działalności oraz sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania 11.54.-11.59.

Wnioski i zalecenia 11.60.-11.62.

Wnioski 11.60.-11.61.

Zalecenia 11.62.

Załączniki

Załącznik 11.1 – Podejście kontrolne i metodyka kontroli

Załącznik 11.2 — Wyniki kontroli dotacji wypłaconych na rzecz państw członkowskich

Załącznik 11.3 – Wyniki monitorowania realizacji wcześniejszych zaleceń

Wstęp

Krótki opis

11.1. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) został ustanowiony rozporządzeniem (UE) 2021/241 (zwanym dalej „rozporządzeniem”), które weszło w życie 19 lutego 2021 r. Na późniejszym etapie dwukrotnie wprowadzono zmiany w rozporządzeniu: pierwsza zmiana wprowadzona w lutym 2023 r. umożliwiła państwom członkowskim dodanie do krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności (KPO) rozdziału *REPowerEU*[1], natomiast druga zmiana z lutego 2024 r.[2] pozwoliła państwom członkowskim na ujęcie w KPO – w postaci szacowanych kosztów – wkładu wniesionego przez te państwa na potrzeby utworzenia *Platformy na rzecz Technologii Strategicznych dla Europy (STEP)*. Ze środków RRF wspierane są reformy i inwestycje realizowane w państwach członkowskich od początku pandemii COVID-19 w lutym 2020 r. (od 1 lutego 2022 r. w przypadku REPowerEU). Realizacja instrumentu ma zakończyć się 31 grudnia 2026 r.

Cele polityki

11.2. RRF utworzono głównie po to, by złagodzić gospodarcze i społeczne skutki pandemii COVID-19, a jednocześnie sprawić, by gospodarki państw członkowskich stały się bardziej odporne i lepiej przygotowane na przyszłe wyzwania, w tym by przyspieszyć postępy w ekologicznej i cyfrowej transformacji tych gospodarek. W planie REPowerEU, mającym stanowić unijną odpowiedź na zakłócenia na światowym rynku energii wywołane agresją Rosji na Ukrainę, wprowadzono dodatkowy cel zakładający uniezależnienie się UE od rosyjskich paliw kopalnych przez transformację systemu energetycznego UE.

---

[1] Rozporządzenie (UE) 2023/435.

[2] Rozporządzenie (UE) 2024/795.

Ramy zarządzania i kontroli

11.3. Komisja wdraża RRF w drodze *zarządzania bezpośredniego*, co oznacza, że jest ona bezpośrednio odpowiedzialna za jego wdrożenie. Płatności w ramach RRF są uzależnione od tego, czy dane państwo członkowskie osiągnie w zadowalający sposób *kamienie milowe* i *wartości docelowe* określone w załącznikach do *decyzji wykonawczej Rady* zatwierdzającej KPO tego państwa[3]. Spełnione muszą zostać również inne wymogi – nie może wystąpić regres w odniesieniu do kamieni milowych i wartości docelowych, które uprzednio zostały osiągnięte w zadowalający sposób, oraz nie może dojść do naruszenia zasady dotyczącej podwójnego finansowania. Warunki kwalifikowalności określone w rozporządzeniu obejmują przestrzeganie okresu kwalifikowalności, *zasadę „nie czyń poważnych szkód”* oraz zasadę dotyczącą niezastępowania krajowych wydatków budżetowych o powtarzającym się charakterze (z wyjątkiem należycie uzasadnionych przypadków)[4]. Państwa członkowskie muszą zagwarantować, że środki zostaną wykorzystane zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa unijnego i krajowego, w szczególności dotyczącymi zapobiegania *nadużyciom finansowym*, korupcji i konfliktom interesów, ich wykrywania i korygowania. Państwa członkowskie mogą składać wnioski o płatność środków finansowych do dwóch razy w roku. Każdemu wnioskowi musi towarzyszyć podsumowanie audytów i deklaracja zarządcza dotycząca dostarczonych informacji.

11.4. Zgodnie z wymogami rozporządzenia Komisja ocenia, czy kamienie milowe i wartości docelowe zostały osiągnięte w zadowalający sposób, co stanowi warunek wypłaty środków finansowych z RRF. Otrzymanie przez państwo członkowskie płatności z RRF nie jest uzależnione od wydatkowania środków zgodnie z przepisami unijnymi i krajowymi. Trybunał zwracał już uwagę w poprzednich latach, że stanowi to istotną różnicę[5] dla prac kontrolnych Trybunału w porównaniu z innymi obszarami budżetu UE, w przypadku których Trybunał ocenia zgodność ze wszystkimi odpowiednimi przepisami unijnymi i krajowymi aż do poziomu ostatecznego odbiorcy (np. kwalifikowalność poniesionych kosztów lub zgodność z zasadami *pomocy państwa* i przepisami dotyczącymi *zamówień publicznych*)[6].

---

[3] Art. 24 ust. 2 rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie (UE) 2021/241.

[4] Tamże, art. 5, 9, art. 17 ust. 2 oraz art. 24 ust. 3.

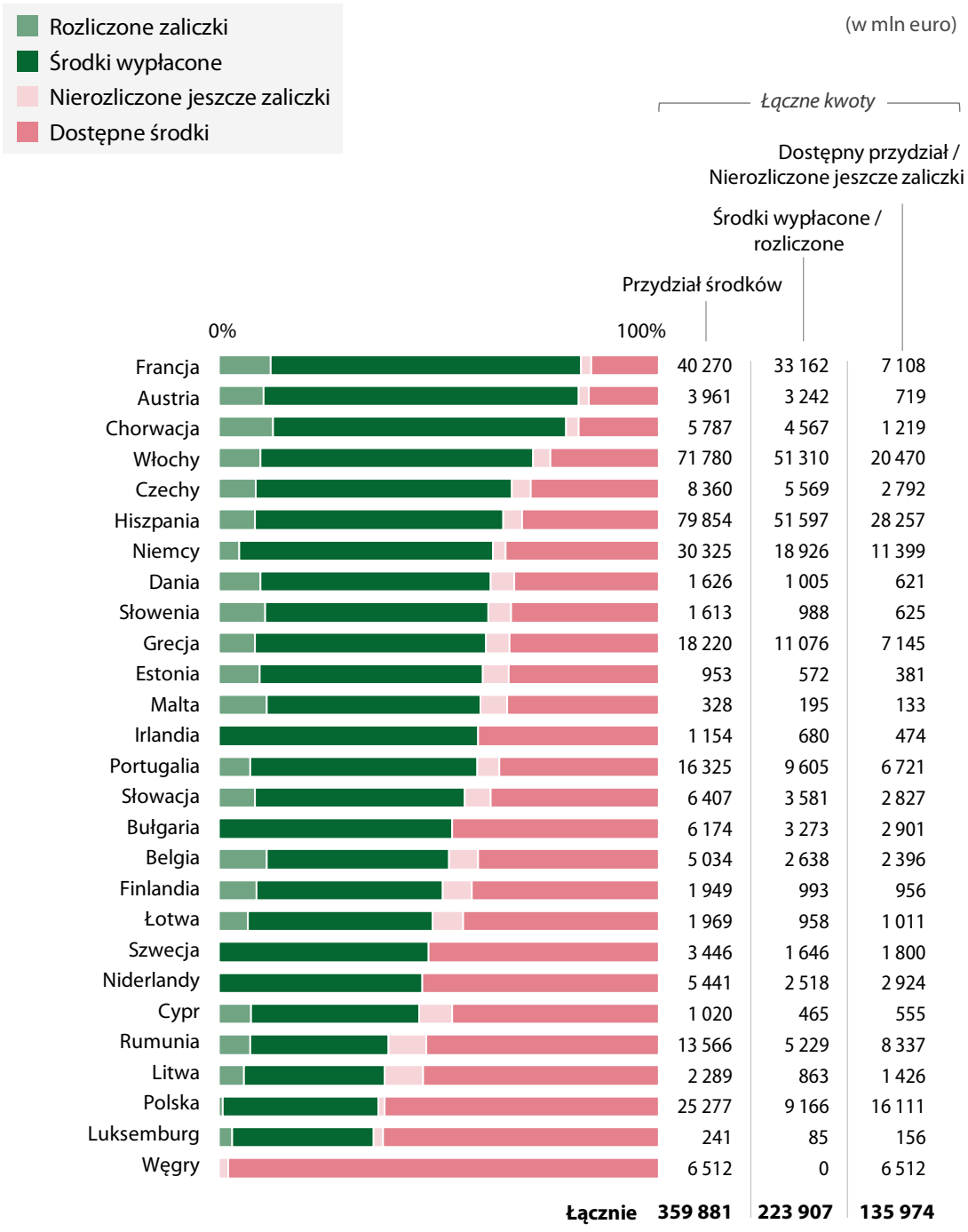
[5] Sprawozdanie roczne za 2023 r., pkt XXXVIII.

[6] Tamże, pkt 11.13.

Stan wdrożenia

11.5. Do końca 2025 r. Komisja dokonała 102 płatności w ramach *dotacji* (jednej w 2021 r., 13 w 2022 r., 23 w 2023 r., 28 w 2024 r. i 37 w 2025 r.) na łączną kwotę wydatków wynoszącą 223,9 mld euro. Oznacza to, że w ostatnim roku RRF do wypłaty pozostało 38% łącznych dostępnych środków (na dotacje) (zob. ***rys. 11.1***). Trybunał odnotowuje, że do końca 2025 r. Węgry nie złożyły jeszcze żadnego wniosku o płatność.

Rys. 11.1 – Postępy w wypłacaniu dotacji z RRF w rozbiciu na poszczególne państwa członkowskie zgodnie ze stanem na 31 grudnia 2025 r.



	2021	2022	2023	2024	2025	Łącznie
Zaliczki	36 373	271	1 692	2 412	0	**40 748**
Środki wypłacone	10 000	46 897	46 326	53 484	40 078	**196 785**
Środki rozliczone	1 494	6 803	7 150	6 370	5 305	**27 122**

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

11.6. W 2025 r. wydatki w ramach dotacji RRF wyniosły łącznie 45,4 mld euro, a kontrolą Trybunału objęto wszystkie 37 płatności w ramach dotacji o łącznej wartości 40,1 mld euro oraz *rozliczenie* płatności zaliczkowych na łączną kwotę 5,3 mld euro.

11.7. Zgodnie z podejściem kontrolnym przedstawionym w ***załączniku 11.1*** Trybunał zbadał następujące elementy, aby sformułować opinię na temat prawidłowości wydatków z RRF dokonanych w 2025 r.:

a) 200 kamieni milowych i 220 wartości docelowych uwzględnionych we wnioskach dotyczących 37 płatności w ramach dotacji dokonanych w 2025 r., aby ocenić, czy spełniono warunki płatności i warunki kwalifikowalności (zob. ***rys. 11.2***). Trybunał skontrolował 40% łącznej populacji kamieni milowych i wartości docelowych. Ocena ta obejmowała:

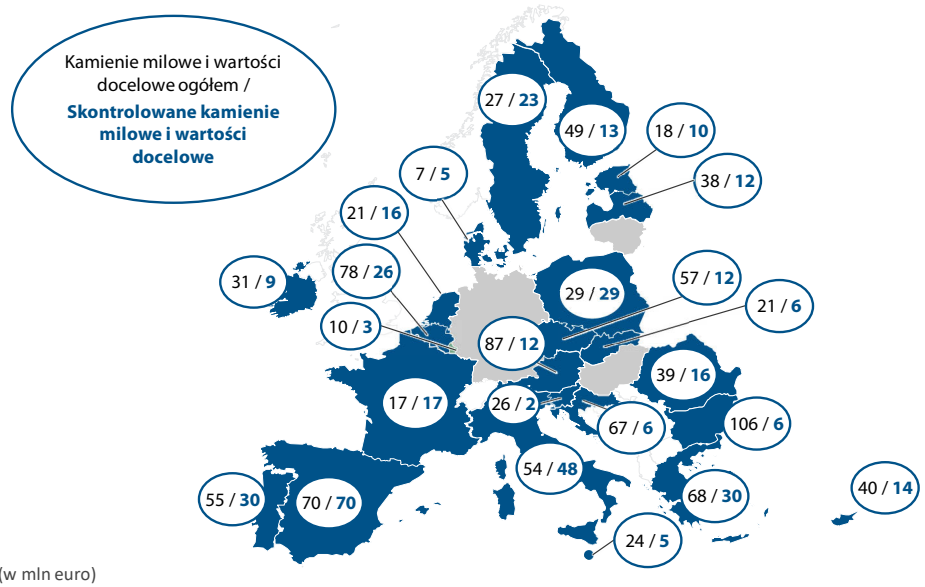
   (i) przegląd dokumentacji dotyczącej wstępnych ocen Komisji oraz dokumentacji dotyczącej ośmiu kamieni milowych i wartości docelowych związanych z systemami audytu i kontroli w państwach członkowskich;

   (ii) wizyty na miejscu dotyczące 27 kamieni milowych i wartości docelowych w pięciu państwach członkowskich (Belgia, Hiszpania, Łotwa, Austria i Polska);

b) sprawozdania z audytów *ex post* przeprowadzonych przez Komisję. Kontrolerzy dokonali przeglądu prac audytowych Komisji i zgłoszonych przez nią ustaleń, w tym realizacji zaleceń wynikających z tych audytów;

c) sprawozdawczość Dyrekcji Generalnej do Spraw Gospodarczych i Finansowych (DG ECFIN) na temat prawidłowości wydatków z RRF dokonanych w 2025 r. zawartą w jej *rocznym sprawozdaniu z działalności* oraz sposób, w jaki informacje te zostały przedstawione w *sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania dotyczącym budżetu UE*.

Rys. 11.2 – Kamienie milowe i wartości docelowe powiązane z wydatkami z RRF poniesionymi w 2025 r. (ogółem oraz skontrolowane przez Trybunał)



(w mln euro)

		Populacja objęta kontrolą		Próba kontrolna		Odsetek kamieni milowych oraz wartości docelowych, które zostały skontrolowane
Państwo członkowskie	Wydatki	Łączna liczba kamieni milowych	Łączna liczba wartości docelowych	Skontrolowane kamienie milowe	Skontrolowane wartości docelowe	
Belgia (*)	1 695	55	23	10	16	33%
Bułgaria (*)	1 904	96	10	2	4	6%
Czechy (*)	2 003	31	26	2	10	21%
Dania	148	5	2	3	2	71%
Estonia	143	13	5	6	4	56%
Irlandia (*)	356	19	12	2	7	29%
Grecja (*)	3 997	58	10	20	10	44%
Hiszpania (*)	8 136	28	42	28	42	100%
Francja	3 776	7	10	7	10	100%
Chorwacja (*)	1 204	29	38	2	4	9%
Włochy (*)	8 836	31	23	25	23	89%
Cypr (*)	220	30	10	8	6	35%
Łotwa	339	27	11	7	5	32%
Luksemburg	60	6	4	1	2	30%
Malta	57	12	12	3	2	21%
Niderlandy	1 185	15	6	10	6	76%
Austria (*)	2 438	63	24	6	6	14%
Polska	2 266	19	10	19	10	100%
Portugalia (*)	2 176	31	24	6	24	55%
Rumunia	1 044	34	5	11	5	41%
Słowenia	463	20	6	1	1	8%
Słowacja	569	15	6	4	2	29%
Finlandia (*)	720	39	10	7	6	27%
Szwecja	1 646	14	13	10	13	85%
Łącznie	45 383	**697**	**342**	**200**	**220**	40%

(*) W 2025 r. dokonano więcej niż jednej płatności.
Dodatkowe informacje na temat wyboru kamieni milowych i wartości docelowych znajdują się w *załączniku 11.1*, pkt *(9)*–*(11)*. Zakres prac kontrolnych Trybunału różni się w zależności od państwa, ponieważ kontrolerzy skoncentrowali się na płatnościach o wysokiej wartości.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

11.8. Kontrola Trybunału nie obejmuje prawidłowości wydatków poniesionych przez ostatecznych odbiorców ani komponentu pożyczkowego RRF.

11.9. Biorąc pod uwagę dużą liczbę zmian w decyzjach wykonawczych Rady i znaczenie tych zmian dla skutecznego wdrażania RRF, Trybunał dokonał również przeglądu próby – dobranej na podstawie analizy ryzyka – 32 zmian (dotyczących 20 kamieni milowych i wartości docelowych). Kontrolerzy Trybunału przeanalizowali, w jakim stopniu państwa członkowskie uzasadniły, że dana zmiana wynikała z obiektywnych okoliczności (art. 21 rozporządzenia), a także zbadali późniejszą analizę przeprowadzoną przez Komisję. Ponadto Trybunał przeprowadza obecnie odrębną kontrolę, aby zbadać, czy ostatnie rundy zmian KPO w latach 2025–2026 – zmian ocenionych przez Komisję i zatwierdzonych przez Radę – pozostają zgodne z ogólnym poziomem ambicji wcześniejszych planów.

11.10. Ponadto Trybunał dokonał przeglądu próby – dobranej na podstawie analizy ryzyka – 20 zamówień publicznych w pięciu państwach członkowskich (Belgia, Hiszpania, Francja, Portugalia i Rumunia) oraz 10 przypadków udzielenia pomocy państwa w czterech państwach członkowskich (Dania, Francja, Cypr i Szwecja) w związku z płatnościami w ramach RRF dokonanymi w 2025 r. Te prace kontrolne miały na celu stwierdzenie, czy postępowania o udzielenie zamówienia i procedury udzielenia pomocy państwa przeprowadzono zgodnie z przepisami unijnymi i krajowymi.

Przeprowadzona przez Trybunał ocena zgodności z warunkami płatności i warunkami kwalifikowalności

11.11. Trybunał sformułował ustalenia mające wpływ finansowy w przypadku 16 z ogólnej liczby 420 kamieni milowych i wartości docelowych objętych analizą (zob. ***załącznik 11.2***). Ustalenia te dotyczyły dziewięciu płatności zrealizowanych łącznie na rzecz dziewięciu państw członkowskich (z ogólnej liczby 37 płatności i powiązanego rozliczenia zaliczek w ramach RRF). Trybunał stwierdził, że minimalny wpływ finansowy sformułowanych ustaleń przekracza *próg istotności* przyjęty przez Trybunał.

11.12. Ze względu na model wydatkowania środków z RRF oraz metodykę zawieszania płatności stosowaną przez Komisję[7] (która wymaga dokonania wielu osądów, co może prowadzić do interpretowania stanu faktycznego na różne sposoby) Trybunał nie podaje informacji na temat poziomu *błędu* jak w innych unijnych obszarach wydatków (zob. ***załącznik 11.1***). Na ***rys. 11.3*** przedstawiono poszczególne rodzaje ustaleń mających wpływ finansowy.

Rys. 11.3 – Poszczególne rodzaje ustaleń mających wpływ finansowy



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

[7] COM (2023) 99, załącznik II do komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady pt. „Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – dwa lata później – Wyjątkowy instrument leżący u podstaw zielonej i cyfrowej transformacji UE”.

Kamienie milowe i wartości docelowe, które nie zostały osiągnięte w zadowalający sposób

11.13. W toku przeprowadzonych kontroli Trybunał wykrył w siedmiu państwach członkowskich 10 kamieni milowych i wartości docelowych, które nie zostały osiągnięte w zadowalający sposób. Kontrolerzy Trybunału stwierdzili, że nie wszystkie elementy wymagane w ramach danego kamienia milowego lub wartości docelowej zostały osiągnięte oraz że te brakujące elementy były zbyt istotne, by można uznać je za minimalne dopuszczalne odstępstwo (zob. przykład w ***ramce 11.1***). Komisja dokonała jednak odnośnych płatności.

Ramka 11.1

Przykład kamienia milowego, który nie został osiągnięty w zadowalający sposób

Polska – opis kamienia milowego B5G: „W rozporządzeniu ustanowione zostaną normy jakości dla paliw stałych z biomasy przeznaczonych do użytku w gospodarstwach domowych, w tym granulatu drzewnego”.

W maju 2025 r. Polska przyjęła rozporządzenie ustanawiające normy jakości wyłącznie w odniesieniu do granulatu drzewnego (12 norm) i brykietu (8 norm), które są używane w 14,9% wszystkich urządzeń grzewczych wykorzystujących biomasę jako paliwo w polskich gospodarstwach domowych. Pozostałe rodzaje biomasy (głównie drewno opałowe), które są używane w pozostałych 85,1% wszystkich urządzeń grzewczych, nie są objęte rozporządzeniem.

Komisja uznała ten kamień milowy za osiągnięty w zadowalający sposób, a wykluczenie z zakresu rozporządzenia innych rodzajów biomasy potraktowała jako minimalne odstępstwo. Komisja uważa, że nie było potrzeby ustanawiania norm jakości dla pozostałych rodzajów biomasy, ponieważ podlegają one normom określonym w uchwałach antysmogowych.

Uchwały antysmogowe są jednak aktami prawnymi o zasięgu regionalnym, a nie o zasięgu krajowym, tymczasem decyzja wykonawcza Rady nakłada wymóg wprowadzenia przepisów krajowych. Ponadto uchwały te obowiązują tylko w 14 z 16 polskich województw i określają jedynie jedną normę (maksymalną wilgotność) w odniesieniu do wszystkich rodzajów biomasy, w tym granulatu drzewnego i brykietów.

Trybunał nie uznaje powyższego odstępstwa za minimalne, ponieważ znakomita większość biomasy wykorzystywanej jako paliwo w gospodarstwach domowych nie jest objęta rozporządzeniem ujętym w ramach tego kamienia milowego. W związku z tym Trybunał stwierdził, że tego kamienia milowego nie osiągnięto w zadowalający sposób.

Trybunał wykrył również kamienie milowe bądź wartości docelowe, które nie zostały osiągnięte w zadowalający sposób, w płatnościach dokonanych na rzecz Bułgarii, Irlandii, Grecji, Hiszpanii, Włoch i Szwecji.

11.14. W ubiegłym roku Trybunał wstrzymał się ze sformułowaniem wniosków pokontrolnych, jeśli chodzi o osiągnięcie w zadowalający sposób dwóch *kamieni milowych dotyczących kontroli* ujętych w pierwszej płatności na rzecz Polski[8]. Te kamienie milowe, których osiągnięcie było warunkiem wstępnym dokonania jakiejkolwiek płatności w ramach RRF na rzecz Polski, miały na celu wzmocnienie niezależności i bezstronności sądów przez reformę systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. Wprawdzie Trybunał zwrócił uwagę na poważne uchybienia w powoływaniu sędziów, nie sformułował jednak wniosków ze względu na oczekujący na rozpatrzenie wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym skierowany do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) w sprawie C-517/24. Sprawa ta dotyczyła bezpośrednio tego zagadnienia. TSUE uznał wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym za niedopuszczalny, ponieważ uznał, że wykracza on poza właściwość TSUE do orzekania w trybie prejudycjalnym. W związku z tym nie zbadał on co do istoty pytań zadanych przez sąd odsyłający. Niemniej odnośna sprawa jest nadal w toku przed sądem krajowym. Kontrolerzy odnotowują jednak, że przed TSUE nadal toczą się inne powiązane sprawy związane ze wspomnianymi kamieniami milowymi (np. sprawa C-555/24). W związku z tym Trybunał czeka na ostateczne orzeczenia TSUE w tych sprawach i dopiero wówczas sformułuje wniosek co do tego, czy przedmiotowe kamienie milowe i inny powiązany z nimi kamień milowy zostały osiągnięte w zadowalający sposób.

Rozpoczęcie realizacji działań przed początkiem okresu kwalifikowalności

11.15. Rozporządzenie stanowi, że w ramach RRF można finansować wyłącznie działania, które rozpoczęły się od 1 lutego 2020 r.[9] W rozporządzeniu nie ujęto jednak dodatkowych kryteriów określających, co oznacza rozpoczęcie działania. W październiku 2024 r. Komisja wydała wytyczne[10], w których wyjaśniła, że za rozpoczęcie działania przyjmuje początek faktycznego wdrażania danego działania w terenie w momencie poniesienia kosztów.

---

[8] Sprawozdanie roczne za 2024 r., pkt 11.16.

[9] Art. 17 ust. 2 rozporządzenia.

[10] COM (2024) 474, załącznik II do sprawozdania Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady z wdrażania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

11.16. Zdaniem Trybunału – czemu dawał już wyraz wcześniej[11] – za rozpoczęcie działania należy uznać datę pierwszego (prawnego) *zobowiązania* (np. w formie umowy, zamówienia lub decyzji o finansowaniu), ponieważ są to pierwsze kroki podejmowane w ramach danego działania. Taka umowa lub decyzja w sprawie finansowania tworzy określone zobowiązanie i uruchamia działalność gospodarczą i produkcyjną na poziomie wykonawcy i podwykonawcy, czego wynikiem są późniejsze płatności.

11.17. Trybunał ustalił, że w przypadku czterech wartości docelowych ujętych w dwóch płatnościach (na rzecz Belgii i Szwecji) realizacja projektów rozpoczęła się przed lutym 2020 r. W związku z tym te cztery projekty nie powinny zostać sfinansowane z RRF.

Podwójne finansowanie

11.18. Unikanie podwójnego finansowania jest kluczową zasadą warunkującą kwalifikowalność wydatków UE[12] i ma zasadnicze znaczenie dla ochrony interesów finansowych Unii[13].

11.19. W rozporządzeniu w sprawie RRF wykorzystano pojęcie podwójnego finansowania w tradycyjnym rozumieniu opartym na kosztach, mimo że płatności z RRF nie dokonuje się na zasadzie zwrotu poniesionych kosztów kwalifikowalnych, lecz mają one na celu wynagrodzenie osiągnięcia w zadowalający sposób kamieni milowych i wartości docelowych. Trybunał uznaje, że w przypadku RRF podwójne finansowanie ma miejsce, gdy te same koszty związane z określonym kamieniem milowym lub wartością docelową zostaną sfinansowane dwukrotnie lub gdy te same produkty zostaną zadeklarowane – a tym samym sfinansowane – dwukrotnie. Ten sam produkt nie może być dwukrotnie finansowany z budżetu UE, nawet jeśli jeden z wykorzystanych instrumentów finansowych nie jest oparty na kosztach.

---

[11] Sprawozdanie roczne za 2023 r., pkt 11.22.

[12] Art. 191 ust. 3 rozporządzenia finansowego.

[13] Art. 1 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95.

11.20. W swoim sprawozdaniu specjalnym 22/2024 Trybunał stwierdził, że systemy ustanowione i wdrożone przez Komisję i państwa członkowskie nie są jeszcze wystarczające, aby odpowiednio ograniczyć zwiększone ryzyko podwójnego finansowania z RRF i innych funduszy unijnych.

11.21. Trybunał wykrył dwa przypadki podwójnego finansowania (zob. przykład w ***ramce 11.2***), gdy dane operacje nie powinny były zostać sfinansowane z RRF.

Ramka 11.2

Przykład kamienia milowego sfinansowanego z RRF i innych funduszy UE

Łotwa – opis kamienia milowego 144: „Mapowanie zasobów ludzkich w opiece zdrowotnej obejmuje szczegółowe informacje na temat liczby pracowników służby zdrowia pracujących w różnych dyscyplinach, w sektorze publicznym i prywatnym, na wszystkich poziomach opieki".

Komisja uważa, że nie może dojść do podwójnego finansowania, jeśli ze środków RRF nie pokrywa się tych samych kosztów. Weryfikując ten aspekt, Komisja bazuje na informacjach na temat kosztów przedstawionych przez państwo członkowskie w KPO.

Trybunał stwierdził, że produkt, jaki miał zostać wypracowany w ramach wspomnianego wyżej kamienia milowego – mapa zasobów ludzkich w opiece zdrowotnej – został już w pełni sfinansowany, opracowany i przyjęty w ramach projektu finansowanego ze środków Instrumentu Wsparcia Technicznego UE.

Był to jeden z dwóch przypadków podwójnego finansowania, jaki kontrolerzy odnotowali na Łotwie.

Przeprowadzone przez Trybunał badanie wybranych systemów monitorowania i kontroli

Uchybienia we wstępnej ocenie przeprowadzonej przez Komisję

11.22. W przypadku 12 z 16 ustaleń mających wpływ finansowy Trybunał stwierdził uchybienia w ocenie przeprowadzonej przez Komisję. Ponadto Trybunał wykrył 28 przypadków uchybień w ocenie Komisji, które nie miały wpływu na kwestię osiągnięcia w zadowalający sposób kamienia milowego lub wartości docelowej. W tych przypadkach Komisja nie przeprowadziła wystarczających kontroli, aby ocenić wiarygodność danych przekazanych wraz z wnioskiem o płatność, w związku z czym Trybunał uzyskał od państw członkowskich dodatkowe informacje (zob. przykład w *ramce 11.3*).

Ramka 11.3

Przykład uchybienia we wstępnej ocenie przeprowadzonej przez Komisję

Cypr – opis wartości docelowej 193: „Zmniejszenie zaległości w toczących się sprawach dotyczących wydawania aktów własności […]. Z tej łącznej liczby 20 000 oczekujących aktów własności 80% podlega rozstrzygnięciu w wyniku wydania aktów własności albo odrzucenia sprawy”.

Komisja oparła swoją ocenę osiągnięcia tej wartości docelowej na sprawozdaniu z postępów przedłożonym przez władze cypryjskie oraz na zdalnej weryfikacji systemu. Nie zweryfikowała jednak wiarygodności zagregowanych informacji.

W szczególności Komisja nie zwróciła się o przedstawienie wykazu spraw w toku ani spraw zakończonych, nie dokonała też doboru próby poszczególnych wniosków w celu zweryfikowania dokładności zgłoszonych danych liczbowych, czego wymagają jej wewnętrzne wytyczne dotyczące doboru próby.

W rezultacie Komisja nie dysponowała wystarczającymi i odpowiednimi dowodami potwierdzającymi, czy zmniejszono o 80% zaległości w postaci 20 000 oczekujących na rozpatrzenie tytułów własności nieruchomości.

Choć liczba niezrealizowanych istotnych zaleceń z audytów Komisji zmniejszyła się, to realizacja większości z nich jest opóźniona

11.23. Zgodnie z przepisami *rozporządzenia finansowego*[14] oraz treścią umów w sprawie finansowania podpisanych z państwami członkowskimi Komisja przeprowadza audyty *ex post*, aby wykryć i skorygować błędy dotyczące operacji po tym, jak operacje te zostały już zatwierdzone.

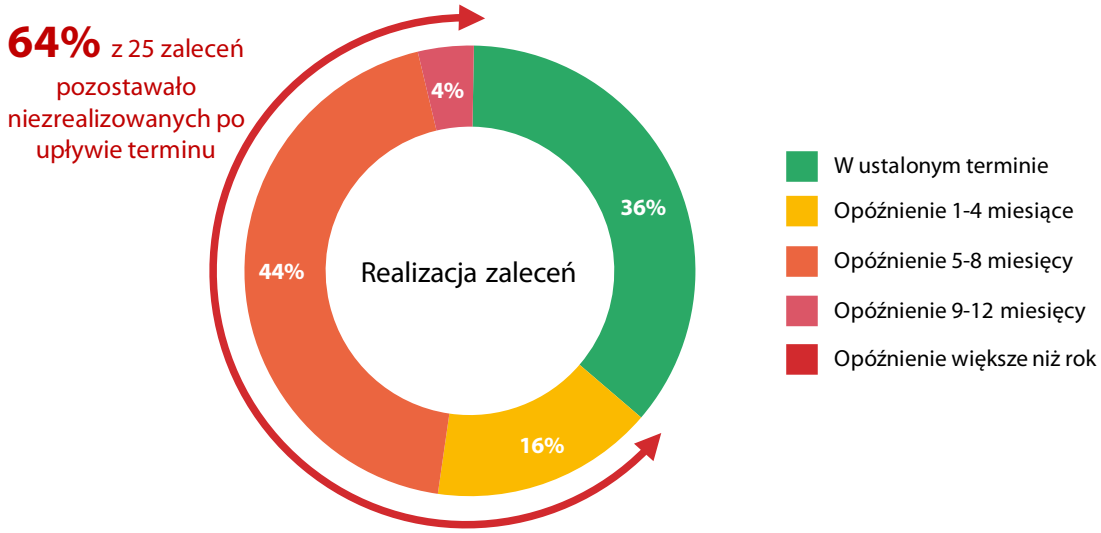
11.24. Od 2021 r. Komisja sporządziła 37 końcowych sprawozdań z audytu zawierających łącznie 852 zalecenia skierowane do 21 państw członkowskich. Zgodnie ze stanem na 11 maja 2026 r. Komisja uznaje, że 758 (89%) zaleceń zrealizowano, a pozostałe 94 (11%) wciąż oczekują na realizację. Sprawozdawczość Komisji składa się z trzech głównych etapów (skrócone sprawozdanie robocze, wersja wstępna sprawozdania i sprawozdanie końcowe). Komisja ustaliła wewnętrzny termin 40 dni od daty zakończenia prac audytowych w terenie na sporządzenie wersji wstępnej sprawozdania z audytu. Trybunał odnotowuje, że zgodnie ze stanem na koniec maja 2026 r. 34 audyty są nadal na etapie sporządzania skróconego sprawozdania roboczego średnio dziewięć miesięcy po dacie zakończenia prac audytowych, co odwleka w czasie przyjęcie potencjalnych zaleceń.

11.25. Komisja kategoryzuje sformułowane ustalenia na ustalenia o znaczeniu krytycznym, bardzo istotne, istotne lub pożądane. Ustalenia o znaczeniu krytycznym i bardzo istotne ustalenia mogą sprawić, że Komisja wprowadzi kamienie milowe dotyczące kontroli (zob. pkt ***11.29***) bądź zgłosi w rocznym sprawozdaniu z działalności stosowne *zastrzeżenie*, jeśli państwa członkowskie jeszcze nie przyjęły danego zalecenia, odrzuciły je bądź nie podjęły działań w celu realizacji zalecenia. Ustalenia te mogą również wskazywać na poważne naruszenie zobowiązań wynikających z umowy w sprawie finansowania.

11.26. Liczba niezrealizowanych zaleceń wynikających z ustaleń o znaczeniu krytycznym lub bardzo istotnych ustaleń spadła ze 136 w 2025 r. do 25 w 2026 r. Pomimo tej poprawy w przypadku 64% wciąż niezrealizowanych zaleceń odnotowywano opóźnienia w realizacji w ostatnim roku wdrażania RRF (według stanu na grudzień 2025 r.) (zob. ***rys. 11.4***).

[14] Art. 74 ust. 6 rozporządzenia finansowego.

Rys. 11.4 – Opóźnienia w realizowaniu zaleceń wynikających z ustaleń o znaczeniu krytycznym i bardzo istotnych ustaleń sformułowanych w toku audytów Komisji



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

11.27. W ***tabeli 11.1*** przedstawiono liczbę zaleceń wynikających z ustaleń o znaczeniu krytycznym i bardzo istotnych ustaleń odnoszących się do systemów kontroli państw członkowskich. Na rysunku zamieszczono również szczegółowe informacje na temat statusu realizacji tych zaleceń.

Tabela 11.1 – W przypadku większości niezrealizowanych zaleceń wynikających z ustaleń o znaczeniu krytycznym i bardzo istotnych ustaleń termin realizacji już upłynął

	Zalecenia o znaczeniu krytycznym			Bardzo istotne		
	Niezrealizowane		Zrealizowane	Niezrealizowane		Zrealizowane
	Nierealizowane (przed upływem terminu)	Nierealizowane (po upływie terminu)		Nierealizowane (przed upływem terminu)	Nierealizowane (po upływie terminu)	
Uchybienia w systemach kontroli państw członkowskich i ochronie interesów finansowych UE						
Uchybienia w kontrolach dotyczących konfliktu interesów, podwójnego finansowania, nadużyć finansowych i korupcji	-	5	22	-	1	65
Nieodpowiednie lub niewystarczające kontrole dotyczące zgodności z przepisami unijnymi i krajowymi (w tym z przepisami dotyczącymi zamówień publicznych i pomocy państwa) bądź z zasadą „nie czyń poważnych szkód”	-	-	8	-	4	43
Podejrzenie popełnienia nadużycia finansowego	-	-	2	-		7
Niewykorzystywanie bazy Arachne jako narzędzia do wykrywania ryzyka lub wykorzystywanie jej w ograniczonym zakresie	-	-	-	2	-	7
Uchybienia we wniosku o płatność						
Zadeklarowanie niekwalifikowalnych projektów lub pozycji kosztów	-	-	2	-	-	3
Uchybienia w audytach przeprowadzanych przez krajowe instytucje audytowe (np. nieprawidłowa ocena, uchybienia metodyczne)	-	-	-	6	-	26
Nieodpowiednia lub niewystarczająca *ścieżka audytu* lub proces zarządzania danymi	-	-	43	-	1	78

Inne uchybienia						
Nieodpowiednie gromadzenie danych niezgodne z art. 22 ust. 2 lit. d) rozporządzenia	-	-	14	-	4	27
Brak zdolności administracyjnych, odpowiednich szkoleń lub czytelnej struktury organizacyjnej	-	-	1	-	-	28
Nieprzestrzeganie zasad dotyczących jawności	-	-	4	1	1	43
Łącznie (Liczba zaleceń / państw członkowskich, do których skierowano zalecenia)	**-**	**5/2**	**96/12**	**9/1**	**11/6**	**327/19**

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

11.28. Trybunał dobrał próbę ośmiu już zrealizowanych zaleceń o znaczeniu krytycznym i bardzo istotnych zaleceń, aby sprawdzić, czy zostały one faktycznie zrealizowane. Kontrolerzy stwierdzili, że Komisja uznała bez odpowiednich dowodów, że dwa zalecenia zostały zrealizowane. W tych dwóch przypadkach zalecenia miały na celu uwzględnienie ustaleń dotyczących braku odpowiednich procedur ochrony interesów finansowych Unii. Przedstawione dowody nie wskazywały na faktyczne wdrożenie tych procedur.

Systemy kontroli stosowane przez państwa członkowskie są wciąż niewystarczająco skuteczne

Utrzymująca się konieczność wprowadzania kamieni milowych dotyczących kontroli

11.29. Jeśli w toku prowadzonych audytów Komisja wykryje uchybienia w systemie kontroli danego państwa członkowskiego, może w trakcie przeglądu KPO tego państwa dodać odpowiednie *kamienie milowe dotyczące kontroli*. Dodanie kamieni milowych dotyczących kontroli uzależnia wszystkie przyszłe płatności w ramach RRF od wcześniejszego osiągnięcia tych kamieni w zadowalający sposób przez zainteresowane państwo członkowskie. Trybunał uważa, że wyznaczenie kamieni milowych dotyczących kontroli stanowi istotny krok w kierunku usprawnienia systemów kontroli w państwach członkowskich[15]. Niemniej konieczność wprowadzenia takich kamieni milowych wskazuje również, że systemy stosowane przez państwa członkowskie nie są w pełni skuteczne.

11.30. Prace kontrolne Trybunału nie mają na celu wydania opinii na temat ogólnej *skuteczności* systemów kontroli stosowanych przez państwa członkowskie. Niemniej przeprowadzona przez kontrolerów ocena osiągnięcia w zadowalający sposób kamieni milowych dotyczących kontroli umożliwia Trybunałowi ocenę kluczowych elementów tych systemów. W 2025 r. (przedostatnim roku RRF) państwa członkowskie nadal wdrażały kamienie milowe dotyczące kontroli, aby zapewnić gotowość krajowych systemów kontroli do wdrożenia RRF. Trybunał stwierdził, że ogólnie rzecz biorąc, wszystkie osiem kamieni milowych dotyczących kontroli, które były związane z płatnościami w ramach dotacji z RRF dokonanymi w 2025 r., osiągnięto w zadowalający sposób.

[15] Przegląd 02/2025 pt. „Ukierunkowanie na wyniki, rozliczalność i przejrzystość – z niedociągnięć RRF warto wyciągnąć wnioski na przyszłość”, pkt 63.

11.31. Jeśli chodzi o państwa członkowskie, w przypadku których od osiągnięcia kamieni milowych dotyczących kontroli uzależniono dokonanie drugiej lub kolejnej płatności, uchybienia w systemach kontroli występujące do momentu osiągnięcia przedmiotowych kamieni stwarzają ryzyko dla ochrony interesów finansowych UE, co może wpłynąć na prawidłowość wydatków. Trybunał ustalił, że spośród ośmiu kamieni milowych dotyczących kontroli, o których mowa powyżej, pięć (dwa w Belgii i po jednym w Irlandii, Austrii i Finlandii) ujęto w drugich wnioskach o płatność złożonych przez dane państwo, natomiast pozostałe trzy (wszystkie w Szwecji) odnoszą się do pierwszego wniosku o płatność.

W niektórych państwach członkowskich utrzymują się uchybienia w systemach kontroli

11.32. Na podstawie przeglądu sprawozdań z audytów przeprowadzonych przez Komisję i realizacji odpowiednich zaleceń Trybunał stwierdził, co następuje:

- Jeśli chodzi o problematyczne kwestie dotyczące podwójnego finansowania, sprawozdanie Komisji dotyczące ochrony interesów finansowych Unii zawiera bardzo istotne ustalenie w odniesieniu do kontroli dotyczących ryzyka podwójnego finansowania. Ustalenie to obejmuje istotną część systemu kontroli stosowanego przez jedno z państw członkowskich. Nie ma zatem żadnej gwarancji, że to państwo członkowskie wdrażało KPO z odpowiednimi zabezpieczeniami w zakresie podwójnego finansowania od momentu sformułowania tego ustalenia (grudzień 2023 r.) do momentu zamknięcia powiązanego zalecenia w styczniu 2025 r.

- Jeśli chodzi o ustalenia dotyczące konfliktu interesów, w sprawozdaniach Komisji z audytów *ex post* zawarto bardzo istotne ustalenia odnoszące się do dwóch państw członkowskich. Nie ma zatem żadnej gwarancji, że te państwa członkowskie wdrażały KPO z odpowiednimi zabezpieczeniami w zakresie konfliktu interesów, przynajmniej od momentu sformułowania odnośnych ustaleń (odpowiednio w sierpniu 2023 r. i maju 2024 r.). W momencie przeprowadzania kontroli przez Trybunał kwestie te były wciąż nierozwiązane. Komisja stwierdziła również (w październiku 2023 r. i sierpniu 2024 r.) istotne uchybienia w systemach kontroli innego państwa członkowskiego (sformułowała ustalenia o znaczeniu krytycznym i bardzo istotne ustalenia w tym zakresie). W związku z tym nie ma żadnej gwarancji, że to państwo członkowskie wdrażało KPO z odpowiednimi zabezpieczeniami w zakresie konfliktu interesów, przynajmniej od momentu sformułowania odnośnych ustaleń do czasu zamknięcia zaleceń w listopadzie 2025 r.

Trybunał nie był w stanie wskazać w powyższym fragmencie, o jakie państwa członkowskie chodzi, ponieważ Komisja uznaje sprawozdania z audytu za poufne do czasu zakończenia działań następczych dotyczących wszystkich wydanych przez nią zaleceń.

Uchybienia w stosowanych przez niektóre państwa członkowskie systemach mających gwarantować zgodność z przepisami dotyczącymi zamówień publicznych i zasadami pomocy państwa

11.33. Choć zgodność z przepisami dotyczącymi zamówień publicznych i zasadami pomocy państwa nie jest warunkiem wypłaty środków z RRF na rzecz państw członkowskich, to ochrona interesów finansowych UE wymaga od tych państw zapewnienia zgodności projektów realizowanych w ramach RRF z tymi przepisami i zasadami. Komisja, która ponosi ostateczną odpowiedzialność za wykonanie budżetu, musi zagwarantować, że systemy państw członkowskich będą adekwatne do zakładanych celów. W sprawozdaniu specjalnym 09/2025[16] Trybunał wskazał uchybienia w systemach stosowanych przez państwa członkowskie do zapewnienia zgodności z przepisami dotyczącymi zamówień publicznych i zasadami pomocy państwa. Trybunał odnotowuje, że naruszenia tych przepisów i zasad stanowią nawracający problem w obszarze polityki spójności i innych obszarach wydatków z budżetu UE.

11.34. Trybunał wykrył następujące naruszenia przepisów dotyczących zamówień publicznych:

a) w dwóch przypadkach (w Hiszpanii i Rumunii) instytucja zamawiająca nie uzasadniła swojej decyzji o niedzieleniu zamówień na części;

b) w jednym przypadku (w Rumunii) instytucja zamawiająca bezprawnie wybrała procedurę uproszczoną i nie zagwarantowała prawidłowej publikacji ogłoszenia o zamówieniu;

c) w jednym przypadku (w Rumunii) instytucja zamawiająca bezprawnie zastosowała procedurę negocjacyjną bez uprzedniej publikacji ogłoszenia o zamówieniu.

[16] Sprawozdanie specjalne 09/2025 pt. „Systemy zapewniające zgodność wydatków z RRF z przepisami dotyczącymi zamówień publicznych i zasadami pomocy państwa – nastąpiła poprawa, lecz niewystarczająca”.

11.35. Ponadto Trybunał wykrył inne problemy związane z nieprzestrzeganiem przepisów, które nie mają wpływu na ogólną prawidłowość przedmiotowych procedur. Problemy te dotyczą braku kontroli mających na celu zapobieganie konfliktom interesów lub wykrywanie takich konfliktów (cztery przypadki w Belgii i we Francji) oraz niepublikowania ogłoszeń o udzieleniu zamówienia (cztery przypadki we Francji).

11.36. Jeśli chodzi o zasady pomocy państwa, Trybunał wykrył następujące nieprawidłowości:

a) sztuczny podział projektów, tak aby wartość pomocy nie przekraczała progów powodujących obowiązek zgłoszenia[17] (zob. przykład w ***ramce 11.4***), oraz nieprawidłowe obliczenie kosztów kwalifikowalnych (dwa przypadki / projekty w Szwecji);

b) nieuwzględnienie warunków wykluczenia (cztery przypadki / projekty we Francji) oraz spóźniona publikacja informacji dotyczących przejrzystości (jeden przypadek / projekt we Francji);

c) uchybienia w ocenie zgodności z progami *de minimis*[18] (dwa przypadki / projekty w Danii).

[17] Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu, z późniejszymi zmianami – tekst skonsolidowany opublikowany w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej z 1 lipca 2023 r. (rozporządzenie w sprawie wyłączeń grupowych) (z późniejszymi zmianami).

[18] Rozporządzenie Komisji (UE) 2023/2831 w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*.

Ramka 11.4

Przykład naruszenia wymogów dotyczących pomocy państwa

Szwecja – wartość docelowa 1 – „Przyznanie dotacji na projekty mające na celu redukcję emisji dwutlenku węgla o przewidywane 300 000 ton”.

9 grudnia 2021 r. szwedzka Agencja Ochrony Środowiska (EPA) przyznała pomoc państwa temu samemu przedsiębiorstwu będącemu beneficjentem w drodze 24 odrębnych decyzji o przyznaniu dotacji[19]. Łączny koszt kwalifikowalny dla wszystkich 24 decyzji wyniósł 506,9 mln koron szwedzkich (49,5 mln euro), a całkowita wartość pomocy przyznanej na podstawie tych decyzji wyniosła 354,9 mln koron szwedzkich (34,6 mln euro).

Trybunał ustalił, że wszystkie decyzje przewidywały przyznanie pomocy temu samemu odbiorcy w ramach tego samego programu przez ten sam organ przyznający pomoc i zostały zatwierdzone tego samego dnia. Szczegółowe informacje zawarte w jedynym wniosku złożonym przez tego odbiorcę finansowania oraz sprawozdania z postępów w realizacji projektów wskazują na zamiar utworzenia sieci stacji tankowania wodoru.

W związku z powyższym Trybunał uznaje, że wspomniane 24 decyzje o udzieleniu dotacji stanowią jeden projekt. Ponieważ całkowite koszty kwalifikowalne i całkowita kwota przyznanej pomocy przekraczają progi powodujące obowiązek zgłoszenia[20], pomoc nie powinna była zostać przyznana bez uprzedniego zgłoszenia Komisji.

Trybunał odnotowuje, że 13 ze wspomnianych wyżej 24 decyzji o przyznaniu dotacji zostało później uchylonych, w wyniku czego odzyskano 192,3 mln koron szwedzkich.

11.37. Ponadto Trybunał wykrył inne problemy związane z nieprzestrzeganiem przepisów. Problemy te nie mają jednak wpływu na ogólną prawidłowość przedmiotowych procedur lub analizowanych przypadków. Dotyczyły one przypadków nieistotnej niezgodności z ogólnym rozporządzeniem w sprawie wyłączeń grupowych w odniesieniu do statusu małych i średnich przedsiębiorstw[21] (jeden przypadek / projekt we Francji) oraz uchybień dotyczących obowiązku dokumentowania pomocy *de minimis* (dwa przypadki / projekty w Danii).

---

[19] Zgodnie z art. 56 rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych.

[20] Zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. cc) rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych.

[21] Zalecenie Komisji z 6 maja 2003 r. dotyczące definicji mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw (tekst mający znaczenie dla EOG) (notyfikowane jako dokument nr C(2003) 1422) (2003/361/WE).

Uchybienia we wnioskach o płatność

11.38. Trybunał wykrył nieścisłości we wnioskach o płatność złożonych przez cztery państwa członkowskie (Włochy, Polska, Słowacja i Szwecja). W dwóch przypadkach (Włochy i Szwecja) Trybunał wykrył problemy w deklaracjach zarządczych. Celem deklaracji zarządczych jest poświadczenie, że informacje zawarte we wniosku o płatność są kompletne, poprawne i wiarygodne[22]. W swoich deklaracjach zarządczych składanych Komisji państwa członkowskie powinny uwzględniać *zastrzeżenia*, aby w razie potrzeby zwrócić uwagę na brakujące dowody. Trybunał ustalił, że wspomniane dwa państwa członkowskie były świadome w momencie składania wniosku o płatność tego, iż dysponują niewystarczającymi dowodami na osiągnięcie w zadowalający sposób niektórych kamieni milowych i wartości docelowych. Żadne z tych państw członkowskich nie zgłosiło jednak w swojej deklaracji zarządczej zastrzeżeń wskazujących, że dany kamień milowy bądź wartość docelowa zostały osiągnięte jedynie częściowo w momencie składania wniosku o płatność.

[22] Art. 22 ust. 2 lit. c) rozporządzenia.

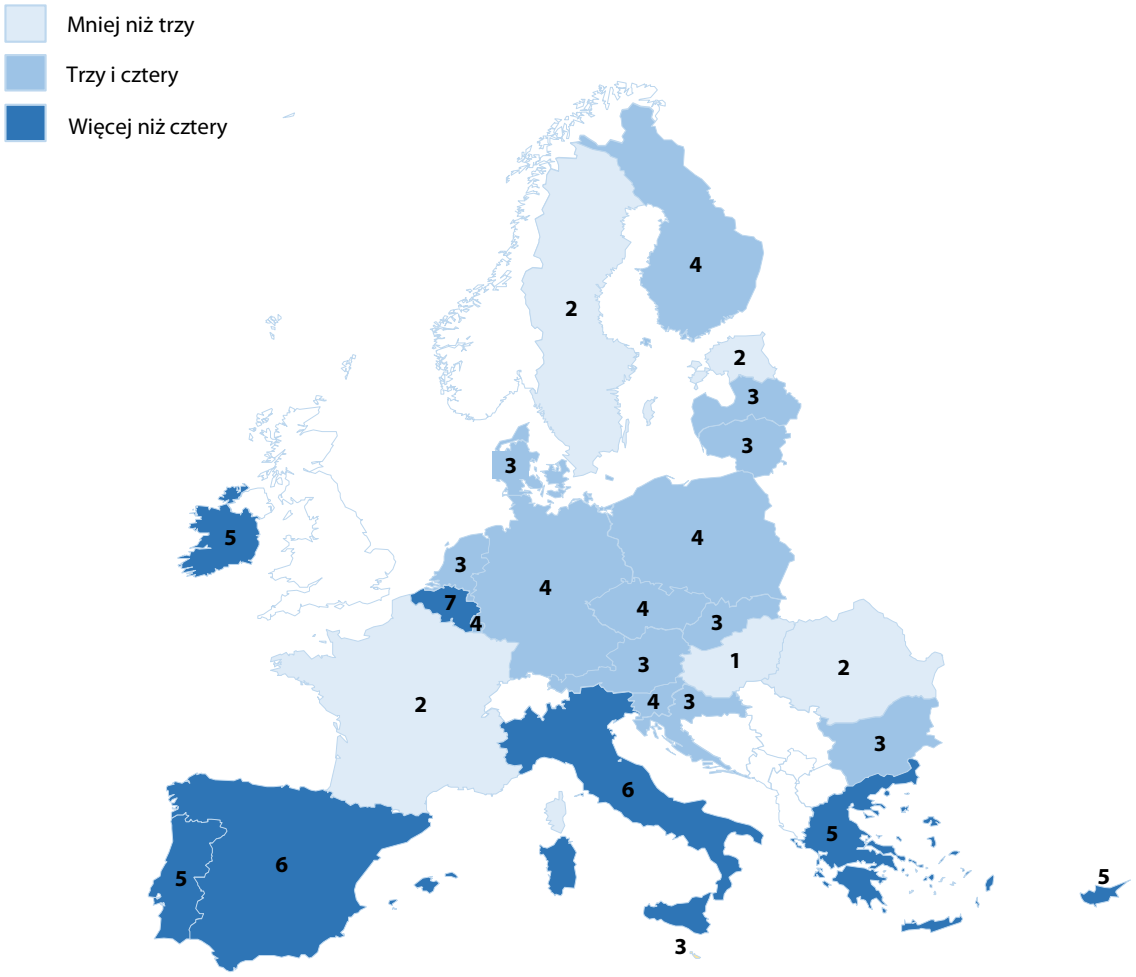
Analiza zmian w decyzjach wykonawczych Rady

11.39. Państwa członkowskie mogą zwrócić się o wprowadzenie zmian w KPO[23], jeśli osiągnięcie jednego lub większej liczby kamieni milowych i wartości docelowych nie jest już możliwe z uwagi na obiektywne okoliczności. W przypadku pozytywnej oceny Komisja przedstawia projekt zmienionej decyzji wykonawczej Rady, który zostaje następnie zatwierdzony przez Radę. W czerwcu 2025 r. Komisja wydała komunikat[24], w którym zaoferowała państwom członkowskim możliwości usprawnienia wdrożenia KPO przy jednoczesnym zabezpieczeniu środków, które przydzielono im w ramach RRF. Państwa miały przy tym zagwarantować, że zostaną spełnione wszystkie kryteria oceny określone w rozporządzeniu. W okresie od uruchomienia RRF do końca grudnia 2025 r. Rada przyjęła 99 zmian w KPO – od jednej na Węgrzech do siedmiu w Belgii (zob. ***rys. 11.5***). Prace Trybunału objęły kamienie milowe i wartości docelowe uwzględnione w 18 zmianach decyzji wykonawczych Rady.

[23] Art. 21 ust. 1 rozporządzenia.

[24] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady pt. „NextGenerationEU – droga do 2026 r.” (COM(2025) 310 final/2).

Rys. 11.5 – Zmiany w decyzjach wykonawczych Rady przyjęte do końca 2025 r.



(zgodnie ze stanem na 31.12.2025)

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie tabeli wyników RRF.

11.40. Trybunał dokonał przeglądu 32 zmian 20 kamieni milowych i wartości docelowych, które były częścią 18 zmian decyzji wykonawczych Rady odnoszących się łącznie do ośmiu państw członkowskich[25]. Kontrolerzy przeanalizowali, czy państwa członkowskie należycie przedstawiły obiektywne okoliczności, które uzasadniałyby wprowadzenie zmian w decyzji wykonawczej Rady. Ponadto Trybunał zbadał, czy Komisja oceniła zmiany na podstawie wystarczających dowodów potwierdzających uzasadnienia przedstawione przez państwa członkowskie.

[25] Irlandia, Grecja, Hiszpania, Włochy, Łotwa, Niderlandy, Polska i Słowacja.

Kilka decyzji wykonawczych Rady zmieniono po złożeniu wniosku o płatność w celu dostosowania tych decyzji do rzeczywistych osiągnięć

11.41. W przypadku 13 kamieni milowych i wartości docelowych przeanalizowanych przez kontrolerów (uwzględnionych w 13 z 32 skontrolowanych zmian) Trybunał stwierdził, że wymogi decyzji wykonawczej Rady dotyczące tych kamieni milowych i wartości docelowych zostały zmienione po przedłożeniu Komisji przez dane państwo członkowskie odpowiedniego wniosku o płatność (zob. przykład w ***ramce 11.5***). W dziewięciu przypadkach wniosek o zmianę decyzji wykonawczej Rady złożono dopiero po złożeniu wniosku o płatność. Zmienione decyzje wykonawcze Rady zostały przyjęte podczas wstępnej oceny osiągnięcia kamieni milowych i wartości docelowych w zadowalający sposób. Treść decyzji dostosowano do faktycznie osiągniętych *produktów*, co umożliwiło dokonanie płatności.

11.42. W rozporządzeniu nie określono terminu składania wniosków o wprowadzenie zmian. Trybunał uważa, że praktyka zmiany wymogów dotyczących kamieni milowych i wartości docelowych objętych dokonywaną płatnością zmniejsza skuteczność narzędzia finansowego nacisku, którym dysponuje Unia Europejska. Stanowi też sygnał, że niezadowalające osiągnięcie kamieni milowych i wartości docelowych można obejść przez zmianę decyzji wykonawczej Rady w celu odblokowania płatności.

Obiektywne okoliczności nie zawsze były wystarczająco wyjaśnione i często nie były poparte odpowiednimi dowodami

11.43. Państwa członkowskie mają obowiązek przedstawić odpowiednie uzasadnienie i wykazać wyraźny związek przyczynowy między obiektywnymi okolicznościami a działaniem, którego realizacja nie jest już możliwa zgodnie z planem. Mogą również powołać się na konieczność zmniejszenia obciążenia administracyjnego[26]. Na poparcie wniosku o zmianę państwa członkowskie powinny przedstawić dowody w celu wykazania wspomnianych okoliczności.

[26] Wytyczne dotyczące planów odbudowy i zwiększania odporności w kontekście REPowerEU (2023/C 80/01); wytyczne dotyczące planów odbudowy i zwiększania odporności (C/2024/4618).

11.44. W przypadku 17 z 32 skontrolowanych zmian Trybunał stwierdził, że obiektywne okoliczności zostały wystarczająco opisane, ale państwa członkowskie nie przedstawiły na poparcie swoich wniosków wystarczających dowodów. W 12 innych przypadkach Trybunał stwierdził, że państwa członkowskie nie wyjaśniły w wystarczającym stopniu obiektywnych okoliczności i nie przedstawiły wystarczających dowodów (zob. przykład w ***ramce 11.5***).

W wyniku niektórych zmian z działań realizowanych w ramach RRF usunięto pewne ważne etapy wdrażania

11.45. Trybunał wykrył pięć zmian w decyzjach wykonawczych Rady, w wyniku których w całości lub częściowo usunięto część działania związaną z etapem wdrażania. Dokonano tego na przykład przez zastąpienie konkretnych produktów etapami przygotowawczymi. W wyniku zmian wprowadzonych do kamieni milowych i wartości docelowych płatności zostały powiązane z *nakładami* lub procesami, co sprawia, że istotne produkty zostaną wypracowane poza okresem wdrażania RRF. Przypadki te pokazują, że zakres niektórych zmian decyzji wykonawczych Rady wykraczał poza dostosowanie terminów lub specyfikacji technicznych. Zamiast tego całkowicie lub częściowo usunięto produkty, które początkowo stanowiły kluczowe elementy ukończenia planowanych działań. W wytycznych Komisji[27] podkreślono, że zmiany wprowadzone w KPO na podstawie art. 21 nie powinny prowadzić do obniżenia ogólnego poziomu ambicji. W wytycznych nie odniesiono się jednak konkretnie do sytuacji opisanych w niniejszym punkcie.

Uchybienia dotyczące wpływu zmian na szacunki kosztów

11.46. Trybunał odnotował, że 10 z 32 skontrolowanych zmian (odnoszących się ogółem do dziewięciu z 20 kamieni milowych lub wartości docelowych) skutkowało zmianą szacowanych kosztów. Komisja zweryfikowała szczegółowe wyjaśnienia dotyczące kosztów przedstawione przez państwa członkowskie. Pomimo szczegółowego uzasadnienia dowody potwierdzające często ograniczały się jednak do obliczeń opisowych niepopartych żadną dokumentacją. Wprawdzie w rozporządzeniu nie nałożono na państwa członkowskie wymogu systematycznego przedstawiania takich dowodów, lecz brak danych bazowych i dowodów z pierwszej ręki stanowi niedociągnięcie w ścieżce audytu i zmniejsza pewność co do wiarygodności skorygowanych szacunków kosztów.

---

[27] Wytyczne z 2024 r. dotyczące planów odbudowy i zwiększania odporności (C/2024/4618).

11.47. W sprawozdaniu specjalnym 14/2026 na temat przejrzystości i identyfikowalności w ramach RRF Trybunał stwierdził ponadto, że niektóre państwa członkowskie wykorzystują dane na temat faktycznie poniesionych kosztów do aktualizowania wartości szacunkowych i przydzielania ewentualnych zaoszczędzonych środków na inne działania, ale podejścia poszczególnych państw członkowskich do tej kwestii różnią się. Co więcej, Komisja nie zwraca się systematycznie o takie informacje, nawet jeśli są one dostępne na szczeblu krajowym. Trybunał stwierdził, że ograniczona dostępność danych bazowych, informacji na temat rzeczywistych kosztów i dokumentacji potwierdzającej zmniejszyły przejrzystość i pewność w odniesieniu do wykorzystania funduszy UE.

11.48. W przeciwieństwie do działań opartych na kosztach, w przypadku których zmniejszone produkty muszą zostać odzwierciedlone w skorygowanych szacunkowych kosztach, zmiany reform o zerowym koszcie nie przekładają się na zmianę ogólnych szacunkowych kosztów ani powiązanych kwot płatności (zob. przykład w ***ramce 11.5***), o ile tylko spełnione zostaną obowiązujące kryteria oceny planów. Może to osłabić zachęty do utrzymania początkowego zakresu i poziomu ambicji reform.

Ramka 11.5

Przykład uchybień w zmianach decyzji wykonawczej Rady

Reforma 2.7 w irlandzkim KPO obejmuje działanie mające na celu zwiększenie liczby absolwentów o wysokich umiejętnościach w zakresie ICT. Po pierwszej zmianie KPO w 2024 r. odpowiednia wartość docelowa 75 zakładała, że w 2021 r. co najmniej 12 450 osób uczących się w dziedzinie ICT ukończy studia.

23 grudnia 2024 r. Irlandia złożyła wniosek o płatność wraz z deklaracją zarządczą, w której stwierdziła, że gromadzone są i zostaną przedstawione dodatkowe dowody dotyczące wartości docelowej 75. 31 stycznia 2025 r. Irlandia zwróciła się jednak o zmianę KPO. Zmodyfikowała po raz drugi wartość docelową 75: cel 12 450 absolwentów zmniejszono o około 12,5%, do 10 900. Władze irlandzkie przypisały tę zmianę nieuzasadnionemu obciążeniu administracyjnemu, a Komisja zatwierdziła wniosek. Wartość docelową zmieniono w 2025 r., a zatem w momencie oceny, czy została ona osiągnięta w zadowalający sposób. Komisja dokonała powiązanej płatności.

Obiektywnych okoliczności nie wykazano za pomocą dowodów potwierdzających, że pierwotnie założona wartość docelowa miała spowodować nieuzasadnione obciążenie administracyjne. Nie wskazano też, w jaki sposób miano uniknąć tego obciążenia dzięki proponowanej zmianie. Zmiana z 2025 r. została zatwierdzona na podstawie dokumentów potwierdzających osiągnięcie zmienionej wartości docelowej w zadowalający sposób, a nie na podstawie uzasadnienia zmiany. Istniało ryzyko, że wartość docelowa nie zostanie osiągnięta, czemu zaradzono w trakcie oceny Komisji, zmieniając decyzję wykonawczą Rady. Ponadto w KPO nie oszacowano kosztów tej reformy (działanie o zerowych kosztach), co oznacza, że korekta w dół wskaźnika ilościowego nie miała wpływu na całkowity koszt planu, a zatem nie miała konsekwencji finansowych dla tego państwa członkowskiego.

Problemy związane z koncepcją działań, kamieni milowych i wartości docelowych

11.49. W tej części rozdziału omówiono kwestie, które nie są bezpośrednio związane z poświadczeniem wiarygodności wydawanym przez Trybunał, ale dotyczą uchybień w koncepcji działań, kamieni milowych i wartości docelowych. We wcześniejszych sprawozdaniach specjalnych i przeglądzie[28] Trybunał przedstawił w sposób bardziej kompleksowy kwestie dotyczące *należytego zarządzania finansami* w odniesieniu do RRF.

11.50. Za pomocą kamieni milowych i wartości docelowych powinno mierzyć się, w jakim stopniu państwa członkowskie zrealizowały inwestycje i reformy określone w KPO, a tym samym – w jakim stopniu osiągnęły cele RRF. Aby zagwarantować, że te kamienie milowe i wartości docelowe są miarodajne i zgodne z zasadami należytego zarządzania finansami, ważne jest, aby obejmowały one wszystkie zasadnicze elementy leżące u podstaw danej reformy lub inwestycji, w szczególności jeśli chodzi o zakończenie działań[29].

11.51. Trybunał wykrył siedem reform lub inwestycji, w przypadku których nie wszystkie elementy były objęte kamieniami milowymi lub wartościami docelowymi bądź w przypadku których w żadnym kamieniu milowym lub wartości docelowej nie uwzględniono zakończenia działań. Podobne przypadki stwierdzono w poprzednich latach[30].

---

[28] Przegląd 02/2025.

[29] Sprawozdanie specjalne 26/2023 pt. „Ramy monitorowania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – pozwalają zmierzyć postępy we wdrażaniu, lecz nie osiągnięte wyniki”, pkt 30–32.

[30] Sprawozdanie roczne za 2022 r., pkt 11.36, sprawozdanie roczne za 2023 r., pkt 11.44–11.46 oraz sprawozdanie roczne za 2024 r., pkt 11.50–11.52.

11.52. Ponadto w Szwecji zmieniono kamień milowy dotyczący kontroli w celu uwzględnienia ustaleń o znaczeniu krytycznym i bardzo istotnych ustaleń z audytu dotyczącego ochrony interesów finansowych UE, który Komisja przeprowadziła w 2023 r. Koncepcja tego kamienia milowego ma jednak pewną krytyczną wadę – nie gwarantuje on wprowadzenia i skutecznego stosowania niezbędnych procedur przez instytucje wdrażające (zob. ***ramka 11.6***).

Ramka 11.6

Przykład uchybienia w koncepcji kamienia milowego dotyczącego kontroli

Szwedzki KPO obejmuje trzy kamienie milowe dotyczące kontroli, w tym kamień milowy 41. Nakłada on na rząd wymóg udzielenia mandatów właściwym organom w celu zapewnienia skutecznej realizacji KPO. Ten kamień milowy zmieniono w następstwie sformułowania przez Komisję istotnych ustaleń z audytu.

We wstępnej ocenie tego kamienia Komisja stwierdziła, że został on osiągnięty w zadowalający sposób. Swoją ocenę oparła na tym, że wydano mandaty rządowe zobowiązujące instytucje wdrażające do ustanowienia procedur związanych z nadużyciami finansowymi, korupcją, konfliktami interesów, podwójnym finansowaniem i gromadzeniem danych. Wprawdzie Trybunał przyznaje, że rząd formalnie udzielił tych mandatów, lecz koncepcja kamienia milowego ma pewną wadę – nakłada jedynie wymóg formalnego udzielenia mandatów / delegowania uprawnień przez rząd, nie zobowiązując jednak instytucji wdrażających do wprowadzenia niezbędnych procedur i skutecznego ich stosowania.

W rezultacie w ramach tego kamienia milowego nie wyeliminowano pierwotnych przyczyn stojących za ustaleniami z audytu Komisji. Ustalenia te tymczasem spowodowały wspomnianą zmianę kamienia milowego. Kwestie, na które zwrócono uwagę w kluczowych zaleceniach z audytu, pozostają nierozwiązane, a w późniejszym audycie Komisja wykryła te same problemy.

11.53. Kontrolerzy wykryli również sześć przypadków niejasno zdefiniowanych kamieni milowych lub wartości docelowych. Trybunał odnotowuje, że takie niejasne definicje zwiększają ryzyko, że ocena tego, czy kamienie milowe i wartości docelowe zostały osiągnięte w zadowalający sposób, będzie miała uznaniowy charakter.

Roczne sprawozdania z działalności oraz sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania

11.54. Roczne sprawozdania z działalności stanowią główne narzędzie dyrekcji generalnych Komisji służące do zgłaszania, czy uzyskały one wystarczającą pewność co do tego, że procedury kontroli gwarantują prawidłowość wydatków.

11.55. Komisja nie szacuje ilościowo *ryzyka w momencie dokonywania płatności*, ale każdej płatności w ramach RRF przypisuje poziom ryzyka w zakresie prawidłowości wydatków (niski, średni lub wysoki). Komisja oceniła płatność na rzecz Polski jako obarczoną wysokim ryzykiem, w związku z czym opinia dyrektora generalnego DG ECFIN zawiera zastrzeżenie finansowe. Jedną płatność na rzecz Włoch oceniono jako obarczoną średnim ryzykiem, a pozostałe 35 – jako obarczone niskim ryzykiem. Nie jest to jednak zgodne z ustaleniami Trybunału.

11.56. Aby przypisać poziom ryzyka do każdej płatności w ramach RRF, Komisja wykorzystuje m.in. informacje ze swoich sprawozdań z audytów *ex post*, w tym skrócone sprawozdania robocze i wersje wstępne sprawozdań w zależności od stopnia zaawansowania prac związanych z ustaleniami w momencie przeprowadzania oceny. W rocznym sprawozdaniu z działalności za 2025 r. Komisja uznała wszystkie płatności objęte 24 skróconymi sprawozdaniami roboczymi za obarczone niskim ryzykiem, choć dziewięć z tych sprawozdań zawiera informacje podające w wątpliwość prawidłowość odnośnych płatności. Trybunał przyznaje, że podejście przyjęte przez Komisję umożliwia jej uwzględnienie wszystkich dostępnych informacji, może jednak prowadzić do zaniżenia poziomu ryzyka w odniesieniu do tych dziewięciu płatności. Przykładowo w 2023 r. Komisja sporządziła skrócone sprawozdanie robocze z wizyty kontrolnej w państwie członkowskim zawierające ustalenie dotyczące prawidłowości kontrolowanej płatności. Jednocześnie oceniła tę płatność w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2023 r. jako obarczoną niskim ryzykiem. Tymczasem w 2026 r. w końcowym sprawozdaniu z audytu *ex post* stwierdzono jednak, że jeden kamień milowy nie został osiągnięty, w związku z czym poziom ryzyka został oceniony we wstępnej ocenie zbyt nisko.

11.57. Jeśli chodzi o poświadczenie wiarygodności w zakresie zamówień publicznych i pomocy państwa, Komisja zaklasyfikowała 12 płatności jako obarczone średnim ryzykiem. W przypadku tych płatności Komisja sformułowała już wcześniej w wyniku audytów ustalenia o znaczeniu krytycznym lub bardzo istotne ustalenia dotyczące więcej niż jednej instytucji wdrażającej. Nie otrzymała jednocześnie dowodów na to, że państwo członkowskie podjęło zalecane działania naprawcze. Przyjęte przez Komisję podejście do formułowania wniosków dotyczących poziomu ryzyka nie jest zgodne z wcześniejszym zaleceniem Trybunału[31] i prawdopodobnie doprowadzi do niedoszacowania poziomu ryzyka, ponieważ nie ma pewności, że państwa członkowskie podejmą działania naprawcze.

11.58. Trybunał zalecił również Komisji[32], by wykazała w rocznym sprawozdaniu z działalności zakres przeprowadzanych weryfikacji, tj. odsetek objętych audytami instytucji wdrażających zaangażowanych w poszczególnych państwach członkowskich w inwestycje związane z zamówieniami publicznymi i pomocą państwa. Komisja nie przyjęła jednak tego zalecenia, w związku z czym informacje te nie zostały ujawnione w rocznym sprawozdaniu z działalności.

11.59. Jeżeli chodzi o poważne nieprawidłowości, które nie zostały skorygowane przez państwa członkowskie, dyrektor generalny DG ECFIN wydał opinię z zastrzeżeniem finansowym w odniesieniu do dwóch płatności na rzecz Czech. Te dwa odrębne przypadki dotyczyły konfliktu interesów. Komisja oceniła również 25 płatności jako obarczone średnim ryzykiem i 10 płatności jako obarczone niskim ryzykiem. Ponieważ podejście do oceny ryzyka przyjęte przez Komisję jest podobne do podejścia stosowanego do kontroli zamówień publicznych i pomocy państwa, Trybunał uważa, że w ocenie tej również zaniżono poziom ryzyka.

---

[31] Sprawozdanie specjalne 09/2025.

[32] Tamże.

Wnioski i zalecenia

Wnioski

11.60. Przepisy regulujące wydatki w ramach RRF różnią się w sposób istotny od przepisów dotyczących wydatków w ramach budżetu ogólnego UE. W przypadku RRF prawidłowość wydatków poniesionych przez ostatecznych odbiorców nie jest warunkiem dokonania przez Komisję płatności na rzecz państw członkowskich. Ma to wpływ na zakres kontroli prawidłowości przeprowadzonej przez Trybunał oraz na stopień pewności, jaką Trybunał może poświadczyć. Ogólne dowody kontroli uzyskane przez Trybunał w toku prac i przedstawione w niniejszym rozdziale wskazują, że:

a) 16 spośród 420 kamieni milowych i wartości docelowych skontrolowanych przez Trybunał nie spełniało warunków płatności bądź warunków kwalifikowalności. Te kamienie i wartości zostały ujęte w dziewięciu płatnościach dokonanych na rzecz dziewięciu państw członkowskich (zob. pkt ***11.13***–***11.21***). Minimalny wpływ finansowy 16 sformułowanych ustaleń przekracza *próg istotności* przyjęty przez Trybunał;

b) Trybunał wykrył uchybienia w ocenie *ex ante* przeprowadzonej przez Komisję. W 40 przypadkach Komisja opierała się na informacjach i wynikach kontroli przekazanych przez państwa członkowskie i nie przeanalizowała w wystarczającym zakresie, czy spełniono wszystkie wymogi zapisane w decyzji wykonawczej Rady (zob. pkt ***11.22***);

c) zmniejszyła się liczba niezrealizowanych zaleceń Komisji z audytów *ex post* wynikających ze sformułowanych przez nią ustaleń o znaczeniu krytycznym i bardzo istotnych ustaleń, ale w przypadku większości z nich (64%) termin wyznaczony na realizację zlecenia już upłynął (zob. pkt ***11.23***–***11.27***);

d) w przedostatnim roku wdrażania RRF utrzymują się uchybienia w systemach kontroli państw członkowskich, w tym nieprawidłowości w zakresie zamówień publicznych i pomocy państwa (zob. pkt ***11.33***–***11.37***);

e) informacje, które państwa członkowskie uwzględniły w swoich wnioskach o płatność, nie zawsze były wiarygodne (zob. pkt ***11.38***);

f) w przypadku siedmiu reform i inwestycji odpowiednie kamienie milowe lub wartości docelowe nie obejmowały wszystkich elementów działania, co ograniczyło rezultaty, które można było osiągnąć dzięki RRF w ramach tych działań (zob. pkt ***11.51***);

g) Trybunał odnotował sześć przypadków ogólnikowo zdefiniowanych kamieni milowych i wartości docelowych. Ogólnikowe definicje zwiększają ryzyko, że ocena osiągnięcia w zadowalający sposób tych kamieni lub wartości stanie się bardziej uznaniowa (zob. pkt ***11.53***);

h) oświadczenie przedstawione przez dyrektora generalnego DG ECFIN nie jest zgodne z ustaleniami i wnioskami Trybunału (zob. pkt ***11.54***–***11.59***).

11.61. Do końca 2025 r. Rada przyjęła 99 zmian w działaniach przewidzianych w decyzjach wykonawczych Rady. Szereg kamieni milowych i wartości docelowych zostało zmienionych w momencie przeprowadzania przez Komisję wstępnej oceny – dostosowano je do rzeczywistych osiągnięć, ułatwiając w ten sposób dokonanie płatności w ramach RRF. Przeprowadzona przez Trybunał analiza zmienionych kamieni milowych i wartości docelowych wykazała, że zmiany te były jednak często wprowadzane bez wystarczającego wyjaśnienia lub odpowiednich dowodów potwierdzających obiektywne okoliczności, wbrew wymogom zawartym w art. 21 ust. 1 rozporządzenia. W wyniku niektórych zmian usunięto ważne etapy wdrażania działań w ramach RRF, co oznacza, że płatności były czasami powiązane z wkładami lub procesami przygotowawczymi, a nie z pierwotnie oczekiwanymi produktami. Ponadto Trybunał stwierdził, że korekty w dół dotyczące reform o zerowych kosztach nie zawsze mają wpływ finansowy (zob. pkt ***11.39***–***11.48***).

Zalecenia

11.62. W ***załączniku 11.3*** przedstawiono wnioski z monitorowania realizacji zaleceń ujętych w sprawozdaniach rocznych Trybunału za lata ***2022***, ***2023*** oraz ***2024***. Komisja zrealizowała jedno zalecenie w pełni, a trzy w przeważającej mierze. Pięć zaleceń pozostaje niezrealizowanych lub nie zostało przyjętych. Ponieważ wdrażanie RRF zakończy się w grudniu 2026 r., Trybunał nie wyda żadnych dodatkowych zaleceń. Kontrolerzy wyrazili jednak swoje poglądy na temat wykorzystania modelu finansowania niepowiązanego z kosztami oraz ryzyka związanego z takimi instrumentami w szeregu opinii w sprawie wniosków ustawodawczych Komisji dotyczących WRF na lata 2028–2034[33].

[33] „Stanowisko Trybunału w sprawie budżetu UE na lata 2028–2034 –wiele zmian, niekoniecznie na lepsze”.

Załączniki

Załącznik 11.1 – Podejście kontrolne i metodyka kontroli

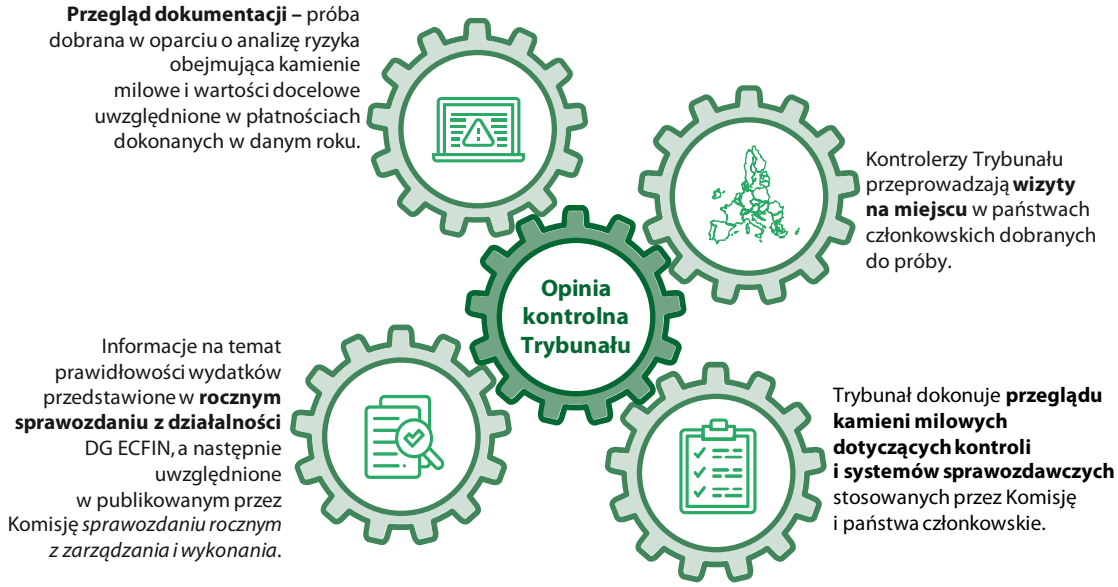
Informacje ogólne

1) W niniejszym załączniku opisano podejście kontrolne i metodykę kontroli przyjęte przez Trybunał na potrzeby poświadczenia wiarygodności odnoszącego się do prawidłowości wydatków z RRF.

2) W ramach poświadczenia wiarygodności dotyczącego budżetu UE Trybunał wydaje odrębną opinię dotyczącą prawidłowości wydatków z RRF. Trybunał przyjął takie rozwiązanie, biorąc pod uwagę odmienny model realizacji zastosowany w przypadku RRF i fakt, że jest to instrument tymczasowy. Wspomniana odrębna opinia ma zapewnić wystarczającą pewność w odniesieniu do płatności. Opierając się na opinii, Trybunał przedstawia stosowne szczegółowe informacje w poświadczeniu wiarygodności.

3) Trybunał uzyskuje pewność głównie na podstawie badania bezpośredniego i oceny systemów nadzoru i kontroli. Poświadczenie wiarygodności przedstawiane przez Trybunał stanowi uzupełnienie rocznych sprawozdań z działalności, sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania oraz sprawozdań Służby Audytu Wewnętrznego (zob. ***rys. 11.1***).

Rys. 11.1 – Opinia kontrolna



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

4) Prace Trybunału spełniają międzynarodowe standardy kontroli i dają gwarancję, że opinie kontrolne Trybunału opierają się na wystarczających i odpowiednich dowodach kontroli.

5) Jeśli chodzi o procedury kontrolne stosowane przez Trybunał w odniesieniu do nadużyć finansowych, Trybunał stosuje podejście omówione szczegółowo w części 3 ***załącznika 1.1***.

Prawidłowość *transakcji*

W jaki sposób Trybunał definiuje transakcje leżące u podstaw rozliczeń i w jaki sposób je bada

6) W ramach prac na potrzeby poświadczenia wiarygodności dotyczącego RRF uwzględnia się, jako transakcje leżące u podstaw rozliczeń, płatności w ramach dotacji na rzecz państw członkowskich oraz rozliczenia wcześniejszych płatności zaliczkowych. W odróżnieniu od większości wydatków ponoszonych w *wieloletnich ramach finansowych* wnioski o płatność składane w ramach RRF nie są uzasadniane poniesionymi kosztami, ale osiągnięciem w zadowalający sposób kamieni milowych i wartości docelowych. Biorąc pod uwagę, że pożyczki w ramach RRF nie są ujmowane jako wydatki w rozliczeniach UE, nie są one objęte zakresem kontroli Trybunału.

7) Badanie bezpośrednie przeprowadzone przez Trybunał obejmuje głównie ocenę tego, czy płatności w ramach RRF dokonano zgodnie z warunkami płatności określonymi w rozporządzeniu[34]. O ile to możliwe, Trybunał uwzględnia kwestię braku cofnięcia wcześniej zrealizowanych działań i podwójnego finansowania. Ocenia również, czy spełnione zostały inne warunki kwalifikowalności, takie jak niezastępowanie krajowych wydatków budżetowych o powtarzającym się charakterze, a także zgodność z okresem kwalifikowalności oraz zasadą „nie czyń poważnych szkód”[35].

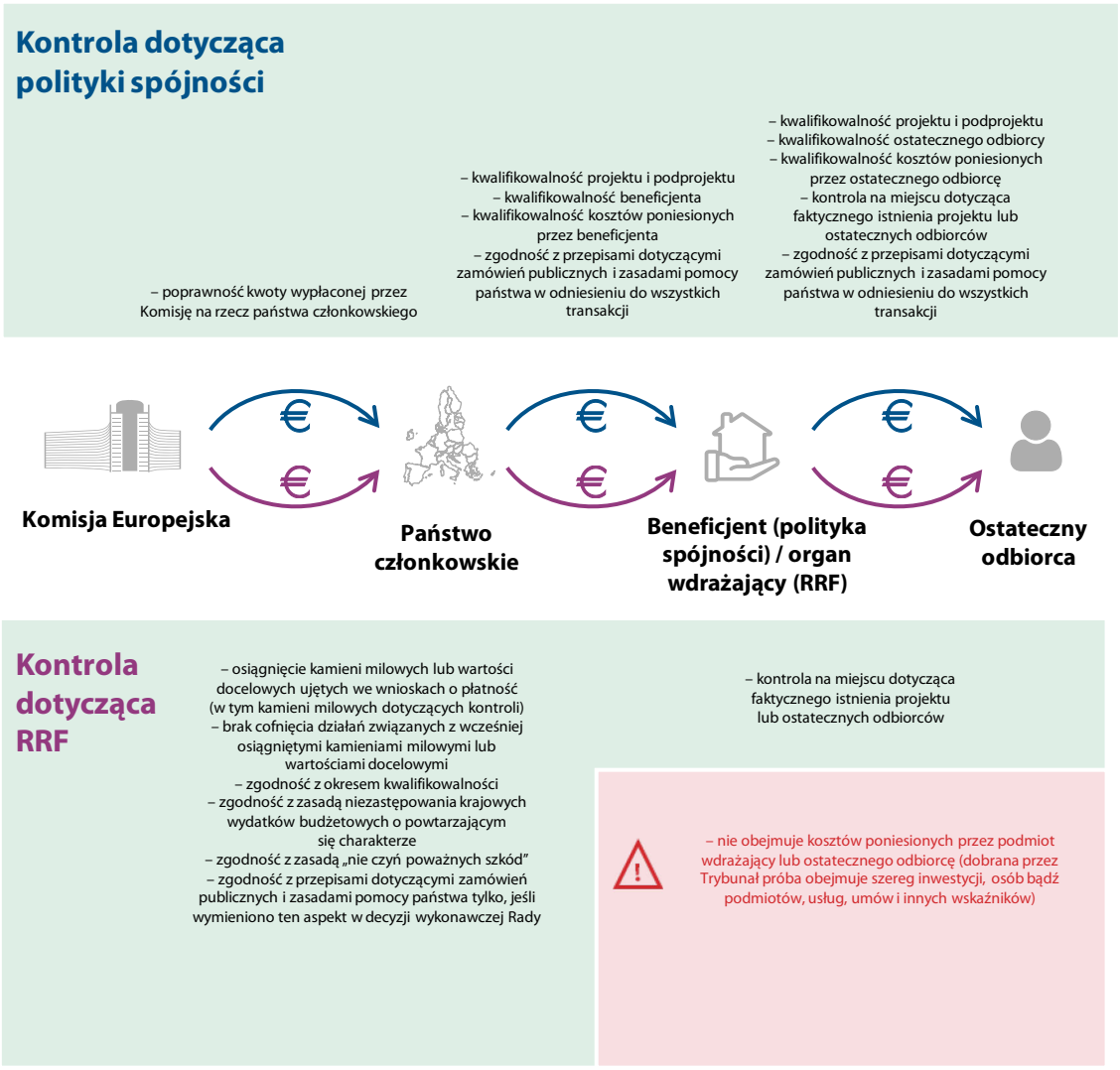
8) W związku z tym przeprowadzona przez Trybunał kontrola prawidłowości wypłat dotacji w ramach RRF na rzecz państw członkowskich koncentruje się na tym, czy wcześniej uzgodnione kamienie milowe i wartości docelowe zostały osiągnięte w zadowalający sposób oraz czy spełniono warunki kwalifikowalności określone w rozporządzeniu. Oznacza to istotną różnicę w porównaniu z pracami kontrolnymi Trybunału dotyczącymi innych obszarów budżetu UE, w przypadku których Trybunał ocenia zgodność ze wszystkimi odpowiednimi przepisami unijnymi i krajowymi aż do poziomu ostatecznego odbiorcy (np. kwalifikowalność poniesionych kosztów oraz zgodność z zasadami pomocy państwa i zamówień publicznych). Na ***rys. 11.2*** porównano zakres kontroli przeprowadzonej przez Trybunał w odniesieniu do wydatków w obszarze polityki spójności i wydatków w ramach RRF oraz zilustrowano różnice między pracami Trybunału w tych dwóch obszarach.

---

[34] Art. 24 ust. 3 rozporządzenia.

[35] Tamże, art. 5, 9 i art. 17 ust. 2.

Rys. 11.2 – Prace kontrolne Trybunału dotyczące prawidłowości wydatków w obszarze polityki spójności i w ramach RRF



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

9) Aby sformułować wniosek z kontroli, Trybunał bada w pierwszej kolejności próbę dobraną na podstawie analizy ryzyka. W toku badania sprawdza, czy dzięki przeprowadzonym ocenom wstępnym Komisja zgromadziła wystarczające i odpowiednie dowody na poparcie własnej oceny tego, czy kamienie milowe i wartości docelowe zostały osiągnięte w zadowalający sposób. Jeśli Trybunał uznaje, że dowody dostępne w dokumentacji, jaką dysponuje Komisja, nie pozwalają na sformułowanie wniosku z kontroli, zwraca się wówczas bezpośrednio do państwa członkowskiego o przesłanie dalszych informacji. Kontrolerzy Trybunału przeprowadzają również wizyty na miejscu w dobranych do próby państwach członkowskich.

10) W pierwszej kolejności wybierane są kamienie milowe dotyczące kontroli i kamienie milowe odnoszące się do *ogólnego systemu warunkowości* służącego ochronie budżetu Unii[36]. Do wyboru pozostałych elementów próby stosuje się szereg kryteriów ryzyka.

11) W swojej ocenie tego, czy poszczególne kamienie milowe i wartości docelowe zostały osiągnięte w zadowalający sposób, Trybunał opiera się na ramach opracowanych przez Komisję[37]. Zgodnie z tymi ramami, jeśli charakter danego kamienia milowego (lub, w stosownych przypadkach, charakter danej wartości docelowej) nie pozwala na przeprowadzenie oceny w oparciu o elementy ilościowe, Trybunał dopuszcza minimalne odstępstwa pod względem treści, formy i terminów działań. Z kolei w przypadku kamieni milowych lub wartości docelowych, których ocenę można oprzeć na elementach ilościowych, Trybunał dopuszcza odstępstwa do poziomu 5%.

12) Trybunał może wykryć przypadki nadużyć finansowych, korupcji, konfliktu interesów, podwójnego finansowania lub naruszenia umów w sprawie finansowania (dotyczące np. niedostępności informacji na temat ostatecznych odbiorców lub finansowania z innych funduszy UE). W tych przypadkach Trybunał ocenia (w miarę możliwości), w jaki sposób te poważne nieprawidłowości wpływają na legalność i prawidłowość wydatków z RRF.

W jaki sposób Trybunał ocenia wyniki badania *transakcji*

13) Trybunał formułuje ustalenia różnych rodzajów.

14) Ustalenia ilościowe dotyczą przypadków niezgodności z warunkami płatności i warunkami kwalifikowalności określonymi w rozporządzeniu, tj. przypadków nieosiągnięcia w zadowalający sposób kamieni milowych i wartości docelowych, cofnięcia działań powiązanych z wcześniej osiągniętymi kamieniami milowymi i wartościami docelowymi, nieprzestrzegania okresu kwalifikowalności, zasady „nie czyń poważnych szkód” i zasady dotyczącej podwójnego finansowania.

[36] Rozporządzenie (UE, Euratom) 2020/2092.

[37] COM (2023) 99.

Zgodnie ze standardami kontroli kontroler powinien rozważyć skorzystanie z już istniejących kryteriów[38]. W związku z tym, aby skwantyfikować wpływ finansowy tych ustaleń, Trybunał posłużył się opracowaną przez Komisję metodyką dotyczącą zawieszania płatności[39]. Metodyka ta przewiduje trzy etapy obliczenia kwoty, która ma zostać zawieszona:

(i) określenie wartości jednostkowej danego kamienia milowego lub wartości docelowej ujętych w planie;

(ii) skorygowanie wartości jednostkowych przez zastosowanie współczynnika;

(iii) dostosowanie skorygowanej wartości jednostkowej.

Trybunał nie szacuje w sposób systematyczny wpływu finansowego w przypadkach, gdy dany kamień milowy lub wartość docelowa zostają osiągnięte w zadowalający sposób w ciągu sześciu miesięcy od dokonania płatności[40] i w trakcie kontrolowanego roku.

15) Ustalenia związane z podejrzeniami nadużyć finansowych, korupcji i konfliktów interesów są kwantyfikowane, jeśli istnieją wystarczające dowody potwierdzające, że wpływają one na osiągnięcie kamienia milowego lub wartości docelowej (np. przypadek nadużycia, który stawia pod znakiem zapytania istnienie poszczególnych pozycji kosztów, bądź zupełny brak postępowania o udzielenie zamówienia publicznego).

16) Ustalenia bez wpływu finansowego są określane mianem ustaleń jakościowych.

Badanie systemów nadzoru i kontroli

17) W ramach analizy systemów nadzoru i kontroli Trybunał może wykryć:

(i) uchybienia w działaniach z zakresu kontroli i audytu prowadzonych przez Komisję i państwa członkowskie w celu zapewnienia prawidłowości wydatków w ramach RRF i ochrony interesów finansowych UE;

(ii) uchybienia w zakresie dostępności wykazu ostatecznych odbiorców, wykonawców, podwykonawców i beneficjentów rzeczywistych;

---

[38] ISSAI 4000.

[39] COM(2023) 99, załącznik II.

[40] Art. 24 ust. 8 rozporządzenia.

(iii) uchybienia w zakresie dostępności informacji na temat danego działania i łącznego przyznanego finansowania ze środków publicznych;

(iv) uchybienia w zakresie prowadzenia dokumentacji.

18) Uchybienia takie mogą wpływać na prawidłowość wydatków z RRF na poziomie państwa członkowskiego i doprowadzić do odzyskania środków (tj. zmniejszenia ogólnej kwoty przewidzianej w planie) już po tym, jak Komisja dokonała płatności na rzecz danego państwa. W umowie w sprawie finansowania przewidziano ryczałtowe korekty w razie poważnych naruszeń. Uwzględniają one częstotliwość i zakres takich naruszeń. Na potrzeby swojej oceny Trybunał uznaje ustalenia dotyczące uchybień systemowych i naruszeń umowy w sprawie finansowania za ustalenia jakościowe.

19) Trybunał dokonuje również oceny audytów *ex post* przeprowadzonych przez Komisję. W wyniku tych audytów Komisja może stwierdzić, że pewne kamienie milowe i wartości docelowe nie zostały osiągnięte w zadowalający sposób. W stosownych przypadkach Trybunał wykorzystuje ustalenia, które nie zostały skorygowane w roku dokonania płatności, do sformułowania swojej opinii.

Formułowanie opinii kontrolnej

20) Kluczowym pojęciem w tym obszarze jest istotność – oznacza ona poziom odstępstwa, które w mniemaniu Trybunału może wpłynąć na decyzje odpowiednich zainteresowanych stron.

21) Trybunał definiuje przy tym istotność zarówno w wymiarze ilościowym, jak i jakościowym.

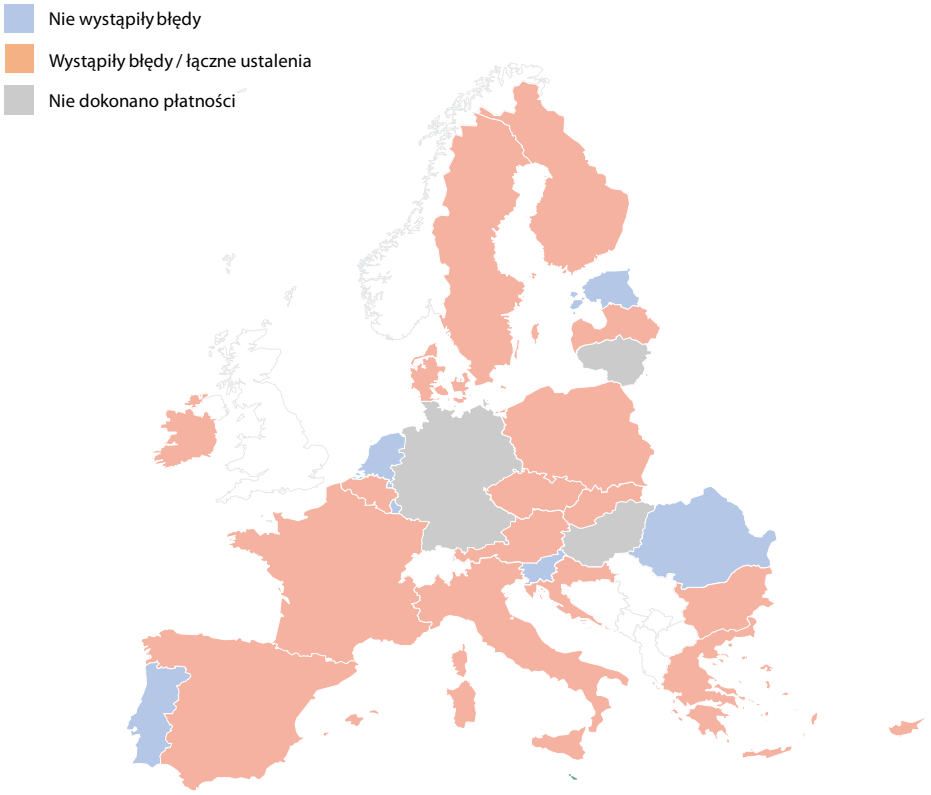
22) Podobnie jak w przypadku innych kontroli przy formułowaniu opinii Trybunał stosuje próg istotności wynoszący 2%, niemniej bierze również pod uwagę charakter, wartość i kontekst wykrytych błędów, a także inne dostępne informacje.

23) Ustalenia o charakterze ilościowym stanowią istotny element przy formułowaniu opinii kontrolnej. W toku oceny prawidłowości wydatków z RRF Trybunał porównuje – na podstawie ustaleń ilościowych – szacowany poziom błędu z progiem istotności. Aby ocenić ogólny wpływ ustaleń ilościowych (w tym również błędów wykrytych wcześniej przez Komisję w ramach kontroli *ex post*), Trybunał opiera się na metodyce zawieszania płatności opracowanej przez Komisję.

24) Trybunał ocenia również wpływ ustaleń o charakterze jakościowym i uchybień systemowych. Oprócz profesjonalnego osądu Trybunał bierze również pod uwagę liczbę tych ustaleń oraz istotność odnośnych płatności.

25) W swojej opinii Trybunał nie podaje kwoty obarczonej błędem ani poziomu błędu. Ze względu na model wydatkowania obowiązujący w RRF nie można określić poziomu błędu porównywalnego do tego podawanego dla innych rozdziałów WRF, ponieważ brak jest powiązania między płatnościami w ramach RRF i kosztami poniesionymi przez ostatecznych odbiorców. Ponadto charakter kamieni milowych i wartości docelowych oraz dobór próby oparty na analizie ryzyka nie pozwalają na ekstrapolację wyników uzyskanych przez Trybunał. W związku z powyższym wyniki badania Trybunału pozwalają oszacować jedynie minimalną kwotę obarczoną błędem.

Załącznik 11.2 — Wyniki kontroli dotacji wypłaconych na rzecz państw członkowskich



Państwo członkowskie	Łączna liczba skontrolowanych kamieni milowych i wartości docelowych	Liczba kamieni milowych i wartości docelowych, dla których sformułowano ustalenia	Ustalenia ilościowe	Uchybienia w ocenie *ex ante* przeprowadzonej przez Komisję	Ogólnikowo zdefiniowane kamienie milowe i wartości docelowe	Uchybienia systemowe	Ustalenia ogółem
Belgia (*)	26	3	2	1	0	0	**3**
Bułgaria (*)	6	3	1	2	1	0	**4**
Czechy (*)	12	1	0	1	0	0	**1**
Dania	5	1	0	1	0	1	**2**
Estonia	10	0	0	0	0	0	**0**
Irlandia (*)	9	1	1	1	0	1	**3**
Grecja (*)	30	6	3	5	1	0	**9**
Hiszpania (*)	70	3	1	3	0	1	**5**
Francja	17	3	0	3	0	0	**3**
Chorwacja (*)	6	1	0	0	1	0	**1**
Włochy (*)	48	7	1	6	0	1	**8**
Cypr (*)	14	1	0	1	0	0	**1**
Łotwa	12	2	2	2	0	0	**4**
Luksemburg	3	0	0	0	0	0	**0**
Malta	5	0	0	0	0	0	**0**
Niderlandy	16	0	0	0	0	0	**0**
Austria (*)	12	4	0	4	1	0	**5**
Polska	29	6	2	4	0	3	**9**
Portugalia (*)	30	0	0	0	0	0	**0**
Rumunia	16	0	0	0	0	0	**0**
Słowenia	2	0	0	0	0	0	**0**
Słowacja	6	3	0	2	2	1	**5**
Finlandia (*)	13	2	0	2	0	0	**2**
Szwecja	23	4	3	2	0	2	**7**
Łącznie	**420**	**51**	**16**	**40**	**6**	**10**	**72**

(*) W 2025 r. dokonano więcej niż jednej płatności.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Załącznik 11.3 – Wyniki monitorowania realizacji wcześniejszych zaleceń

Poziom akceptacji: przyjęte; przyjęte częściowo; nieprzyjęte; brak informacji.

Poziom realizacji: w pełni; w przeważającej mierze; częściowo; niezrealizowane; brak możliwości wydania opinii lub zalecenie nie ma już zastosowania.

Rok	Zalecenie Trybunału	Poziom realizacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału	
			Poziom wdrożenia	Uwagi
2022	**Zalecenie 1 lit. a)** Komisja powinna objąć zakresem ocen wstępnych i audytów *ex post* kwestię zgodności z okresem kwalifikowalności i zasadą niezastępowania krajowych wydatków budżetowych o powtarzającym się charakterze.			We wstępnych ocenach i audytach *ex post* przeprowadzanych przez Komisję uwzględnia się pewne weryfikacje dotyczące przestrzegania okresu kwalifikowalności, lecz nie uwzględnia się kwestii niezastępowania krajowych wydatków budżetowych o powtarzającym się charakterze. Za kryterium oceny rozpoczęcia działania Komisja przyjmuje jednak moment rozpoczęcia robót, a nie podpisanie pierwszego zobowiązania prawnego.
	Zalecenie 1 lit. b) Komisja powinna ponadto dokonać przeglądu procedur audytów *ex post*, tak aby uwzględnić w nich kontrole mające na celu sprawdzenie, czy po dokonaniu płatności nie doszło do cofnięcia działań związanych z uprzednio osiągniętymi wartościami docelowymi.			Komisja zaktualizowała strategię audytów *ex post*, aby uwzględnić kontrole dotyczące ewentualnego cofnięcia działań.

Rok	Zalecenie Trybunału	Poziom realizacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału	
			Poziom wdrożenia	Uwagi
	Zalecenie 2 Opierając się na doświadczeniach zdobytych w toku wdrażania RRF, Komisja powinna sprawdzić, czy w zmienionych planach jasno zdefiniowano wszystkie kamienie milowe i wartości docelowe, a wszystkie kluczowe elementy danego działania są objęte takimi kamieniami milowymi i wartościami docelowymi.	✓	▨	W pracach kontrolnych za 2025 r. Trybunał odnotował sześć przypadków ogólnikowo zdefiniowanych kamieni milowych lub wartości docelowych. Ogólnikowe definicje zwiększyły ryzyko, że ocena osiągnięcia w zadowalający sposób tych kamieni lub wartości stanie się bardziej uznaniowa (zob. pkt ***11.53***). Kontrolerzy wykryli też siedem reform lub inwestycji, w przypadku których nie wszystkie elementy były objęte kamieniami milowymi lub wartościami docelowymi bądź w przypadku których w żadnym kamieniu milowym lub wartości docelowej nie uwzględniono zakończenia działań (zob. pkt ***11.51***).
2023	**Zalecenie 1** Stosowanie surowszych kryteriów oceny zgodności z okresem kwalifikowalności	✗	✗	Nieprzyjęte i niezrealizowane.
	Zalecenie 2 Określenie szczegółowych kryteriów oceny tego, co stanowi zastąpienie powtarzających się krajowych wydatków budżetowych	✓	▨	W załączniku III do sprawozdania rocznego z wdrażania RRF za 2024 r. przedstawiono kryteria stosowane przez Komisję do oceny tego, co stanowi zastąpienie powtarzających się krajowych wydatków budżetowych.
	Zalecenie 3 Wyeliminowanie uchybień wciąż występujących w systemach kontroli państw członkowskich	✓	▨	Liczba niezrealizowanych zaleceń wynikających z ustaleń o znaczeniu krytycznym lub bardzo istotnych ustaleń spadła ze 136 w 2025 r. do 25 w 2026 r. (zob. pkt ***11.26***). Trybunał stwierdził jednak, że w niektórych państwach członkowskich utrzymują się uchybienia w systemach kontroli takich jak systemy zapewniające zgodność z przepisami unijnymi i krajowymi (zob. pkt ***11.32***–***11.37***).

Rok	Zalecenie Trybunału	Poziom realizacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału	
			Poziom wdrożenia	Uwagi
	Zalecenie 4 Poświadczenie skuteczności systemów kontroli państw członkowskich			Nieprzyjęte i niezrealizowane.
2024	**Zalecenie 1** Rozszerzenie zakresu kontroli przeprowadzanych w toku ocen wstępnych			W ramach kontroli za 2025 r. Trybunał wykrył 40 przypadków, w których Komisja przeprowadziła ograniczone weryfikacje (zob. pkt ***11.22***).
	Zalecenie 2 Zaradzenie opóźnieniom w realizowaniu przez państwa członkowskie zaleceń sformułowanych przez Komisję w wyniku audytów			Choć łączna liczba niezrealizowanych bardzo istotnych zaleceń zmniejszyła się, to w przypadku 64% niezrealizowanych zaleceń wynikających z ustaleń o znaczeniu krytycznym i bardzo istotnych ustaleń dotyczących systemów kontroli państw członkowskich termin realizacji zalecenia już upłynął (zob. pkt ***11.26***).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Rozdział 12

Monitorowanie realizacji zaleceń przedstawionych przez Trybunał w sprawozdaniach specjalnych opublikowanych w 2022 r.

Spis treści

	Punkty
Wstęp	**12.1.-12.3.**
Krótki opis	12.1.
Zakres prac i przyjęte podejście	12.2.-12.3.
Uwagi	**12.4.-12.17.**
Odsetek zaleceń zrealizowanych w pełni lub w przeważającej mierze pozostał zasadniczo niezmieniony	12.4.-12.5.
74% zaleceń Trybunału skierowanych do Komisji Europejskiej zrealizowano w pełni lub w przeważającej mierze	12.6.-12.10.
78% zaleceń Trybunału skierowanych do innych jednostek kontrolowanych zrealizowano w pełni lub w przeważającej mierze	12.11.-12.13.
Nieznaczny wzrost odsetka zaleceń, które zrealizowano w terminie	12.14.-12.15.
Najwyższy poziom realizacji i terminowości odnotowano w przypadku zaleceń dotyczących etapu opracowywania koncepcji polityk lub *programów*	12.16.-12.17.
Wniosek	**12.18.**
Załączniki	
Załącznik 12.1 – Monitorowanie realizacji przez Komisję Europejską zaleceń przedstawionych przez Trybunał w sprawozdaniach specjalnych opublikowanych w 2022 r.	
Załącznik 12.2 – Monitorowanie realizacji przez pozostałe jednostki kontrolowane zaleceń przedstawionych przez Trybunał w sprawozdaniach specjalnych opublikowanych w 2022 r.	

Wstęp

Krótki opis

12.1. Każdego roku Trybunał bada, w jakim zakresie skontrolowane przez niego jednostki podjęły działania w związku z jego zaleceniami. Badanie to przeprowadza trzy lata po wydaniu zaleceń. Monitorowanie realizacji zaleceń stanowi ważny element cyklu kontroli. Jest bowiem źródłem informacji na temat tego, czy skontrolowane jednostki wdrożyły zalecone działania i rozwiązały problemy, na które Trybunał zwrócił uwagę. Ma również duże znaczenie przy opracowywaniu koncepcji i planowaniu przyszłych prac kontrolnych Trybunału oraz monitorowaniu zagrożeń.

Zakres prac i przyjęte podejście

12.2. W tym roku Trybunał przeanalizował realizację zaleceń pochodzących z wszystkich 28 sprawozdań specjalnych, które zostały opublikowane w 2022 r. Trybunał sprawdził 226 zaleceń, spośród których 194 (86%) były skierowane do Komisji Europejskiej. Pozostałe 32 (14%) były skierowane do Parlamentu Europejskiego, Rady Unii Europejskiej, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejskiego Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób, Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych, Agencji Unii Europejskiej ds. Cyberbezpieczeństwa oraz Urzędu Unii Europejskiej ds. Własności Intelektualnej.

12.3. Na potrzeby monitorowania realizacji zaleceń Trybunał dokonał przeglądów dokumentacji i przeprowadził wywiady z pracownikami jednostek kontrolowanych. Aby mieć pewność, że dokonał przeglądu w sposób rzetelny i wyważony, przesłał następnie swoje ustalenia tym jednostkom i uwzględnił otrzymane odpowiedzi w końcowej analizie. W celu uniknięcia dublowania zaleceń są one wymieniane w kontekście tej jednostki kontrolowanej, do której skierowano je w pierwszej kolejności. Wyniki prac Trybunału odpowiadają sytuacji na koniec kwietnia 2026 r.

Uwagi

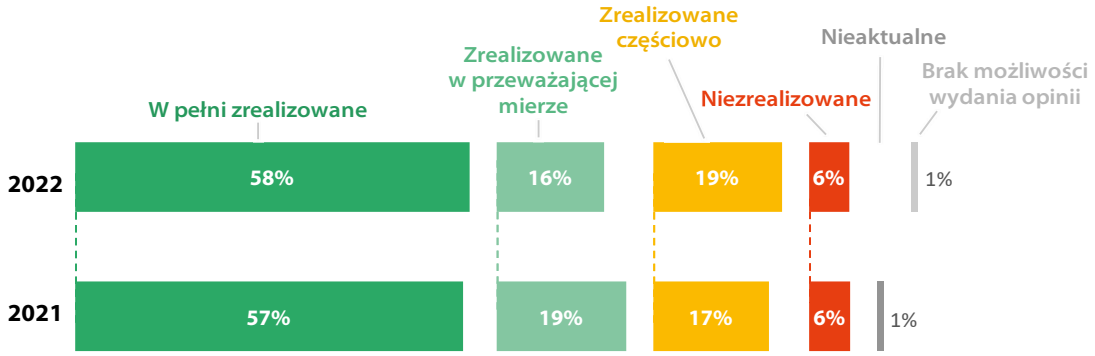
Odsetek zaleceń zrealizowanych w pełni lub w przeważającej mierze pozostał zasadniczo niezmieniony

12.4. W przypadku czterech z 226 zaleceń objętych monitorowaniem przez Trybunał w momencie przeprowadzania monitorowania nie minął jeszcze termin przewidziany na ich zrealizowanie. Spośród pozostałych 222 zaleceń jednostki kontrolowane zrealizowały w pełni lub w przeważającej mierze 165 (74%, jak pokazano na ***rys. 12.1***). Odsetek ten pozostał zasadniczo niezmieniony w porównaniu z poprzednim rokiem (gdy wyniósł 76%).

12.5. Odsetek zaleceń, które nie zostały zrealizowane, utrzymał się na tym samym poziomie 6%. Niezrealizowanie zaleceń Trybunału przez jednostki kontrolowane w około jednej trzeciej przypadków wynikało z tego, że uprzednio jednostki te tych zaleceń nie przyjęły. W dwóch przypadkach (1%) Trybunał nie był w stanie przeprowadzić oceny, ponieważ nie wystąpiły jeszcze okoliczności opisane w zaleceniach[1]. W ***załączniku 12.1*** przedstawiono stan realizacji zaleceń skierowanych do Komisji, natomiast w ***załączniku 12.2*** skoncentrowano się na zaleceniach skierowanych do innych jednostek kontrolowanych. Załączniki zawierają również krótki opis, w jakich aspektach sytuacja poprawiła się oraz jakie uchybienia wciąż nie zostały wyeliminowane.

[1] Zob. ***załącznik 12.1*** przedstawiający informacje na temat zalecenia 1 lit. a) i zalecenia 2 lit. b) zawartych w sprawozdaniu specjalnym 25/2022.

Rys. 12.1 – Status realizacji przez jednostki kontrolowane zaleceń sformułowanych w sprawozdaniach specjalnych Trybunału z 2021 i 2022 r.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

74% zaleceń Trybunału skierowanych do Komisji Europejskiej zrealizowano w pełni lub w przeważającej mierze

12.6. W przypadku czterech spośród 194 zaleceń z 2022 r. skierowanych do Komisji w momencie przeprowadzenia monitorowania nie minął jeszcze termin przewidziany na ich zrealizowanie. Jeśli chodzi o pozostałe 190 zaleceń, Komisja w pełni zrealizowała 110 (58%) z nich (przykład takiego zalecenia omówiono w ***ramce 12.1***), a 30 (16%) – w przeważającej mierze. Odsetek zaleceń zrealizowanych w pełni lub w przeważającej mierze spadł z 77% do 74% w porównaniu z poprzednim rokiem.

Ramka 12.1

Przykład zalecenia w pełni zrealizowanego przez Komisję

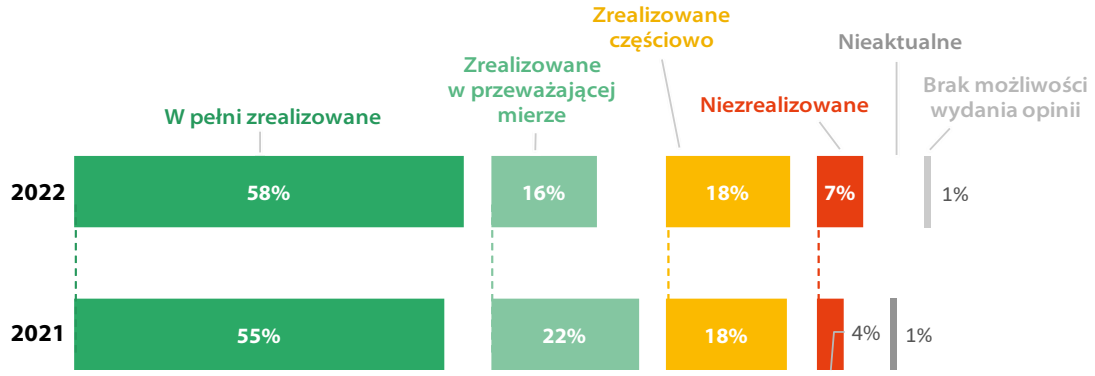
W sprawozdaniu specjalnym 01/2022 w sprawie wsparcia UE na rzecz praworządności na Bałkanach Zachodnich Trybunał zalecił Komisji, aby wspierała społeczeństwo obywatelskie i niezależne organizacje medialne w tym regionie, aby umożliwić im opracowanie dostosowanych do potrzeb narzędzi monitorowania bieżącej sytuacji w zakresie korupcji. Zalecenie to zostało przyjęte przez Komisję, która następnie udzieliła wsparcia regionalnym inicjatywom na rzecz walki z korupcją, na przykład w ramach umowy „Monitorowanie uczciwości polityków na Bałkanach Zachodnich i w Turcji – społeczeństwo obywatelskie zwalcza korupcję za pomocą informacji dotyczących uczciwości polityków". Wsparcie to pomoże osobom monitorującym kwestię uczciwości pracującym w organach państwowych, organizacjach społeczeństwa obywatelskiego i mediach w zapobieganiu ryzyku korupcji politycznej i wykrywaniu przypadków korupcji z wykorzystaniem otwartych danych.



Źródło: © Proxima Studio, stock.adobe.com.

12.7. Ponadto Komisja zrealizowała 35 zaleceń (18%) częściowo, a 13 (7%) nie zrealizowała wcale (zob. *rys. 12.2*). Odsetek niezrealizowanych zaleceń wzrósł z 4% do 7% w porównaniu z poprzednim rokiem.

Rys. 12.2 – Realizacja zaleceń Trybunału sformułowanych w sprawozdaniach specjalnych z lat 2022 i 2021 i skierowanych do Komisji

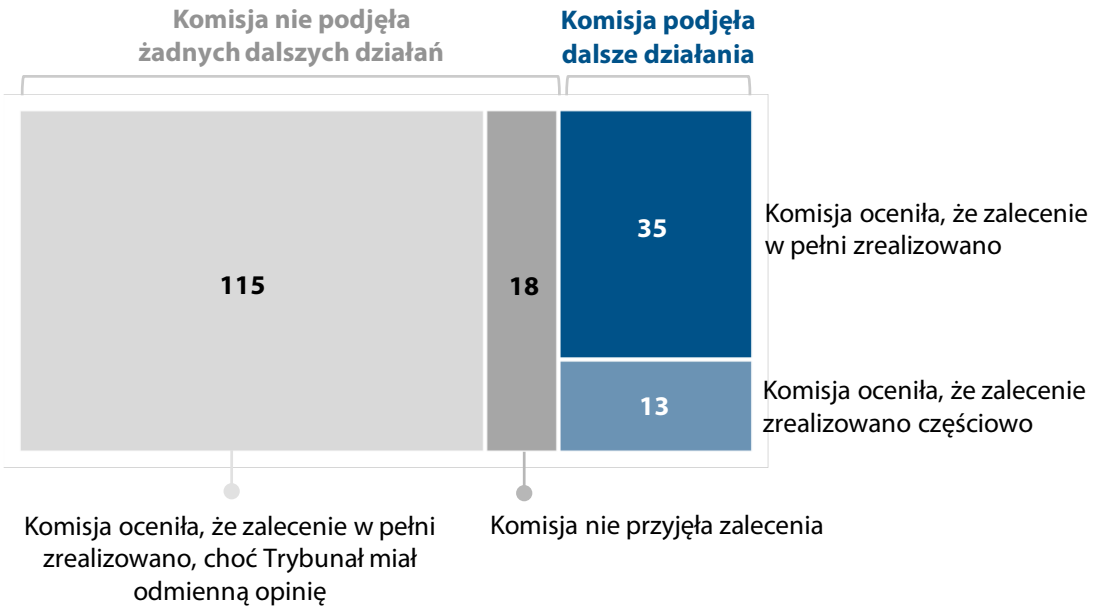


Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

12.8. Trybunał mierzy poziom realizacji danego zalecenia w stosunku do tego, co zalecił, natomiast Komisja mierzy go w stosunku do tego, co w danym zaleceniu przyjęła. W rezultacie Komisja niekiedy zajmuje inne stanowisko niż Trybunał, jeśli chodzi o ocenę, czy i w jakim zakresie dane zalecenie zostało zrealizowane. Zazwyczaj przestaje ona monitorować dane zalecenie, jeśli uzna je za zrealizowane w pełni, nawet w przypadku gdy Trybunał inaczej oceni stopień jego realizacji. Trybunał w dalszym ciągu monitoruje niezrealizowane zalecenia objęte monitorowaniem w dwóch wcześniejszych latach (zalecenia pochodzące ze sprawozdań specjalnych Trybunału z lat 2020 i 2021). Monitorowanie to opiera się na danych Komisji, a zatem kontrolerzy nie przeprowadzają w tym przypadku szczegółowej analizy.

12.9. W związku z powyższym Trybunał przeanalizował 89 zaleceń pochodzących ze sprawozdań specjalnych z 2020 r. oraz 92 zalecenia ze sprawozdań z 2021 r., które uznał za wciąż niezrealizowane w momencie przeprowadzania przeglądów realizacji zaleceń w latach 2023 i 2024[2]. Z bazy danych Komisji wynika, że w przypadku 133 z tych 181 zaleceń Komisja nie podjęła żadnych dalszych działań (*rys. 12.3*). W odpowiedziach na sprawozdania specjalne Komisja nie przyjęła 18 z tych 133 zaleceń. W przypadku pozostałych 115 uznała natomiast, że w momencie przeprowadzania przez Trybunał przeglądu realizacji zaleceń w dwóch ostatnich latach były już one w pełni zrealizowane, choć Trybunał miał odmienną opinię w tym względzie.

Rys. 12.3 – Monitorowanie zaleceń ze sprawozdań specjalnych z 2020 i 2021 r., które w momencie przeprowadzania przeglądu zaleceń przez Trybunał w dwóch ostatnich latach nie były w pełni zrealizowane przez Komisję



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

12.10. Komisja podjęła dalsze działania w przypadku pozostałych 48 zaleceń, które nie zostały w pełni zrealizowane. W jej opinii 35 z tych 48 zaleceń zostało już zrealizowanych.

---

[2] Sprawozdanie roczne za 2023 r., pkt 3.73–3.76; sprawozdanie roczne za 2024 r., pkt 12.10–12.12.

78% zaleceń Trybunału skierowanych do innych jednostek kontrolowanych zrealizowano w pełni lub w przeważającej mierze

12.11. Sprawozdania specjalne 04/2022, 05/2022, 06/2022 13/2022 i 18/2022 zawierały łącznie 32 zalecenia skierowane do jednostek kontrolowanych innych niż Komisja Europejska (pkt ***12.2***).

12.12. Te jednostki kontrolowane w pełni zrealizowały 20 zaleceń (62%) (przykład takiego zalecenia przedstawiono w ***ramce 12.2***), w przeważającej mierze – kolejne pięć (16%), a siedem – zrealizowały częściowo (22 %).

Ramka 12.2

Przykład zalecenia w pełni zrealizowanego przez inne jednostki kontrolowane

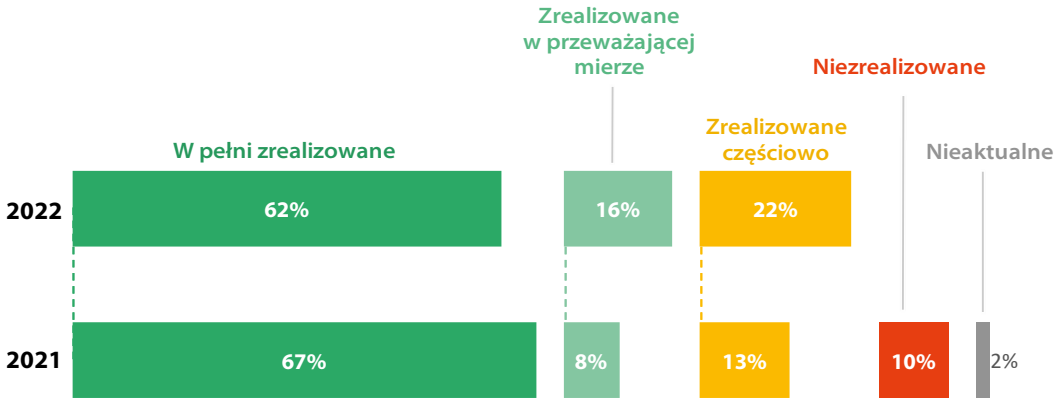
W sprawozdaniu specjalnym 18/2022 w sprawie reakcji instytucji UE na pandemię COVID-19 Trybunał zalecił, aby Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej, Komisja i Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej przyspieszyły wprowadzanie elektronicznego obiegu dokumentów i rozszerzyły stosowanie podpisu elektronicznego. Zalecenie to zostało przyjęte przez wszystkie instytucje i w rezultacie zaczęły one stosować znacznie szerzej kwalifikowany podpis elektroniczny w ramach usługi EU Sign. Parlament Europejski nie korzysta z usługi EU Sign, ale od 2022 r. stosuje dużą liczbę zaawansowanych podpisów elektronicznych. Wprowadzenie kwalifikowanych podpisów elektronicznych w 2023 r. miało jeszcze bardziej usprawnić procedury cyfrowe.



Źródło: © WrightStudio, stock.adobe.com.

12.13. W porównaniu z poprzednim rokiem łączny odsetek zaleceń zrealizowanych w pełni lub w przeważającej mierze wzrósł z 75% do 78%, a łączny odsetek zaleceń zrealizowanych częściowo lub niezrealizowanych wcale zmniejszył się nieznacznie, z 23% do 22% (*rys. 12.4*).

Rys. 12.4 – Realizacja zaleceń Trybunału sformułowanych pod adresem jednostek kontrolowanych innych niż Komisja w sprawozdaniach specjalnych z 2021 i 2022 r.



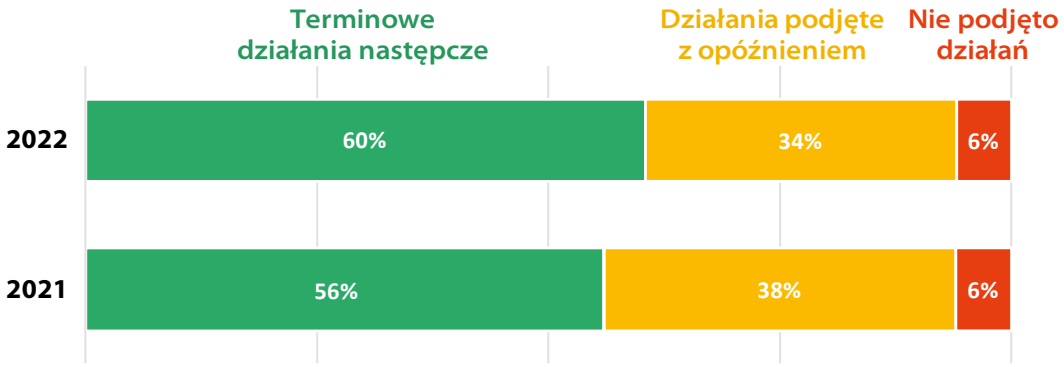
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Nieznaczny wzrost odsetka zaleceń, które zrealizowano w terminie

12.14. Terminy realizacji zaleceń są omawiane i uzgadniane z jednostką kontrolowaną, a następnie wskazywane w sprawozdaniach specjalnych Trybunału.

12.15. W porównaniu z poprzednim rokiem odsetek zaleceń, które zostały zrealizowane w terminie, wzrósł z 56% do 60%, zaś odsetek zaleceń, w przypadku których działania podjęto z opóźnieniem, zmalał z 38% do 34% (zob. *rys. 12.5*).

Rys. 12.5 – Terminowość działań podejmowanych przez jednostki kontrolowane w odpowiedzi na zalecenia zawarte w sprawozdaniach specjalnych z 2022 i 2021 r.



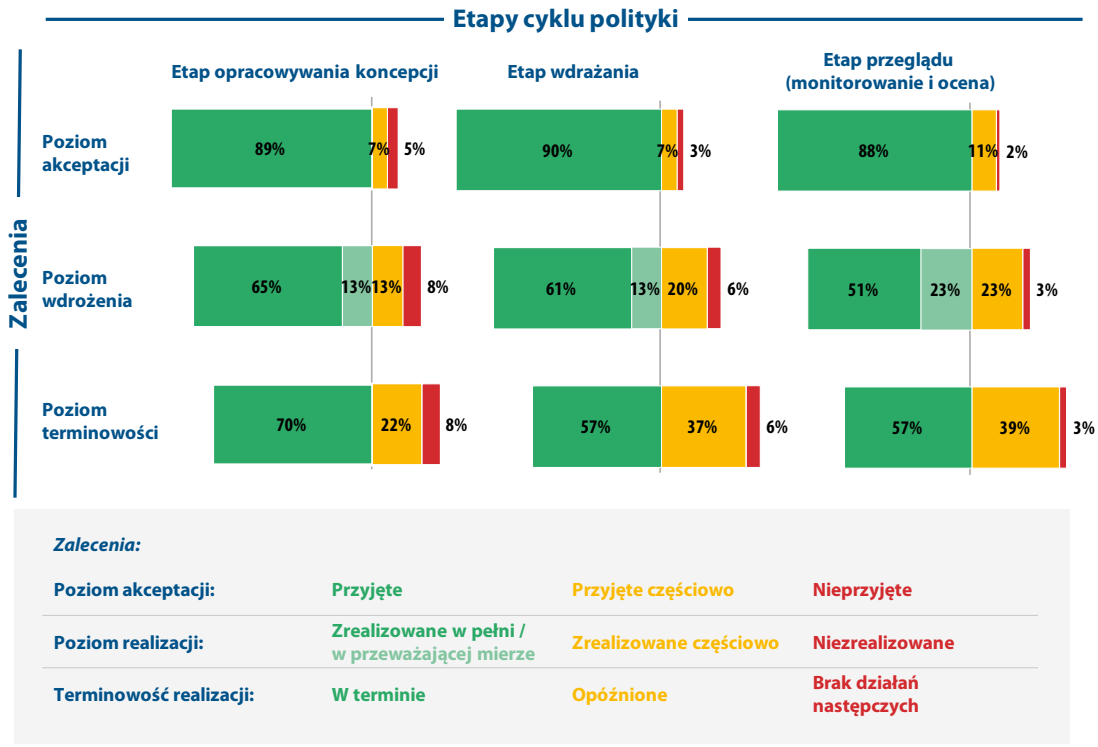
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Najwyższy poziom realizacji i terminowości odnotowano w przypadku zaleceń dotyczących etapu opracowywania koncepcji polityk lub *programów*

12.16. Trybunał pogrupował swoje zalecenia zawarte w sprawozdaniach specjalnych z 2022 r. w zależności od etapów cyklu polityki, których dane zalecenie przede wszystkim dotyczy: etapu opracowywania koncepcji polityki, etapu jej wdrażania bądź etapu przeglądu (monitorowanie i ocena). Klasyfikacja ta umożliwiła Trybunałowi przeanalizowanie, czy istnieją różnice między trzema wspomnianymi etapami polityki pod względem poziomu akceptacji, realizacji i terminowości działań naprawczych podjętych w reakcji na zalecenia Trybunału.

12.17. Jeżeli chodzi o różne etapy polityki Unii, mniej więcej połowa zaleceń Trybunału dotyczy uchybień występujących na etapie wdrażania (45%), jedna czwarta – uchybień na etapie opracowywania koncepcji (27%), a kolejna jedna czwarta – uchybień na etapie przeglądu (28%). Dla wszystkich etapów polityki poziom akceptacji zaleceń był podobny (od 95% do 98%). Odsetek zaleceń zrealizowanych w całości lub w przeważającej mierze był najwyższy dla etapu opracowywania koncepcji (78%). Terminowość działań podjętych przez jednostki kontrolowane w celu realizacji zaleceń Trybunału była wyraźnie niższa dla etapu wdrażania i etapu przeglądu (w obu przypadkach 57%) niż dla etapu opracowywania koncepcji (70%). Szczegółowe wyniki analizy Trybunału przedstawiono na ***rys. 12.6***.

Rys. 12.6 – Poziom akceptacji, realizacji i terminowości realizacji zaleceń w podziale na poszczególne etapy cyklu polityki



Uwaga: W celu zwiększenia czytelności wartości są przedstawione bez cyfr po przecinku, przez co występować mogą rozbieżności wynikające z zaokrągleń.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Wniosek

12.18. Trybunał stwierdził, że 74% zaleceń opublikowanych w sprawozdaniach specjalnych z 2022 r. zrealizowano w pełni lub w przeważającej mierze (odsetek ten wyniósł 76% w ubiegłym roku). Odsetek zaleceń zrealizowanych w wyznaczonym terminie zwiększył się z 56% w ubiegłym roku do 60% w tym roku. Około połowa zaleceń Trybunału dotyczy etapu wdrażania polityki lub programów (45%). Najwyższe poziomy realizacji (78%) i terminowości (70%) odnotowuje się w przypadku zaleceń odnoszących się do etapu opracowywania koncepcji polityk lub programów.

Załączniki

Załącznik 12.1 – Monitorowanie realizacji przez Komisję Europejską zaleceń przedstawionych przez Trybunał w sprawozdaniach specjalnych opublikowanych w 2022 r.

Poziom akceptacji zaleceń: przyjęte; przyjęte częściowo; nieprzyjęte.

Poziom realizacji: w pełni; w przeważającej mierze; częściowo; niezrealizowane; brak możliwości wydania opinii lub zalecenie nie ma już zastosowania.

Poziom terminowości działań: w terminie, opóźnienie, termin jeszcze nie minął, brak działań następczych, nie dokonano oceny.

Numer i tytuł sprawozdania	Nr	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości działań
Sprawozdanie specjalne 01/2022 pt. „Wsparcie UE na rzecz praworządności na Bałkanach Zachodnich – pomimo poczynionych wysiłków wciąż występują zasadnicze problemy”	1	72				
	2 lit. a)	75				
	2 lit. b)	75			Komisja wspiera organizacje społeczeństwa obywatelskiego i media za pośrednictwem unijnego Instrumentu na rzecz Społeczeństwa Obywatelskiego i Mediów dla Bałkanów Zachodnich i Turcji. Łączna kwota środków przydzielonych na ten instrument znacznie wzrosła – z 48,1 mln euro rocznie w latach 2014–2020 do 70,18 mln euro rocznie w latach 2021–2027. Komisja wydała wytyczne dotyczące wsparcia UE dla społeczeństwa obywatelskiego w regionie objętym	

Numer i tytuł sprawozdania	Nr	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości działań
					procesem rozszerzenia (lata 2021–2027), aby pomóc pracownikom UE w opracowywaniu koncepcji i wdrażaniu unijnego wsparcia na rzecz społeczeństwa obywatelskiego. Co roku przeprowadza się ocenę tych wytycznych. Pomimo zwiększenia wsparcia finansowego przedstawione dowody nie wykazują, że wsparcie to stanowi długoterminową pomoc finansową dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego i niezależnych organizacji medialnych – taką pomoc, która nie opierałaby się wyłącznie na finansowaniu indywidualnych projektów.	
	2 lit. c)	75				
	2 lit. d)	75				
	3	77				
	4 lit. a)	80				
	4 lit. b)	80				
	4 lit. c)	80				

Numer i tytuł sprawozdania	Nr	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości działań
Sprawozdanie specjalne 02/2022 pt. „Efektywność energetyczna w przedsiębiorstwach – udało się wypracować pewne oszczędności energii, ale nadal występują uchybienia w zakresie planowania i wyboru projektów”	1 lit. a)	125	⊗	✕	Nadal nie przeprowadza się na etapie programowania systematycznej oceny potencjalnego wkładu środków UE w poprawę efektywności energetycznej w przedsiębiorstwach. Nie zapewniono też systematycznego powiązania między przydziałami środków w ramach polityki spójności a potrzebami finansowymi określonymi w krajowych planach w dziedzinie energii i klimatu. W rezultacie decyzje dotyczące programowania nadal opierają się przede wszystkim na uzasadnieniach państw członkowskich, bez oceny na szczeblu UE, czy skala i koncepcja planowanych inwestycji w efektywność energetyczną w przedsiębiorstwach odpowiednio zaspokaja zidentyfikowane potrzeby.	⊗
	1 lit. b)	125	✓			
	2	134	✓			
Sprawozdanie specjalne 03/2022 pt. „Wprowadzenie sieci 5G w UE – opóźnienia we wdrażaniu i nierozwiązane kwestie związane z bezpieczeństwem”	1 lit. a)	83	✓		Komisja podjęła pewne wstępne działania, ale nadal nie wprowadzono wspólnej ogólnounijnej definicji oczekiwanej jakości usług w sieciach 5G, która obejmowałaby takie aspekty jak minimalna prędkość przesyłu danych lub maksymalne progi opóźnienia.	
	1 lit. b)	83	✓			
	1 lit. c)	83	✓			

Numer i tytuł sprawozdania	Nr	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości działań
	2 lit. a)	91				
	2 lit. b)	91				
	2 lit. c)	91			Komisja wraz z państwami członkowskimi oceniła, w odniesieniu do których aspektów bezpieczeństwa sieci 5G należy określić możliwe do wyegzekwowania wymogi. Na początku 2026 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący zmiany aktu o cyberbezpieczeństwie. Wniosek przewiduje ustanowienie mechanizmu przeciwdziałania strategicznym zagrożeniom w łańcuchach dostaw technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT). Komisja zamierza opublikować akty wykonawcze określające egzekwowalne wymogi; aktów tych wciąż jednak nie przyjęła.	
	3 lit. a)	93			Komisja regularnie monitorowała przyjęte lub proponowane przez państwa członkowskie ramy prawne przyznające operatorom sieci komórkowych czas na wymianę sprzętu pochodzącego od dostawców wysokiego ryzyka. Przedstawiała również stosowne informacje na ten temat. W *ocenie skutków* zmienionego aktu o cyberbezpieczeństwie przeanalizowano koszty finansowe wymiany sprzętu 5G pochodzącego od dostawców wysokiego ryzyka. Brakuje jednak stosownych informacji, ponieważ nie wszystkie państwa członkowskie podjęły działania w odniesieniu do wszystkich istotnych kwestii. Ponadto nie ma szczegółowych informacji na temat sposobu traktowania kosztów ponoszonych przez operatorów sieci komórkowych	

Numer i tytuł sprawozdania	Nr	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości działań
					w związku z wymianą sprzętu 5G zakupionego od dostawców wysokiego ryzyka.	
	3 lit. b)	93				
Sprawozdanie specjalne 04/2022 pt. „Fundusze inwestycyjne – działania UE dotychczas nie doprowadziły do stworzenia prawdziwie jednolitego rynku przynoszącego korzyści inwestorom”	1 lit. a)	129			Komisja przeprowadziła ukierunkowane konsultacje w celu zebrania od zainteresowanych stron informacji zwrotnych na temat barier utrudniających integrację rynków finansowych w całej UE. 4 grudnia 2025 r. Komisja przedstawiła pakiet dotyczący unii oszczędności i inwestycji, który przewiduje częściową zmianę dyrektywy dotyczącej zarządzających alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi i dyrektywy w sprawie przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe. Zmiana ta ma przynieść pewne usprawnienia, zwłaszcza w obszarach transgranicznej dystrybucji i *konwergencji* praktyk nadzorczych. Niedawny kompromis w sprawie strategii dotyczącej inwestycji detalicznych został poparty trzema dalszymi ocenami skutków. Ukierunkowane konsultacje dotyczą konkretnych barier dla działalności transgranicznej wynikających z ram regulacyjnych, które nie są w pełni zharmonizowane. Czynniki strukturalne – takie jak popyt, sieci dystrybucyjne i systemy nadzoru – albo nie zostały uwzględnione, albo zostały uwzględnione tylko częściowo. Pakiet dotyczący unii oszczędności i inwestycji jedynie częściowo przyczyni się do skuteczniejszej realizacji celów jednolitego rynku funduszy inwestycyjnych, ponieważ nie odnosi się do czynników strukturalnych powodujących koncentrację siedzib funduszy,	

Numer i tytuł sprawozdania	Nr	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości działań
					takich jak systemy nadzoru lub klastry obsługi funduszy. Ponadto wiele przepisów jest nadal zawartych w dyrektywach, a nie rozporządzeniach.	
	1 lit. b)	129			Komisja nie poprawiła zestawu wskaźników służących do pomiaru *wyników* funduszy inwestycyjnych w planie zarządzania Dyrekcji Generalnej ds. Stabilności Finansowej, Usług Finansowych i Unii Rynków Kapitałowych (DG FISMA) na 2025 r. Jedyny nowy wskaźnik ujęty w planie nie wnosi żadnej wartości dodanej, jeśli chodzi o ocenę, czy ramy regulacyjne Komisji pozwoliły zrealizować zamierzone cele w sektorze funduszy inwestycyjnych.	
	2 lit. a)	132				
	3 lit. a)	134			Wniosek Komisji dotyczący strategii inwestycji detalicznych przewidywał lepsze informowanie o kosztach i większą przejrzystość. Miał on na celu ograniczenie zachęt, a ponadto podkreślono w nim już obowiązującą zasadę „najlepiej pojętego interesu klienta”. Zakazano stosowania zachęt do płatności za przepływ zleceń (PFOF), co ma znaczenie głównie dla przedsiębiorstw, które jedynie realizują zlecenia (wyłącznie wykonanie zleceń). Brokerzy doradczy mogą nadal sprzedawać produkty obarczone wysokimi opłatami. W swoim wniosku Komisja zaproponowała również zakaz stosowania zachęt w niektórych kanałach i nałożenie bardziej rygorystycznych obowiązków w zakresie zasady „najlepiej pojętego interesu klienta”, natomiast współprawodawcy wprowadzili we wstępnym porozumieniu w sprawie strategii	

Numer i tytuł sprawozdania	Nr	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości działań
					nowy test dotyczący zachęt. Umożliwiałby on utrzymanie zachęt w uzasadnionych przypadkach (w przypadku wystąpienia rzeczywistych korzyści).	
	5 lit. a)	138				
	5 lit. b)	138				
Sprawozdanie specjalne 05/2022 pt. „Cyberbezpieczeństwo instytucji, organów i agencji UE – poziom przygotowania ogólnie nieadekwatny do zagrożeń”	1 lit. a)	98				
	1 lit. b)	98				
	1 lit. c)	98				
	1 lit. d)	98				
	1 lit. e)	98				
	1 lit. f)	98				
	1 lit. g)	98				
	2 lit. a)	99				
	2 lit. b)	99				
	2 lit. c)	99				

Numer i tytuł sprawozdania	Nr	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości działań
Sprawozdanie specjalne 06/2022 pt. „Unijne prawa własności intelektualnej – nie zapewniono całkowicie niezawodnej ochrony”	1 lit. a)	96				
	1 lit. b)	96			Komisja rozszerzyła zakres praw związanych z zarejestrowanymi wzorami na towary podrobione przewożone przez UE lub objęte procedurami celnymi. Nie wprowadziła jednak progu interwencji w odniesieniu do egzekwowania praw własności intelektualnej przez organy celne ani nie rozszerzyła definicji małych przesyłek wbrew temu, co zalecił Trybunał.	
	2	97			Komisja nie przedstawiła żadnych dowodów na to, że oceniła – w ramach oceny przeprowadzonej na podstawie art. 210 rozporządzenia (UE) 2017/1001 – mechanizmy zarządcze i brak jasnej metody ustalania opłat.	
	4	100				
	5 lit. a)	101			W celu wdrożenia zalecenia Komisja zainicjowała szereg badań, grup roboczych i ocen. Wyniki tych prac zostaną uwzględnione w przyszłym prawodawstwie. Niemniej wciąż nie przedstawiono jeszcze wstępnej wersji strategii kontroli opartej na zarządzaniu ryzykiem związanym z prawami własności intelektualnej.	
	5 lit. b)	101				

Numer i tytuł sprawozdania	Nr	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości działań
	5 lit. c)	101			Komisja rozpoczęła badanie dotyczące ujednolicenia stosownej sprawozdawczości, ale sprawozdanie z badania nie jest jeszcze dostępne, a Komisja nie rozpoczęła procedury ustawodawczej.	
Sprawozdanie specjalne 07/2022 pt. „Instrumenty służące umiędzynarodowieniu MŚP – zapewniono dużo działań wspierających, lecz nie były one w pełni spójne ani skoordynowane”	1 lit. a)	90				
	1 lit. b)	90				
	1 lit. c)	90				
	1 lit. d)	90				
	2 lit. a)	90				
	2 lit. b)	90				
	2 lit. c)	90				
	2 lit. d)	90				
	3 lit. a)	90			Ustanowiono *kluczowe wskaźniki efektywności* dla projektów w ramach inicjatywy Startup Europe. Brak spójnych praktyk sprawozdawczych dotyczących kluczowych wskaźników efektywności i długoterminowego monitorowania utrudnia jednak ocenę przedsiębiorstw typu start-up na poziomie projektu, a także ogólnej *skuteczności* i trwałości inicjatywy Startup Europe.	

Numer i tytuł sprawozdania	Nr	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości działań
	3 lit. b)	90	✓			
	3 lit. c)	90	✓		Kryteria mierzące wkład przedsiębiorstw typu start-up we wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy w UE zostały uwzględnione w naborach jako kryteria wyboru. Obecnie brakuje jednak kryteriów, które mierzyłyby, w jakim stopniu proponowane przedsiębiorstwo typu start-up skorzystałoby z udziału w finansowanym projekcie – w szczególności pod względem pełnego rozwoju jego potencjału i konkurencyjności.	
Sprawozdanie specjalne 08/2022 pt. „Wsparcie z EFRR na rzecz konkurencyjności MŚP – uchybienia w koncepcji osłabiły skuteczność finansowania”	1 lit. a)	80	✓			
	1 lit. b)	80	✓			
	1 lit. c)	80	✓			
	2 lit. a)	80	✗		Komisja nie przyjęła tego zalecenia. Nie zwróciła się do państw członkowskich, by dokonały przeglądu procedur wyboru w ramach *Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego* (EFRR) – w szczególności w odniesieniu do finansowania w formie *dotacji* – tak aby wyboru projektów dokonywano w drodze procedury niekonkurencyjnej wyłącznie w należycie uzasadnionych przypadkach. Nie wspierała też państw członkowskich w tym zakresie.	
	2 lit. b)	80	✓			

Numer i tytuł sprawozdania	Nr	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości działań
	3 lit. a)	80				
	3 lit. b)	80				
Sprawozdanie specjalne 09/2022 pt. „Wydatki na rzecz klimatu w budżecie UE na lata 2014–2020 – nie są tak wysokie, jak podaje Komisja”	1	58			W styczniu 2026 r. Komisja opublikowała badanie dotyczące monitorowania budżetu pod kątem wkładu wspólnej polityki rolnej w łagodzenie zmiany klimatu. Wprawdzie w badaniu wskazano, że obecna metoda monitorowania wydatków na cele związane z klimatem prowadzi do przeszacowania tych wydatków o 24% w porównaniu z metodą opracowaną w kontekście badania, lecz Komisja postanowiła nie wprowadzać żadnych korekt.	
	2 lit. a)	60			Komisja nie przyjęła ani nie wdrożyła tego zalecenia, zgodnie z którym powinna identyfikować wydatki UE, które mogą niekorzystnie wpływać na klimat, i prowadzić sprawozdawczość w tym zakresie.	
	2 lit. b)	60				
	2 lit. c)	60				
	3	63			W swoich *sprawozdaniach rocznych z zarządzania i wykonania* za lata 2023 i 2024 Komisja podała dane liczbowe dla wskaźników odnoszących się do: oszczędności wynikających z poprawy efektywności energetycznej, emisji uniknętych i zainstalowanej mocy wytwórczej energii ze źródeł odnawialnych. W sprawozdaniach tych nie przestawiono jednak żadnych danych liczbowych na temat	

Numer i tytuł sprawozdania	Nr	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości działań
					wspólnej polityki rolnej, która jest jednym z najważniejszych elementów wydatków UE na rzecz klimatu. Nie wzięto również pod uwagę potencjalnego niekorzystnego wpływu wydatków UE na klimat.	
Sprawozdanie specjalne 10/2022 pt. „Podejście LEADER i rozwój lokalny kierowany przez społeczność ułatwiają lokalne zaangażowanie, ale wciąż nie wykazano w dostatecznym stopniu ich dodatkowych korzyści”	1 lit. a)	84				
	1 lit. b)	84				
	1 lit. c)	84				
	1 lit. d)	84				
	1 lit. e)	84			W 2023 r. Komisja opublikowała badanie wspierające na temat oceny kosztów i korzyści związanych z wdrażaniem LEADER. LEADER oznacza podejście polegające na zaangażowaniu społeczności lokalnych w opracowywanie i realizowanie strategii oraz w przydzielanie zasobów na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Chociaż na etapie ustalania zakresu oceny uzgodniono, że będzie ona dotyczyć również tego, w jakim stopniu środki w ramach podejścia LEADER są wykorzystywane do finansowania ustawowych zadań organów unijnych, krajowych, regionalnych lub lokalnych, nie dokonano tego w sposób systematyczny ani ilościowy, ponieważ dostępna była jedynie niewielka ilość wystarczająco szczegółowych i porównywalnych danych.	

Numer i tytuł sprawozdania	Nr	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości działań
	2	84	✓		Komisja przeprowadziła dwie oceny: jedną dotyczącą polityki spójności i drugą – *Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego* (EFMR). Jak wynika z dostępnych dowodów (np. z opublikowanej oceny polityki spójności i odnośnego zakresu zadań oraz publikacji sieci monitorowania, oceny i lokalnego wsparcia rybołówstwa i akwakultury (FAMENET) w przypadku oceny EFMR), oceny te obejmują jedynie niektóre aspekty wyszczególnione w zaleceniu 1 lit. a)–e). Ocena dotycząca EFMR nie została jeszcze opublikowana.	
Sprawozdanie specjalne 11/2022 pt. „Ochrona budżetu UE – należy usprawnić wykorzystanie czarnych list”	1	90	✓			
	2 pkt 1	93	✓			
	2 pkt 2	93	✓		Komisja poczyniła postępy w zakresie poprawy nadzoru instytucjonalnego nad funkcjonowaniem systemu wczesnego wykrywania i wykluczania (EDES). W tym celu ustanowiła mechanizmy monitorowania informacji przekazywanych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) i Prokuraturę Europejską (EPPO) oraz sformalizowała centralne mechanizmy weryfikowania informacji dzięki zmianie przepisów wewnętrznych. Uwzględnienie nadzoru w przepisach wewnętrznych oznacza istotną poprawę, ponieważ gwarantuje rozliczalność i spójność decyzji związanych z wykluczeniem. Ustanowienie systemów monitorowania zaleceń zarówno OLAF, jak i EPPO zapewnia bardziej systematyczny i oparty na dowodach proces monitorowania. Pomimo tej poprawy wciąż utrzymują się	

Numer i tytuł sprawozdania	Nr	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości działań
					istotne uchybienia. W szczególności Komisja nie wykazała, że prowadzi monitorowanie na poziomie instytucjonalnym jakiegokolwiek z kluczowych źródeł danych wyraźnie wymienionych w zaleceniu, w tym wpisów w systemie zarządzania nieprawidłowościami (IMS), ostatecznych wyników kontroli, decyzji w sprawach dotyczących konkurencji i powiadomień ze strony partnerów wdrażających. Wprawdzie Komisja wyjaśniła, że korzystanie z tych źródeł leży przede wszystkim w gestii *urzędników zatwierdzających*, zgodnie ze zdecentralizowanym podejściem do zarządzania budżetem UE, nie wykazała jednak, w jaki sposób wykorzystanie tych źródeł informacji jest nadzorowane na poziomie instytucjonalnym, tak aby zagwarantować wykrywanie potencjalnych przypadków EDES we wszystkich służbach. Luki te osłabiają zdolność Komisji do właściwego identyfikowania potencjalnych przypadków wykluczenia i stanowią zasadnicze niedociągnięcie we wdrażaniu zalecenia 2 pkt 2. Ponadto, choć niedawno ustanowiono ramy monitorowania w EPPO i w 2025 r. przeprowadzono wstępne prace, to skuteczność tych ram w praktyce nie została jeszcze wykazana.	

Numer i tytuł sprawozdania	Nr	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości działań
	2 pkt 3	93	✓		Wymóg sprawdzania informacji zawartych w bazie danych EDES na wielu etapach postępowania o udzielenie zamówienia oraz wbudowane ostrzeżenia w systemie rachunkowości *ABAC* (a następnie w systemie *SUMMA*) zapewniają systematyczne podejście do ograniczania ryzyka związanego z zawieraniem umów z wykluczonymi podmiotami. Odniesienie do szczegółowych wewnętrznych wytycznych świadczy o tym, że weryfikacje te zostały sformalizowane. Zabezpieczenia te są obecnie zawarte w zaktualizowanych wytycznych i nowym systemie SUMMA, Komisja nie wprowadziła jednak istotnych nowych weryfikacji *ex post* poza tymi, które już obowiązywały w momencie przeprowadzania kontroli przez Trybunał. Wprawdzie Komisja opracowała usługę sieciową mającą na celu ułatwienie dostępu do bazy danych EDES systemom zewnętrznym, lecz funkcja ta nie jest w praktyce dostępna. Ponadto nie przeprowadzono jeszcze wzmocnionych kontroli analitycznych i nie zapewniono skutecznych wzajemnych powiązań z innymi narzędziami instytucjonalnymi.	
	2 pkt 4	93	✓		Komisja opracowała wytyczne wspierające korzystanie z EDES i zapewniła urzędnikom zatwierdzającym większe wsparcie, w szczególności w odniesieniu do procedur związanych z OLAF. Wytyczne z 2024 r. dotyczące wykorzystania sprawozdań OLAF mają na celu zapewnienie spójnego i przejrzystego przetwarzania informacji na szczeblu UE przez urzędników zatwierdzających. Łącznie działania te poprawiły ogólne zarządzanie systemem i rozliczalność w ramach	

Numer i tytuł sprawozdania	Nr	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości działań
					systemu oraz oznaczają istotny postęp w obszarze objętym zaleceniem. Pomimo tych osiągnięć zakres formalnych wytycznych pozostaje w dużej mierze ograniczony do procedur związanych z OLAF w ramach EDES. W przypadku pozostałych źródeł danych na szczeblu UE (takich jak wpisy w systemie IMS, sprawy objęte postępowaniami EPPO, ustalenia kontrolne, sprawy z zakresu konkurencji lub powiadomienia ze strony partnerów wdrażających) Komisja opiera się na wcześniej wprowadzonych doraźnych rozwiązaniach, które nie zostały ujednolicone w spójne ramy. W związku z tym cel zalecenia, jakim jest zapewnienie kompleksowych, standardowych procedur dotyczących źródeł danych na szczeblu UE, nie został jeszcze w pełni zrealizowany.	
	2 pkt 5	93			Komisja poczyniła postępy w instytucjonalizacji wiedzy na temat EDES. Organizowanie corocznych warsztatów na temat EDES i powołanie platformy ekspertów EDES oznacza przejście od doraźnych inicjatyw uświadamiających do bardziej ustrukturyzowanego, trwałego i opartego na współpracy podejścia, angażującego podmioty pracujące z EDES w obrębie struktur Komisji. Wprawdzie w obrębie Komisji poczyniono znaczne postępy, lecz nie udokumentowano żadnych działań promujących wiedzę na temat wczesnego wykrywania i wykluczania skierowanych do partnerów wdrażających w ramach zarządzania pośredniego – działania tego rodzaju były skierowane wyłącznie do organów państw członkowskich. Ponieważ	

Numer i tytuł sprawozdania	Nr	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości działań
					grupy te zarządzają znaczną częścią budżetu UE, ich zupełne lub częściowe wykluczenie z działań w zakresie promowania wiedzy na temat wczesnego wykrywania i wykluczania stanowi zasadnicze uchybienie w realizacji zalecenia.	
	3	95	✓		Komisja udoskonaliła ramy formalne, aktualizując wzór deklaracji zarządczej i wzory *umów o przyznanie wkładu*. Przypomniała partnerom o ciążącym na nich obowiązku zgłaszania przypadków *nadużyć finansowych*, nieprawidłowości i sytuacji wykluczenia. Komisja zakłada, że partnerzy instytucjonalni, z którymi współpracuje, są niezależni administracyjnie, i nie przewidziała działań uzupełniających w zakresie monitorowania bądź weryfikacji w celu zapewnienia, by partnerzy wywiązywali się z obowiązku zgłaszania sytuacji wykluczenia.	
	4	96	✓		We wniosku Komisji dotyczącym zmiany *rozporządzenia finansowego* uwzględniono analizowane zalecenie, rozszerzając EDES na *zarządzanie dzielone* i fundusze wdrażane w trybie zarządzania bezpośredniego z udziałem państw członkowskich. Niemniej w ostatecznie przyjętym rozporządzeniu finansowym przepisy dotyczące tej kwestii mają bardziej ograniczony zakres ze względu na kompromis wypracowany ze współprawodawcami w trakcie procesu legislacyjnego.	
	5 pkt 1	97	✓			

Numer i tytuł sprawozdania	Nr	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości działań
	5 pkt 2	97				
	5 pkt 3	97			Rozporządzenie (UE) 2024/2509 zobowiązuje wszystkie podmioty wykonujące budżet UE do zasilania narzędzia do eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka odpowiednimi danymi, co ma zwiększyć zdolność Komisji do identyfikowania ryzyka i ochrony budżetu UE. W rozporządzeniu przewidziano również nowe narzędzie służące wprowadzeniu nowoczesnej architektury informatycznej wykorzystującej *interoperacyjność* i sztuczną inteligencję. Celem jest modernizacja mechanizmów zarządzania finansami i mechanizmów nadzoru finansowego w całej UE. Komisja nie zakończyła jeszcze opracowywania wspólnego narzędzia do eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka. Ponadto, ponieważ narzędzie to będzie stosowane na zasadzie dobrowolności, jego skuteczność może być niewielka, przynajmniej do momentu przeglądu zaproponowanego na 2027 r. Wówczas Komisja ma ocenić, czy możliwe byłoby wprowadzenie obowiązku stosowania tego narzędzia. Oczekuje się, że pełna interoperacyjność z systemami krajowymi zostanie osiągnięta w 2028 r.	
	5 pkt 4	97			Jeśli chodzi o wymianę danych, Komisja podjęła działania w celu promowania koordynacji na szczeblu instytucjonalnym, w tym organizowała regularne posiedzenia grup roboczych i jednorazowe wydarzenia, takie jak warsztaty na temat narzędzia *Arachne* w 2025 r. Inicjatywy te przyczyniły się do rozpowszechnienia wiedzy na temat	

Numer i tytuł sprawozdania	Nr	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości działań
					narzędzie Arachne i stanowiły dla dyrekcji generalnych okazję do wymiany informacji na temat potrzeb i zmian związanych z danymi. Pomimo tych wysiłków podstawowe narzędzie do eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka, które stanowi fundament udostępniania i wymiany danych na poziomie instytucjonalnym, nie jest jeszcze w pełni dopracowane, jeśli chodzi o zaawansowane funkcje i interoperacyjność. W związku z tym poziom wykorzystania tego narzędzia przez poszczególne dyrekcje generalne pozostaje nierównomierny, a wymiana danych nie jest jeszcze systematyczna ani pełna. Ograniczenia te mają zasadnicze znaczenie, ponieważ wynikają z szerszych problemów wskazanych w zaleceniu 5 pkt 3, które zmniejszają ogólną zdolność Komisji do zapewnienia w sposób kompleksowy dostępności i wymiany danych na szczeblu instytucjonalnym.	
	5 pkt 5	97			W rozporządzeniu finansowym (wersja przekształcona) ustanowiono ramy prawne, które wspierają wysiłki Komisji na rzecz poprawy dostępności i integracji danych oraz mechanizmów punktowej oceny ryzyka we wszystkich programach finansowanych przez UE. Ciągły rozwój narzędzia Arachne, które obecnie wyposażono w dodatkowe funkcjonalności i wskaźniki, świadczy o wyraźnym zaangażowaniu Komisji w modernizację nadzoru finansowego opartego na danych. Choć w rozporządzeniu finansowym (wersja przekształcona) ustanowiono ramy wspierające korzystanie z cyfrowych, dostępnych i interoperacyjnych danych, to Komisja nie opracowała jeszcze kompleksowej	

Numer i tytuł sprawozdania	Nr	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości działań
					strategii mającej na celu zapewnienie, by krajowe i unijne dane dotyczące kontrahentów UE miały standardowy i interoperacyjny format, jak wskazano w zaleceniu. Ramy te nie obejmują jeszcze konkretnych mechanizmów ani rozwiązań w zakresie zarządzania, które służyłyby harmonizacji danych między poszczególnymi państwami członkowskimi. W rezultacie osiągnięcie celu dotyczącego interoperacyjności jest wciąż częściowo uzależnione od tego, w jakim stopniu państwa członkowskie dostosują systemy krajowe i udostępnią odpowiednie dane w kompatybilnym formacie.	
Sprawozdanie specjalne 12/2022 pt. „Trwałość projektów rozwoju obszarów wiejskich – większość projektów jest kontynuowana w wymaganym okresie, lecz ich rezultaty mogłyby być trwalsze”	1	69	✓			
	2 lit. a)	69	✓			
	2 lit. b)	69	✓			
	3 lit. a)	70	✓		Komisja przeprowadziła ankietę wśród państw członkowskich w celu zidentyfikowania odpowiednich źródeł informacji na temat kontynuacji działalności prowadzonej w ramach projektów finansowanych przez UE. Komisji nie udało się jednak znaleźć odpowiednich źródeł informacji na ten temat, które byłyby dostępne po upływie określonego przepisami okresu trwałości projektu. Żadne państwo członkowskie nie podało informacji o takich źródłach.	

Numer i tytuł sprawozdania	Nr	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości działań
	3 lit. b)	70	✓	✗	Wdrożenie zalecenia 3 lit. a) (tj. określenie odpowiednich źródeł informacji na temat kontynuacji działalności prowadzonej w ramach projektów finansowanych przez UE) jest warunkiem wstępnym wdrożenia zalecenia 3 lit. b) (tj. wykorzystania tych informacji do sporządzenia wykazu czynników ryzyka). Ponieważ zalecenie 3 lit. a) zostało wdrożone jedynie częściowo, Komisja nie mogła sporządzić wykazu czynników ryzyka na podstawie przykładów projektów, które okazały się mniej trwałe.	✗
Sprawozdanie specjalne 13/2022 pt. „Swobodne przemieszczanie się w UE podczas pandemii COVID-19 – ograniczony nadzór nad kontrolami na granicach wewnętrznych i nieskoordynowane działania państw członkowskich”	1 lit. a)	80	✓	▨		✓
	1 lit. b)	80	✓	▨		✓
	1 lit. c)	80	✓	▨		✓
	1 lit. d)	80	✓	▨		✓
	1 lit. e)	80	✗	✗	Komisja nie przyjęła tego zalecenia ani nie opracowała jasnego podejścia do usprawnienia oceny zgodności i stosowania sankcji.	✗
	2	82	✓	▨		✓
	3 lit. a)	83	✓	▨		✓
	3 lit. b)	83	✓	▨		✓

Numer i tytuł sprawozdania	Nr	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości działań
Sprawozdanie specjalne 14/2022 pt. „Reakcja Komisji na nadużycia finansowe we wspólnej polityce rolnej – czas drążyć głębiej”	1 lit. a)	112	✓			
	1 lit. b)	112	✓			
	1 lit. c)	112	✓			
	2 lit. a)	112	✓			
	2 lit. b)	112	✓			
	2 lit. c)	112	✓		Komisja stworzyła różne okazje do wymiany poglądów z państwami członkowskimi na temat sztucznej inteligencji i uczenia maszynowego, chociaż dyskusje te miały charakter ogólny, tj. nie dotyczyły konkretnie *wspólnej polityki rolnej* (WPR). Jeśli chodzi o szczególny kontekst WPR, Komisja rozpoczęła horyzontalną ocenę ryzyka nadużyć finansowych, obejmującą m.in. wykorzystanie sztucznej inteligencji i innych zaawansowanych narzędzi na poziomie *agencji płatniczych*. Komisja musi jeszcze sfinalizować tę ocenę i udostępnić jej wyniki. Program prac Komisji na 2024 r. w zakresie zwalczania nadużyć finansowych obejmował finansowanie *pomocy technicznej* w celu wsparcia zakupu systemów sztucznej inteligencji i narzędzi do eksploracji danych przez krajowe lub regionalne organy publiczne. Trybunał nie znalazł jednak dowodów na to, że środki w ramach pomocy technicznej są wykorzystywane do finansowania projektów w ramach WPR.	

Numer i tytuł sprawozdania	Nr	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości działań
Sprawozdanie specjalne 15/2022 pt. „Działania mające zapewnić szersze uczestnictwo w programie »*Horyzont 2020*« zostały dobrze opracowane, ale o trwałości zmian zadecydują głównie wysiłki władz krajowych”	1 lit. a)	90	✓			
	1 lit. b)	90	✓			
	2	92	✓			
	3	94	✓		Komisja przyjęła dokument w sprawie synergii między programami EFRR a programem „*Horyzont Europa*”. Dokument ma na celu promowanie zintegrowanego podejścia i wypracowanie lepszej synergii między programem „Horyzont Europa” a EFRR, tak aby zwiększyć oddziaływanie finansowania na rzecz badań naukowych i innowacji. Jeśli chodzi o finansowanie uzupełniające na rzecz projektów „Teaming for Excellence”, we wspomnianym dokumencie wyjaśniono, że współfinansowanie tych projektów jest zwolnione z obowiązku zgłaszania Komisji *pomocy państwa*. W dokumencie przewidziano również jedną zintegrowaną ocenę wniosku o dofinansowanie, która obejmowałaby obie części projektu (tj. część dotyczącą programu „Horyzont Europa” i część dotyczącą wybranego uzupełniającego źródła finansowania, np. programu w ramach polityki spójności). W dokumencie nie zamieszczono szczegółowych informacji na temat tego, w jaki sposób należy przeprowadzać te zintegrowane oceny w praktyce, ani nie doprecyzowano obowiązków w tym zakresie. Ponadto nie określono, w jaki sposób zasoby krajowe można przeznaczyć na projekty dotyczące zapewniania szerszego uczestnictwa i upowszechniania doskonałości. Inne dokumenty, na które	

Numer i tytuł sprawozdania	Nr	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości działań
					powołuje się Komisja – takie jak nowy wzór oświadczenia o finansowaniu uzupełniającym dla projektów teamingowych na 2025 r., dokument o stanie realizacji projektów teamingowych oraz nowe wzory sprawozdań z realizacji – dotyczą monitorowania i przestrzegania zobowiązań. Głównym celem tych dokumentów nie jest zachęcanie *instytucji zarządzających* do stosowania uproszczonej procedury zatwierdzania dotacji, jak wskazał Trybunał w swoim zaleceniu.	
	4 lit. a)	96				
	4 lit. b)	96				
	4 lit. c)	96			Regularnie aktualizując wyniki projektów na platformie wyników programu „Horyzont” i zapewniając publiczny dostęp do tych informacji, Komisja zwiększyła widoczność projektów na platformach UE. *Beneficjentów* wspieranych w ramach projektu widerAdvance Facility zachęca się do publicznego udostępniania wyników za pośrednictwem takich narzędzi. Projekt widerAdvance Facility rozpoczął się w styczniu 2025 r., w związku z czym jest jeszcze zbyt wcześnie, aby można było ocenić jego ogólne oddziaływanie na widoczność projektów. W sprawozdaniu specjalnym Trybunał stwierdził, że informacje na temat wyników projektów zmierzających do poszerzenia uczestnictwa nie były odpowiednio aktualizowane w bazie danych Wspólnotowego Serwisu Informacyjnego Badań i Rozwoju	

Numer i tytuł sprawozdania	Nr	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości działań
					(CORDIS) oraz że były one tylko częściowo wiarygodne. Od tego czasu Komisja nie przedstawiła żadnych nowych informacji na temat ewentualnych zmian.	
	5 lit. a)	99			Trybunał zalecił, aby Komisja ustanowiła szczegółowe cele i odpowiednie kluczowe wskaźniki efektywności na poziomie działań, tak aby skutecznie monitorować działania zmierzające do poszerzenia uczestnictwa i ich oddziaływanie. Trybunał odnotowuje, że Komisja zaktualizowała wzory sprawozdań z wdrażania projektów teamingowych i określiła lepsze kluczowe wskaźniki efektywności. Nie przedstawiła jednak dowodów na to, że ustanowiono cele i monitorowano osiągnięcie tych celów na poziomie działania, tj. w jakim stopniu działania teamingowe i działania dotyczące katedr EPB poprawiły wyniki w zakresie badań i rozwoju technologicznego w państwach uczestniczących w projektach zmierzających do rozszerzenia uczestnictwa.	
	5 lit. b)	99			Aby zrealizować to zalecenie, Komisja przeprowadziła jedynie jedno działanie – ankietę dotyczącą projektów teamingowych, w ramach której otrzymała informacje zwrotne od 25% beneficjentów. Badanie wykazało, że „jedynie 38% realizujących projekty „Teaming for Excellence” uważa, że udało się osiągnąć długoterminową trwałość” oraz że „50% respondentów stwierdziło, że finansowanie i stabilność finansowa są głównymi barierami dla zagwarantowania trwałości w długim terminie”. Komisja nie opracowała systematycznego podejścia do gromadzenia	

Numer i tytuł sprawozdania	Nr	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości działań
					informacji *ex post* na temat projektów teamingowych po zakończeniu okresu finansowania, co jest niezbędne do oceny w perspektywie średnio- i długoterminowej.	
Sprawozdanie specjalne 16/2022 pt. „Dane we wspólnej polityce rolnej – niewykorzystany potencjał dużych zbiorów danych do oceny polityki”	1	87				
	2 lit. a)	87				
	2 lit. b)	87				
	2 lit. c)	87				
Sprawozdanie specjalne 17/2022 pt. „Konsultanci zewnętrzni w Komisji Europejskiej – istnieją możliwości dokonania reform”	1 lit. a)	87				
	1 lit. b)	87				
	1 lit. c)	87				
	2 lit. a)	89				
	2 lit. b)	89				
	2 lit. c)	89				
	2 lit. d)	89				
	3 lit. a)	90				
	3 lit. b)	90				

Numer i tytuł sprawozdania	Nr	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości działań
	3 lit. c)	90	✓			
	4	91	✓			
Sprawozdanie specjalne 18/2022 pt. „Instytucje UE a pandemia COVID-19 – reakcja była szybka, ale wciąż istnieją wyzwania, jak w optymalny sposób wykorzystać innowacje i elastyczność będące wynikiem kryzysu”	1	96	✓			
	2 lit. a)	99	✓			
	2 lit. b)	99	✓			
	3 lit. a)	101	✓			
	3 lit. b)	101	✓			
	3 lit. c)	101	✓			
	3 lit. d)	101	✓			
Sprawozdanie specjalne 19/2022 pt. „Unijne zamówienia szczepionek przeciwko COVID-19 – mimo początkowych trudności zapewniono wystarczające ilości dawek, lecz proces zamówień nie został odpowiednio przeanalizowany”	1	78	✓			
	2 lit. a)	81	✓		Opracowanie wytycznych dotyczących zamówień publicznych w sytuacjach kryzysowych obejmowało elementy oceny ryzyka. Komisja nie przeprowadziła jednak jeszcze oceny ryzyka unijnego podejścia do zamówień ani nie zaproponowała odpowiednich działań w celu wyeliminowania stwierdzonych uchybień.	
	2 lit. b)	81	✓		Komisja podpisała jedną umowę ramową niezbędną do przeprowadzenia testów warunków skrajnych i symulacji.	

Numer i tytuł sprawozdania	Nr	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości działań
					Komisja nie przeprowadziła jeszcze testów wszystkich elementów zaktualizowanych ram zamówień na wypadek pandemii, w tym dotyczących gromadzenia informacji i danych wywiadowczych, aby wykryć wszelkie uchybienia i obszary wymagające poprawy.	
Sprawozdanie specjalne 20/2022 pt. „Działania UE na rzecz zwalczania nielegalnych połowów – niejednolite stosowanie kontroli i sankcji przez państwa członkowskie osłabia istniejące systemy kontroli”	1 lit. a)	98				
	1 lit. b)	98			Przyjmując rozporządzenie wykonawcze (UE) 2025/1522, Komisja zmieniła kryteria określania ryzyka i obowiązki sprawozdawcze wprowadzone rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1010/2009 w sprawie nielegalnych, nieraportowanych i nieuregulowanych połowów. Powinno to zapewnić jednolite stosowanie kryteriów określania ryzyka przez państwa członkowskie i umożliwić Komisji monitorowanie, czy kontrole i weryfikacje są zgodne z tymi zmienionymi kryteriami. Komisja będzie mogła zacząć monitorować, czy kontrole i weryfikacje państw członkowskich faktycznie koncentrują się na zmienionych kryteriach ryzyka, dopiero w 2028 r., po otrzymaniu pierwszych przygotowywanych co dwa lata sprawozdań. Sprawozdania te obejmą lata 2026–2027.	
	1 lit. c)	98			Komisja opublikowała sprawozdanie ze stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1005/2008 na podstawie analizy sprawozdań za lata 2018–2021 przedłożonych przez państwa członkowskie i wszczęła *postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego* przeciwko jednemu z nich. Komisja nie zakończyła jeszcze	

Numer i tytuł sprawozdania	Nr	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości działań
					analizy sprawozdań państw członkowskich dotyczących nielegalnych, nieraportowanych i nieuregulowanych połowów za lata 2022–2023. Dopiero po zakończeniu tej analizy będzie w stanie podjąć odpowiednie działania i zaradzić niedociągnięciom.	
	2 lit. a)	103				
	2 lit. b)	103				
	2 lit. c)	103				
	2 lit. d)	103				
Sprawozdanie specjalne 21/2022 pt. „Ocena krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności dokonana przez Komisję – ogólnie właściwa, lecz wdrażanie planów jest obarczone ryzykiem”	1 lit. a)	113			W zaktualizowanych wytycznych z 2023 r. dotyczących *REPowerEU* i zaktualizowanych wytycznych z 2024 r. wprowadzono dodatkowe kryteria oceny zmian w *krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności* (KPO), aby ujednolicić podejście we wszystkich państwach. W wytycznych tych wprowadzono tym samym wspólny zestaw kryteriów oceny dla wszystkich przeglądów KPO. Zaktualizowane wytyczne wewnętrzne z 2024 r. obejmują załącznik IIA i załącznik IIB, które można uznać za listę kontrolną na potrzeby jakościowej oceny przeglądów KPO. Załączniki te należy wypełnić stosownymi informacjami. Trybunał uważa to za istotny krok w dobrym kierunku. W przypadku zmienionych planów struktura *dokumentu roboczego służb Komisji* towarzyszącego wnioskowi Komisji dotyczącemu zmiany *decyzji wykonawczej Rady* przedstawia	

Numer i tytuł sprawozdania	Nr	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości działań
					wyniki ocen Komisji zgodnie ze strukturą kryteriów oceny określonych w załącznikach IIA i IIB. Jeśli chodzi o wypełnienie załączników IIA lub IIB w odniesieniu do zmienionych planów, Trybunał odnotował różnice pod względem jakości i kompletności zamieszczonych tam informacji. W niektórych przypadkach uzasadnienie ocen jest niewystarczające lub brakuje dowodów na poparcie oceny.	
	1 lit. b)	113			Komisja nie zmieniła ani nie poprawiła sposobu dokumentowania oceny przeglądów KPO ani procesu pozyskiwania dokumentacji potwierdzającej. W rezultacie utrzymują się te same trudności w identyfikowaniu i szybkim pozyskiwaniu kluczowych dokumentów.	
	2	114				
	3 lit. a)	116				
	3 lit. b)	116			Ogólnie rzecz biorąc, sprawozdania sporządzane przez państwa członkowskie na potrzeby cyklu europejskiego semestru zapewniają Komisji wystarczający wkład, jeśli chodzi o monitorowanie wdrażania działań w ramach *Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności* (RRF) oraz monitorowanie znaczenia tych działań w odniesieniu do niektórych konkretnych zaleceń dla poszczególnych krajów (CRS). Zróżnicowane podejścia i swoboda uznania, jaką dysponują zespoły krajowe, mogą jednak sprawić, że nie wszystkie sprawozdania krajowe będą zawierać jasny i kompletny wykaz działań w ramach RRF,	

Numer i tytuł sprawozdania	Nr	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości działań
					które przyczyniły się do postępów we wdrażaniu zaleceń. Ponadto sprawozdania nie pokazują, w jakim stopniu działania te odegrały kluczową rolę w postępach w realizacji zaleceń w poszczególnych państwach członkowskich.	
	4 lit. a)	117				
	4 lit. b)	117				
	5 lit. a)	119				
	5 lit. b)	119			Komisja próbowała uwzględnić to zalecenie w procesie zatwierdzania zmian KPO i wyjaśniła szereg niejasno zdefiniowanych lub niekompletnych *kamieni milowych* i *wartości docelowych*. W ramach kontroli *zgodności* i kontroli wykonania zadań Trybunał nadal wykrywa działania obejmujące takie zestawy kamieni milowych i wartości docelowych, które nie ujmują w pełni kluczowych etapów wdrażania bądź wszystkich istotnych elementów danego działania, w szczególności jego ukończenia. Ponadto Trybunał zidentyfikował przypadki, gdy Komisja stosowała rozbieżne praktyki w odniesieniu do poszczególnych państw członkowskich, jeśli chodzi o kamienie milowe i wartości docelowe dotyczące podobnych rodzajów działań.	
	6 lit. a)	121				
	6 lit. b)	121				

Numer i tytuł sprawozdania	Nr	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości działań
Sprawozdanie specjalne 22/2022 pt. „Wsparcie UE na rzecz regionów górniczych – nie zwrócono wystarczającej uwagi na transformację społeczno-gospodarczą i energetyczną”	2	63			Przyjęto rozporządzenie (UE) 2024/1787 w sprawie redukcji emisji metanu w sektorze energetycznym. Zgodnie z przepisami rozporządzenia utworzono grupę ekspertów, która uzgodniła, że odbędzie się dyskusja na temat dobrych praktyk w zakresie pomiaru emisji metanu z zamkniętych lub opuszczonych kopalń węgla i w zakresie zarządzania tymi emisjami. Nie jest jasne, kiedy grupa ekspertów faktycznie się spotka, aby podzielić się przykładami dobrych praktyk.	
Sprawozdanie specjalne 23/2022 pt. „Synergie między programem »Horyzont 2020« a *europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi* – potencjał, który nie został jeszcze w pełni wykorzystany”	1 lit. a)	80				
	1 lit. b)	80				
	2 lit. a)	83				
	2 lit. b)	83			Komisja przedstawiła przykłady narzędzi, które wykorzystuje do monitorowania istniejących synergii oraz identyfikowania i promowania przykładów dobrych praktyk: uruchomiła panel „Pieczęć doskonałości” Europejskiej Rady ds. Innowacji (EIC) i stworzyła nową podgrupę w ramach Forum EPB „Dostęp do doskonałości” – sieć instytucji zarządzających w obszarach badań naukowych i innowacji oraz polityki spójności (RIMA). Nowo opracowany moduł panelu EIC „Pieczęć doskonałości” i narzędzie do eksploracji danych CORTEX nie obejmują jednak wszystkich funduszy i wszystkich możliwych synergii. Panel „Pieczęć doskonałości” dotyczy wyłącznie synergii pod kątem alternatywnych źródeł finansowania, natomiast narzędzie CORTEX pozostaje ograniczone do funduszy UE	

Numer i tytuł sprawozdania	Nr	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości działań
					objętych *zarządzaniem bezpośrednim*. Prace nad *eGrants* prowadzone przez Komisję były działaniem jednorazowym i nie ma dowodów na to, że wyniki tych prac zostały wykorzystane do promowania przykładów dobrych praktyk wśród organów państw członkowskich.	
	3 lit. a)	89	✓			
	3 lit. b)	89	✓			
	3 lit. c)	89	✓		Komisja sfinansowała projekt widerAdvance Facility w ramach naboru wniosków „Instrument wsparcia na rzecz rozpowszechniania i wykorzystania wiedzy (HORIZON-WIDERA-2023-ACCESS-05)”. Przyjęła również plan strategiczny programu „Horyzont Europa” na lata 2025–2027. Są to dwa przykłady działań podjętych przez Komisję, które stanowią krok w dobrym kierunku, ale tylko częściowo realizują zalecenie 3 lit. c). Należy zauważyć, że realizacja projektu widerAdvance Facility rozpoczęła się dopiero w styczniu 2025 r., a zatem jest zbyt wcześnie, by Trybunał mógł ocenić ogólne oddziaływanie projektu. Ponadto zakres geograficzny projektu jest ograniczony do państw objętych inicjatywą rozszerzenia uczestnictwa i chociaż państwa te zazwyczaj otrzymują znaczne fundusze strukturalne, to większość beneficjentów programu „Horyzont” (tj. tych podmiotów, których głównie dotyczyło zalecenie Trybunału) ma siedzibę w państwach nieobjętych inicjatywą rozszerzenia uczestnictwa. Co więcej, plan strategiczny programu	

Numer i tytuł sprawozdania	Nr	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości działań
					„Horyzont Europa” na lata 2025–2027 istnieje obecnie jedynie na papierze i nie przełożył się jeszcze na żadne konkretne działania. Ponadto choć platforma prezentująca wyniki programu „Horyzont Europa” może służyć jako źródło informacji dla (potencjalnych) beneficjentów EFRR, to nie jest jasne, w jaki sposób platforma ta miałaby dostarczyć beneficjentom programu „Horyzont Europa” informacji na temat możliwości finansowania z EFRR (co było głównym punktem zalecenia Trybunału).	
	4	90				
Sprawozdanie specjalne 24/2022 pt. „Działania na rzecz e-administracji skierowane do przedsiębiorstw – Komisja zrealizowała zaplanowane działania, ale dostępność e-usług w UE nadal jest zróżnicowana”	1 lit. a)	93				
	1 lit. b)	93				
	1 lit. c)	93				
	2	97			Komisja poczyniła pewne postępy, przyjmując akt w sprawie Interoperacyjnej Europy, wprowadzając ramy zarządzania i uruchamiając pojedynczy portal dostępu. Portal ten jest skierowany głównie do urzędników odpowiedzialnych za konkretne obszary polityki, pracowników służby publicznej, inżynierów danych, informatyków i specjalistów zajmujących się strukturami organizacyjnymi oraz zapewnia dostęp do szeregu funkcjonalności i instrumentów (np. szkoleń, konferencji, tablic wskaźników, otwartego oprogramowania). Komisja nadal na różne sposoby wspiera współpracę i wymianę dobrych praktyk między państwami członkowskimi	

Numer i tytuł sprawozdania	Nr	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości działań
					(np. grupy ekspertów, platformy, warsztaty, seminaria). Nie opracowała jednak kompleksowej strategii mającej na celu promowanie dostępnych usług administracji elektronicznej wśród kluczowych użytkowników końcowych (przedsiębiorstw lub obywateli) na szczeblu UE oraz skoordynowanie tych usług z działaniami podejmowanymi na szczeblu krajowym przez poszczególne państwa członkowskie. Nie przeprowadzono też żadnych specjalnych badań ankietowych wśród użytkowników końcowych, aby ocenić ich wiedzę w tym zakresie. Ponadto w krajowych strategicznych planach działania dotyczących cyfrowej dekady nie uwzględniono w sposób systematyczny podobnych działań informacyjnych, które miałyby zostać wdrożone przez państwa członkowskie.	
Sprawozdanie specjalne 25/2022 pt. „Weryfikacja *dochodu narodowego brutto* na potrzeby finansowania budżetu UE – ryzyko związane z kompilacją danych zostało co do zasady właściwie uwzględnione, ale priorytety prac weryfikacyjnych mogłyby być jaśniej określane”	1 lit. a)	106	✓		Trybunał zalecił, by w przypadku konieczności rozwiązania wielu kwestii przekrojowych Eurostat priorytetowo traktował te, które najprawdopodobniej będą miały bardzo duży wpływ w większości państw członkowskich. Ze względu na niewielką liczbę problematycznych kwestii (trzy) zidentyfikowanych przez Eurostat w cyklu weryfikacji 2025–2029 nie było jednak potrzeby ustalania priorytetów, ponieważ wszystkie te kwestie zostaną rozwiązane. Trybunał nie był zatem w stanie ocenić, czy zrealizowano to zalecenie.	↻
	1 lit. b)	106	✓			
	1 lit. c)	106	✓			

Numer i tytuł sprawozdania	Nr	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości działań
	1 lit. d)	106	✓			
	2 lit. a)	107	✓			
	2 lit. b)	107	✓		Trybunał zalecił Eurostatowi, by w razie konieczności podjęcia decyzji o ograniczeniu okresu stosowania przyszłych *zastrzeżeń* przeprowadzał rzetelną analizę racjonalności pod względem kosztów w oparciu o wystarczające dane ilościowe lub jakościowe oraz o ryzyko mogące wystąpić w poszczególnych państwach członkowskich, którego dana decyzja dotyczy. Trybunał nie jest jednak jeszcze w stanie ocenić poziomu realizacji tego zalecenia, ponieważ decyzje o ograniczeniu okresu stosowania zastrzeżeń opierały się na szczegółowych aspektach technicznych i nie wymagały analizy racjonalności pod względem kosztów.	
	3 lit. a)	109	✓			
	3 lit. b)	109	✓			
	3 lit. c)	109	✓			
Sprawozdanie specjalne 26/2022 pt. „Statystyki europejskie – istnieją możliwości dalszej poprawy jakości”	1	92	✓	✗	Komisja nie podjęła działań w celu zapewnienia bardziej zrównoważonej reprezentacji wszystkich użytkowników w Europejskim Komitecie Doradczym ds. Statystyki.	
	2 lit. a)	93	✓			
	2 lit. b)	93	✓			

Numer i tytuł sprawozdania	Nr	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości działań
	3 lit. a)	98				
	3 lit. b)	98				
	4 lit. a)	100			Komisja nie przyjęła ani nie zrealizowała zalecenia dotyczącego oceny konieczności i wartości dodanej udzielania dostępu do danych przed publikacją.	
	4 lit. b)	100				
	5	103			Komisja nie przyjęła tego zalecenia i nie podjęła żadnych działań, aby ocenić, czy obecny mandat Europejskiej Rady Konsultacyjnej ds. Zarządzania Statystyką mógłby i powinien zostać poszerzony w taki sposób, aby obejmował decyzje co do wszystkich najważniejszych założeń koncepcyjnych przeglądów partnerskich.	
Sprawozdanie specjalne 27/2022 pt. „Wsparcie UE na rzecz współpracy transgranicznej z państwami sąsiadującymi – udzielono cennej pomocy, lecz realizację działań rozpoczęto z dużym opóźnieniem, a ich	1 lit. a)	91				
	1 lit. b)	91				
	2	92				
	3	95				
	4	99				
	5	101				

Numer i tytuł sprawozdania	Nr	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości działań
koordynacja wymaga usprawnienia”	6	102				
Sprawozdanie specjalne 28/2022 pt. *„Instrument tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (SURE)* – finansowanie w ramach SURE przyczyniło się do utrzymania miejsc pracy podczas kryzysu związanego z COVID-19, ale jego pełny wpływ nie jest znany”	1	70				

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Załącznik 12.2 – Monitorowanie realizacji przez pozostałe jednostki kontrolowane zaleceń przedstawionych przez Trybunał w sprawozdaniach specjalnych opublikowanych w 2022 r.

Poziom akceptacji zaleceń: przyjęte; przyjęte częściowo; nieprzyjęte.

Poziom realizacji: w pełni; w przeważającej mierze; częściowo; niezrealizowane; brak możliwości wydania opinii lub zalecenie nie ma już zastosowania.

Poziom terminowości działań: w terminie, opóźnienie, termin jeszcze nie minął, brak działań następczych, nie dokonano oceny.

Numer i tytuł sprawozdania	Nr	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości działań
Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA)						
Sprawozdanie specjalne 04/2022 pt. „Fundusze inwestycyjne – działania UE dotychczas nie doprowadziły do stworzenia prawdziwie jednolitego rynku przynoszącego korzyści inwestorom”	2 lit. b)	132				
	2 lit. c)	132			Jeśli chodzi o wzajemne oceny, ESMA sporządziła mapę zaobserwowanych praktyk właściwych organów krajowych i porównała je z oczekiwaniami. Informacji na temat poziomu konwergencji właściwych organów krajowych mogą również dostarczyć unijne strategiczne priorytety w zakresie nadzoru i wspólne działania nadzorcze. ESMA rozpoczęła mapowanie praktyk i usprawnień wdrażanych przez właściwe organy krajowe na poziomie poszczególnych narzędzi lub tematów (np. wzajemne oceny, omawianie przypadków, przeglądy unijnych strategicznych priorytetów w zakresie nadzoru). Brak jest jednak kompleksowego planu dotyczącego sposobu i obszarów systematycznego mapowania rozbieżnych praktyk w odniesieniu do innych narzędzi i zagadnień. ESMA nie wykazała jeszcze, że wykorzystała wiedzę	

Numer i tytuł sprawozdania	Nr	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości działań
					uzyskaną w wyniku działań innych niż wzajemne oceny i unijne strategiczne priorytety w zakresie nadzoru do systematycznego mapowania poziomu konwergencji i do podejmowania działań następczych w związku z rozbieżnościami. Nie dostosowała też kluczowych wskaźników efektywności do oceny rozbieżnych praktyk i ogólnej konwergencji właściwych organów krajowych. Wprawdzie ESMA udoskonaliła kluczowe wskaźniki efektywności w celu pomiaru zmieniającego się ryzyka nadzorczego, nadal nie mierzy poziomu konwergencji w ramach pomiaru wyników. Zamiast tego ocenę tę przeprowadza się doraźnie w kontekście unijnych strategicznych priorytetów w zakresie nadzoru dotyczących wybranych obszarów.	
	3 lit. b)	134				
	3 lit. c)	134			ESMA aktywnie promowała utworzenie narzędzia porównywania kosztów i wniosła wkład w proces legislacyjny. W wyniku dalszych analiz okazało się, że do opracowania narzędzia konieczne będą zmiany legislacyjne. Pomysł ten został włączony do stanowiska negocjacyjnego w sprawie strategii Komisji dotyczącej inwestycji detalicznych. Narzędzie to wciąż nie zostało opracowane. Powierzenie opracowania narzędzia leży w gestii współprawodawców.	
	4	136			ESMA i Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego (ERRS) poczyniły wymierne postępy w budowaniu spójnej architektury *testów warunków skrajnych* w całym sektorze funduszy inwestycyjnych. Roczny cykl testów warunków skrajnych w ramach funduszu rynku pieniężnego stał się utrwaloną praktyką. W odniesieniu do art. 25	

Numer i tytuł sprawozdania	Nr	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości działań
					dyrektywy dotyczącej zarządzających alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi ustanowiono procedurę regularnego monitorowania. Wspólny międzysektorowy test warunków skrajnych funduszy przeprowadzony przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy i ESMA w ramach programu oceny sektora finansowego w strefie euro (FSAP) pogłębił zakres analizy. Opracowanie przez ERRS odgórnego, międzysektorowego modelu jest ważnym krokiem w kierunku stworzenia spójnych ogólnounijnych ram makroostrożnościowych. Pomimo wymiernych postępów wciąż występuje kilka zasadniczych uchybień. Nie istnieją zharmonizowane ogólnounijne ramy określające, które rodzaje funduszy wymagają nadzorczych testów warunków skrajnych. Rozdrobnienie danych między sektorami i ograniczony zakres umów o udostępnianiu danych nadal utrudniają pełne wdrożenie modeli ogólnosystemowych. Kwestie te są jednym z tematów poruszanych w ramach konsultacji Komisji w sprawie ram makroostrożnościowych dla instytucji finansowych niebędących bankami. Nadal nie ma pewności co do stosowania przez organy nadzoru wskaźników wartości zagrożonej w odniesieniu do przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe stosujących dużą dźwignię finansową. Ponadto niepełna publikacja wyników testów warunków skrajnych zmniejsza przejrzystość i osłabia dyscyplinę rynkową.	

Numer i tytuł sprawozdania	Nr	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości działań
Agencja Unii Europejskiej ds. Cyberbezpieczeństwa (ENISA)						
Sprawozdanie specjalne 05/2022 pt. „Cyberbezpieczeństwo instytucji, organów i agencji UE – poziom przygotowania ogólnie nieadekwatny do zagrożeń”	3 lit. a)	100	✓			
	3 lit. b)	100	✓			
Urząd Unii Europejskiej ds. Własności Intelektualnej (EUIPO)						
Sprawozdanie specjalne 06/2022 pt. „Unijne prawa własności intelektualnej – nie zapewniono całkowicie niezawodnej ochrony”	3 lit. a)	99	✓			
	3 lit. b)	99	✓			
	3 lit. c)	99	✓			

Numer i tytuł sprawozdania	Nr	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości działań
Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób (ECDC)						
Sprawozdanie specjalne 13/2022 pt. „Swobodne przemieszczanie się w UE podczas pandemii COVID-19 – ograniczony nadzór nad kontrolami na granicach wewnętrznych i nieskoordynowane działania państw członkowskich”	4	86				

Numer i tytuł sprawozdania	Nr	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości działań
Parlament Europejski						
Sprawozdanie specjalne 18/2022 pt. „Instytucje UE a pandemia COVID-19 – reakcja była szybka, ale wciąż istnieją wyzwania, jak w optymalny sposób wykorzystać innowacje i elastyczność będące wynikiem kryzysu”	1	96	✓			
	2 lit. a)	99	✓			
	2 lit. b)	99	✓			
	3 lit. a)	101	✓			
	3 lit. b)	101	✓			
	3 lit. c)	101	✓		Wpływ nowych form organizacji pracy został omówiony w rocznych deklaracjach środowiskowych, koncentrując się na aspektach środowiskowych takich jak zużycie wody lub zużycie papieru biurowego. Wpływ ten nie został jednak określony ilościowo, w ujęciu pieniężnym, co ogranicza zdolność do oceny skutków finansowych tych nowych form organizacji pracy.	
	3 lit. d)	101	✓			

Numer i tytuł sprawozdania	Nr	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości działań
Rada Unii Europejskiej						
Sprawozdanie specjalne 18/2022 pt. „Instytucje UE a pandemia COVID-19 – reakcja była szybka, ale wciąż istnieją wyzwania, jak w optymalny sposób wykorzystać innowacje i elastyczność będące wynikiem kryzysu”	1	96	✓		Jeśli chodzi o współpracę międzyinstytucjonalną, instytucje UE zaktualizowały regulamin wewnętrzny *Comité de préparation pour les questions statutaires* (komitetu przygotowawczego do spraw związanych z regulaminem pracowniczym), powierzając temu komitetowi zadanie zapewnienia współpracy między instytucjami w przypadku kryzysu. Plany ciągłości działania zawierają nową sekcję dotyczącą współpracy między instytucjami UE w przypadku długotrwałych zakłóceń, a także środków mających zastosowanie na wypadek krótkotrwałych zakłóceń. Wprawdzie Sekretariat Generalny Rady przyjął to zalecenie i odpowiedział, że plany ciągłości działania będą aktualizowane w odniesieniu do kryzysów długoterminowych, lecz w dokumentach tych nie określono środków dotyczących długoterminowych zakłóceń.	
	2 lit. a)	99	✓			
	2 lit. b)	99	✓			
	3 lit. a)	101	✓			
	3 lit. b)	101	✓			
	3 lit. c)	101	✓		W badaniu przeprowadzonym przez Doradczy Komitet Zarządzający Rady w 2022 r. oceniono potencjalne oszczędności w oparciu o szereg scenariuszy zakładających pracę zdalną w zróżnicowanym zakresie. W sprawozdaniach dotyczących śladu węglowego instytucji z 2023 r. i 2024 r. wymieniono codzienne dojazdy	

Numer i tytuł sprawozdania	Nr	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości działań
					pracowników do pracy oraz mobilność jako źródła emisji. W danych tych uwzględniono emisje związane z pracą zdalną. Badanie przeprowadzone przez Doradczy Komitet Zarządzający w 2022 r. opiera się na przyjętych scenariuszach, a nie na rzeczywistych danych. W dwóch wyżej wymienionych sprawozdaniach dane liczbowe nie są ani przedstawione w podziale na rodzaje zużycia (np. zużycie energii cieplnej, elektrycznej, wody lub papieru), ani wyrażone w wartościach pieniężnych. W związku z tym faktyczny wpływ nowych form organizacji pracy nie został określony ilościowo, w ujęciu pieniężnym, co ogranicza zdolność do oceny skutków finansowych tych nowych form organizacji pracy.	
	3 lit. d)	101	✓		W badaniu przeprowadzonym przez Doradczy Komitet Zarządzający Rady w 2022 r. oceniono potencjalne emisje CO_2 i potencjalną redukcję śladu węglowego w oparciu o szereg scenariuszy zakładających pracę zdalną w zróżnicowanym zakresie. W sprawozdaniach dotyczących śladu węglowego instytucji z 2023 r. i 2024 r. wymieniono codzienne dojazdy pracowników do pracy oraz mobilność jako źródła emisji. W danych tych uwzględniono emisje związane z pracą zdalną. W obu sprawozdaniach przedstawiono również dane liczbowe dotyczące dodatkowego zużycia gazu i energii elektrycznej w związku z pracą pracowników z domu. Badanie przeprowadzone przez Doradczy Komitet Zarządzający w 2022 r. opiera się na przyjętych scenariuszach, a nie na rzeczywistych danych. W dwóch wspomnianych wyżej sprawozdaniach emisje związane z pracą zdalną przedstawiono jedynie jako pojedynczą wartość odpowiadającą dodatkowemu zużyciu gazu i energii elektrycznej w domach pracowników. Nie	

Numer i tytuł sprawozdania	Nr	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości działań
					przedstawiono danych w podziale według rodzaju zużycia (np. zużycie energii cieplnej, wody lub papieru w miejscu pracy), co umożliwiłoby ocenę wpływu nowych form organizacji pracy na środowisko.	
Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej						
Sprawozdanie specjalne 18/2022 pt. „Instytucje UE a pandemia COVID-19 – reakcja była szybka, ale wciąż istnieją wyzwania, jak w optymalny sposób wykorzystać innowacje i elastyczność będące wynikiem kryzysu”	1	96	✓	▬		✓
	2 lit. a)	99	✓	▬		✓
	2 lit. b)	99	✓	▬		✓
	3 lit. a)	101	✓	▬		✓
	3 lit. b)	101	✓	▬		✓
	3 lit. c)	101	✓	▬		!
	3 lit. d)	101	✓	▬		✓

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Dodatek

Informacje sprawozdawcze

(sporządzone na podstawie art. 92 ust. 4 rozporządzenia (UE) nr 806/2014)

dotyczące wszelkich zobowiązań warunkowych wynikających z wykonywania przez Komisję i Radę zadań na podstawie przedmiotowego rozporządzenia za rok budżetowy 2025

Wstęp

Podstawa prawna

01 W art. 92 ust. 4 rozporządzenia w sprawie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji („rozporządzenie w sprawie jednolitego mechanizmu”) na Europejski Trybunał Obrachunkowy nałożono wymóg sporządzenia sprawozdania przedstawiającego „wszelkie zobowiązania warunkowe (dotyczące Jednolitej Rady, Rady, Komisji lub inne) wynikające z wykonania przez Jednolitą Radę, Radę i Komisję ich zadań na mocy niniejszego rozporządzenia”. Zakresem niniejszego dodatku objęto zobowiązania warunkowe Komisji i Rady wynikające z jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, natomiast analogiczne zobowiązania Jednolitej Rady zostały objęte zakresem sprawozdania rocznego dotyczącego agencji UE za rok budżetowy 2025. Zobowiązania warunkowe Komisji i Rady wynikające z jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji są również objęte zakresem opinii Trybunału na temat wiarygodności skonsolidowanego sprawozdania finansowego UE (zob. pkt II poświadczenia wiarygodności przedstawionego przez Europejski Trybunał Obrachunkowy Parlamentowi Europejskiemu i Radzie – sprawozdanie niezależnego kontrolera).

Definicja i uznawanie zobowiązań warunkowych

02 Zobowiązanie warunkowe definiuje się jako:

- możliwe zobowiązanie powstałe w wyniku przeszłych zdarzeń, którego istnienie potwierdzi dopiero wystąpienie lub niewystąpienie jednego lub większej liczby niepewnych przyszłych zdarzeń, nad którymi Unia Europejska nie ma pełnej kontroli;

- bieżące zobowiązanie powstałe w wyniku przeszłych zdarzeń, które nie jest ujmowane w sprawozdaniu finansowym, ponieważ nie jest prawdopodobne, aby w celu realizacji zobowiązania konieczny był wypływ zasobów ekonomicznych, które mogłyby przynieść korzyści ekonomiczne lub inne świadczenia, lub ponieważ kwoty zobowiązania nie można oszacować wystarczająco wiarygodnie.

03 Aby określić, czy dane zobowiązanie warunkowe musi zostać ujawnione lub czy należy przewidzieć odnośną rezerwę, należy ocenić prawdopodobieństwo wypływu zasobów ekonomicznych (zasadniczo środków pieniężnych). Jeśli wypływ środków w przyszłości jest:

- prawdopodobny, należy przewidzieć rezerwę;
- możliwy, należy wykazać zobowiązanie warunkowe;
- mało prawdopodobny, nie jest konieczne wykazanie zobowiązania.

Ogólne informacje na temat zobowiązań warunkowych związanych z jednolitym mechanizmem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji

04 W związku z wykonywaniem przez Jednolitą Radę, Radę i Komisję zadań powierzonych im na mocy rozporządzenia w sprawie jednolitego mechanizmu mogą powstać zobowiązania warunkowe w odniesieniu do postępowań sądowych (toczących się przed sądami UE lub sądami krajowymi) dotyczących:

- **podjętych decyzji o przeprowadzeniu lub nieprzeprowadzeniu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji** – w swoim wyroku z 18 czerwca 2024 r. (sprawa C-551/22 P) Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że jedynie decyzje zatwierdzające wydane przez Komisję mogą być zaskarżane przed sądami UE. Do sądu można zaskarżyć zarówno decyzję o zastosowaniu, jak i o niestosowaniu instrumentów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji;
- **zasady niepogarszania sytuacji wierzycieli** – z myślą o zabezpieczeniu podstawowych praw własności w rozporządzeniu w sprawie jednolitego mechanizmu przewidziano, że w wyniku restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji żaden wierzyciel nie może znaleźć się w sytuacji gorszej niż ta, w której znalazłby się, gdyby przeprowadzono standardowe postępowanie upadłościowe. Zgodnie z tą zasadą wszyscy wierzyciele, którzy zostaliby lepiej potraktowani w ramach standardowego postępowania upadłościowego, muszą otrzymać rekompensatę z jednolitego funduszu. Aby ocenić sposób potraktowania wierzycieli i akcjonariuszy, należy przeprowadzić wycenę wspomnianej różnicy w traktowaniu.

Uwagi

Część I – Zobowiązania warunkowe Komisji

05 W ***tabeli 1*** przedstawiono liczbę postępowań sądowych związanych z jednolitym mechanizmem, które mogą dotyczyć Komisji w związku z wykonywaniem przez nią zadań na mocy rozporządzenia w sprawie jednolitego mechanizmu, a także powiązane z nimi zobowiązania warunkowe w wysokości 0 euro wykazane w sprawozdaniu finansowym Komisji. W tym samym sprawozdaniu Komisja wykazała, że rezerwy związane z tymi zobowiązaniami wynoszą 0 euro.

Tabela 1 – Postępowania sądowe związane z jednolitym mechanizmem, które mogą dotyczyć Komisji, oraz powiązane z nimi zobowiązania warunkowe i rezerwy

Przedmiot sprawy	Liczba spraw przed sądami UE	Powiązane zobowiązania warunkowe wykazane w sprawozdaniu finansowym Komisji (w mln euro)	Powiązane rezerwy wykazane w sprawozdaniu finansowym Komisji (w mln euro)
	(Dane liczbowe w nawiasach pokazują dane za poprzedni rok i pochodzą ze sprawozdania Trybunału za 2024 r.).		
Decyzje w sprawie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji	**2 (6)**	**0 (0)**	**0 (0)**
Restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja Banco Popular Español S.A. (BPE)	*0 (4)*	*0 (0)*	*0 (0)*
Przeprowadzenie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Sberbank d.d. i Sberbank banka d.d. oraz nieprzeprowadzenie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Sberbank Europe AG	*2 (2)*	*0 (0)*	*0 (0)*
Decyzje dotyczące zasady niepogarszania sytuacji wierzycieli	**2 (2)**	**0 (nie ma zastosowania)**	**0 (nie ma zastosowania)**
ŁĄCZNIE	**4 (8)**	**0 (0)**	**0 (0)**

Źródło: sprawozdanie finansowe Komisji za 2025 r., dodatkowe informacje przekazane przez Komisję, a także informacje pochodzące ze strony curia.europa.eu.

06 7 czerwca 2017 r. Komisja zatwierdziła decyzję Jednolitej Rady w sprawie **Banco Popular Español S.A.** (BPE). W połowie 2026 r. żadna z odnośnych spraw sądowych nie była już w toku, natomiast w połowie 2025 r. przed sądami UE toczyły się cztery takie

sprawy[1], w których Komisja była stroną. We wszystkich tych sprawach Sąd postanowieniem z 21 lipca 2025 r. oddalił skargi jako oczywiście bezzasadne.

07 1 marca 2022 r. Komisja zatwierdziła decyzję Jednolitej Rady dotyczącą restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji **Sberbank banka d.d.** i **Sberbank d.d.** Tego samego dnia Jednolita Rada przyjęła decyzję o nieprzeprowadzaniu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji **Sberbank Europe AG**. W sprawozdaniu za 2024 r. Trybunał stwierdził, że w połowie 2025 r. przed sądami UE toczyły się dwie odnośne sprawy[2], w których Komisja była stroną. W tych sprawach wyrokiem z 26 listopada 2025 r. Sąd oddalił skargi wniesione przez skarżących. Następnie w lutym 2026 r. wniesiono dwa odwołania[3] od wyroku Sądu z 26 listopada 2025 r. dotyczącego spraw T-523/22 i T-524/22. Odwołania te są wciąż rozpatrywane zgodnie ze stanem na połowę 2026 r.

08 W marcu 2025 r. wniesiono dwie skargi[4] na decyzje Jednolitej Rady dotyczące zasady niepogarszania sytuacji wierzycieli odnoszące się do Sberbank banka d.d. oraz Sberbank d.d. Zgodnie ze stanem na połowę 2026 r. odnośne sprawy wciąż są w toku. Komisja interweniuje w tych sprawach, broniąc legalności rozporządzenia w sprawie jednolitego mechanizmu oraz decyzji Jednolitej Rady.

09 Komisja uważa, że niekorzystne dla niej rozstrzygnięcie tych spraw jest mało prawdopodobne, i w związku z tym nie wykazała żadnych zobowiązań warunkowych ani nie ujęła żadnych rezerw w tym zakresie.

Część II – Zobowiązania warunkowe Rady

10 W ***tabeli 2*** przedstawiono liczbę postępowań sądowych związanych z jednolitym mechanizmem, które mogą dotyczyć Rady w związku z wykonywaniem przez nią zadań na mocy rozporządzenia w sprawie jednolitego mechanizmu, a także powiązane z nimi zobowiązania warunkowe w wysokości 0 euro wykazane w sprawozdaniu finansowym Rady. W tym samym sprawozdaniu Rada wykazała, że rezerwy związane z tymi zobowiązaniami wynoszą 0 euro.

---

1 Sprawy T-678/17, T-600/17, T-499/17 i T-498/17.

2 Sprawy T-523/22 oraz T-524/22.

3 Sprawy C-61/26 P oraz C-62/26 P.

4 Sprawy T-147/25 oraz T-149/25.

Tabela 2 – Postępowania sądowe związane z jednolitym mechanizmem, które mogą dotyczyć Rady, oraz powiązane z nimi zobowiązania warunkowe i rezerwy

Przedmiot sprawy	Liczba spraw przed sądami UE	Powiązane zobowiązania warunkowe wykazane w sprawozdaniu finansowym Rady (w mln euro)	Powiązane rezerwy wykazane w sprawozdaniu finansowym Rady (w mln euro)
	(Dane liczbowe w nawiasach pokazują dane za poprzedni rok i pochodzą ze sprawozdania Trybunału za 2024 r.).		
Decyzje w sprawie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji	**0 (0)**	**nie dot.**	
Decyzje dotyczące zasady niepogarszania sytuacji wierzycieli	**0 (0)**	**nie dot.**	
ŁĄCZNIE	0 (0)	0 (0)	0 (0)

Źródło: sprawozdanie finansowe Rady za 2025 r., dodatkowe informacje przekazane przez Radę, a także informacje pochodzące ze strony curia.europa.eu.

11 Rada nie ujawniła żadnych zobowiązań warunkowych wynikających z wykonywania przez nią zadań na mocy rozporządzenia w sprawie jednolitego mechanizmu ani nie wykazała żadnych rezerw w tym zakresie, ponieważ przed sądami UE nie toczą się żadne sprawy, w których Rada byłaby stroną pozwaną i które mogłyby skutkować powstaniem zobowiązań warunkowych.

Odpowiedzi instytucji do sprawozdania rocznego dotyczącego wykonania budżetu UE za rok budżetowy 2025

Spis treści

		Strona
Rozdział 1	Poświadczenie wiarygodności oraz informacje leżące u jego podstaw	
	Odpowiedzi Komisji Europejskiej	486
Rozdział 2	Zarządzanie budżetem i finansami	
	Odpowiedzi Komisji Europejskiej	499
Rozdział 3	Budżet UE a uzyskiwane rezultaty	
	Odpowiedzi Komisji Europejskiej	504
Rozdział 4	Dochody	
	Odpowiedzi Komisji Europejskiej	513
Rozdział 5	Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa	
	Odpowiedzi Komisji Europejskiej	519
Rozdział 6	Spójność, odporność i wartości	
	Odpowiedzi Komisji Europejskiej	527
Rozdział 7	Zasoby naturalne i środowisko	
	Odpowiedzi Komisji Europejskiej	544
Rozdział 8	Migracja i zarządzanie granicami Bezpieczeństwo i obrona	
	Odpowiedzi Komisji Europejskiej	550

Rozdział 9	**Sąsiedztwo i świat**	
	Odpowiedzi Komisji Europejskiej	**555**
Rozdział 10	**Europejska administracja publiczna**	
	Odpowiedzi Parlamentu Europejskiego	**559**
	Odpowiedzi Rady Unii Europejskiej	**562**
	Odpowiedzi Komisji Europejskiej	**563**
	Odpowiedzi Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej	**567**
	Odpowiedzi Europejskiego Trybunału Obrachunkowego	**568**
Rozdział 11	**Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności**	
	Odpowiedzi Komisji Europejskiej	**570**
Rozdział 12	**Monitorowanie realizacji zaleceń przedstawionych przez Trybunał w sprawozdaniach specjalnych opublikowanych w 2022 r.**	
	Odpowiedzi Parlamentu Europejskiego	**583**
	Odpowiedzi Komisji Europejskiej	**584**
	Odpowiedzi Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA)	**611**

ODPOWIEDZI KOMISJI EUROPEJSKIEJ NA SPRAWOZDANIE ROCZNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO ZA 2025 R. – ROZDZIAŁ 1: Poświadczenie wiarygodności

I. ODPOWIEDZI KOMISJI W SKRÓCIE

1. Wiarygodność rozliczeń

Komisja uznaje zasadność ogólnych ustaleń Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (Trybunału) dotyczących wiarygodności rozliczeń, jak przedstawiono w rozdziale 1. Komisja podjęła już działania lub wprowadza zmiany w celu uwzględnienia wielu z tych uwag.

W sprawozdaniu końcowym Komisja skorygowała wszystkie przypadki, w których występował istotny poziom błędu, zidentyfikowane w podsumowaniach stanu faktycznego skierowanych do komisarzy odpowiedzialnych za realizację danych transakcji i programów. Dotyczy to w szczególności błędów odnoszących się do programów wieloletnich, w przypadku których wymagane zobowiązania prawne nie zostały prawidłowo ujęte we wstępnym sprawozdaniu finansowym, jak również korygowania błędów w sprawozdaniu końcowym. Komisja wprowadzi systematyczne kontrole, aby zapobiec powtarzaniu się błędów w odpowiednich programach.

Komisja pragnie podkreślić, że wiele uwag poczynionych przez Trybunał na podstawie kontroli systemu informatycznego SUMMA wynika z wyjątkowego i przejściowego kontekstu, w którym system SUMMA funkcjonował w 2025 r. Fakt, że rok 2025 był rokiem przejściowym, w żaden sposób nie umniejsza znaczenia uwag Trybunału, które Komisja jest zdecydowana uwzględnić. Komisja pragnie jednak pokrótce przypomnieć, że wdrożenie daleko idącej zmiany w jej systemie sprawozdawczości finansowej będzie nieuchronnie wymagało dostosowania.

Komisja, przewidując wyzwania, które w sposób nieunikniony wynikają z tak daleko idącej transformacji systemu, wdrożyła systematyczne i wzmocnione kontrole w celu utrzymania wiarygodności pierwszych rocznych sprawozdań finansowych na podstawie informacji finansowych przekazanych za pośrednictwem systemu SUMMA.

W ciągu pierwszych kilku miesięcy po uruchomieniu systemu SUMMA odnotowano dużą liczbę zgłoszonych błędów i incydentów. Wówczas z nowymi rozwiązaniami wprowadzonymi wraz z tym systemem, zapoznawało się duże grono zespołów Komisji i agencji wykonawczych odpowiedzialnych za finanse i księgowość. W związku z tą sytuacją powstało duże zapotrzebowanie na wsparcie dla użytkowników końcowych oraz wydłużył się czas reakcji, a użytkownicy potrzebowali więcej pomocy we wdrażaniu procedur.

W przypadkach, w których wstępne doświadczenia ujawniły, że konfiguracja systemu SUMMA wymaga korekty, zespół ds. wdrażania systemu SUMMA w miarę możliwości szybko wprowadzał odpowiednie ulepszenia. W tym wymagającym i dynamicznym kontekście opóźnienia dotyczyły również dokumentowania zmian w procesie.

Kwestie związane z przejściem są stopniowo rozwiązywane, a sytuacja ulega poprawie dzięki nieprzerwanemu wdrażaniu ulepszeń/modernizacji systemu SUMMA w 2026 r. Zgodnie z zaleceniem wydanym przez Trybunał w 2026 r. podjęte zostaną dalsze działania w celu poprawy jakości danych,

usprawnienia systemu SUMMA i jego architektury, pomocniczych procesów informatycznych i ciągłości działania.

2. Prawidłowość transakcji

W obliczu wielu wyzwań, przed którymi stoi Unia Europejska, Komisja nadal priorytetowo traktowała możliwie najlepsze wykorzystanie pieniędzy podatników, dbając o to, by środki z budżetu UE wydatkowano w sposób odpowiedzialny i prawidłowy. Ogólnie rzecz biorąc, Komisja dąży do znalezienia właściwej równowagi między niskim poziomem błędu, szybkimi płatnościami, rozsądnymi kosztami kontroli i terminowym osiągnięciem wszystkich celów swojej polityki.

Na podstawie swoich strategii kontroli Komisja i państwa członkowskie przeprowadzają co roku tysiące kontroli w ramach kontroli wewnętrznej, by zapobiegać błędom i niedociągnięciom w systemach zarządzania i kontroli w zakresie wykonania budżetu UE oraz wykrywać błędy i niedociągnięcia, a następnie je korygować. Wszystkie przeprowadzone kontrole i audyty dostarczyły Komisji szczegółowych i solidnych dowodów na istnienie zróżnicowanego poziomu ryzyka związanego z wydatkami z budżetu UE i dochodami budżetu UE. W związku z tym Komisja uznaje, że w 2025 r. budżet UE był ogólnie dobrze chroniony. Potwierdza to również ogólny wniosek audytora wewnętrznego.

Komisja przyjmuje do wiadomości szacowany poziom błędu (3,8 %) w wydatkach, zgłoszony przez Trybunał, zob. ***sekcja II.2 poniżej***. Komisja z zadowoleniem przyjmuje ocenę Trybunału, zgodnie z którą, podobnie jak w poprzednich latach, w dochodach i wydatkach administracyjnych nie wystąpił istotny poziom błędu.

Podejście Komisji jako instytucji zarządzającej budżetem UE jest odmienne od podejścia Trybunału jako kontrolera zewnętrznego.

Zadaniem Trybunału, jako niezależnego kontrolera UE, jest oszacowanie poziomu błędu mającego wpływ na wszystkie wydatki UE, zgłaszanego w danym momencie w ujęciu rocznym i na podstawie próby statystycznej (**pkt 1.22**).

Komisja i państwa członkowskie wykonują budżet zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami w odniesieniu do środków finansowych UE, określonymi w rozporządzeniu finansowym UE. W celu ochrony interesów finansowych Unii Komisja ustanawia systemy zarządzania i kontroli służące zapobieganiu nieprawidłowościom i nadużyciom finansowym, wykrywaniu takich nieprawidłowości i nadużyć oraz ich korygowaniu. Ze względu na **wieloletni charakter** programów i działań finansowanych z budżetu UE działania naprawcze mogą zostać podjęte rok lub kilka lat po tym, jak wystąpiło i zostało wykryte ryzyko nieprawidłowości lub nadużycia finansowego. W związku z tym jako jedno z narzędzi zarządzania służących zapobieganiu nieprawidłowym wydatkom Komisja ustanawia poziomy błędu w celu ilościowego ujęcia ryzyka w momencie dokonywania płatności (i w momencie zamknięcia).

Począwszy od 2024 r. Komisja przedstawia wnioski na temat poziomu ochrony budżetu UE na poziomie działów wieloletnich ram finansowych (WRF). Wynika to z przejścia na modele realizacji w większym stopniu oparte na wynikach w ramach wspólnej polityki rolnej (WPR) na lata 2023–2027, a od 2025 r. – w ramach instrumentów dla Ukrainy, Bałkanów Zachodnich i Mołdawii, w przypadku których Komisja nie jest już w stanie określić ryzyka ilościowego w momencie dokonywania płatności (i w momencie zamknięcia). W rezultacie w przypadku **działów „Zasoby naturalne i środowisko”** oraz **„Sąsiedztwo i świat”** zastosowano nowy wskaźnik: **udział wydatków uznanych za obarczone niskim ryzykiem**. Wskaźnik ten opiera się na klasyfikacji wydatków opartych na

wynikach – na niskim, średnim i wysokim poziomie. W przypadku **wszystkich pozostałych działów WRF ryzyko w momencie dokonywania płatności** i **w chwili zamknięcia** nadal można przedstawiać w ujęciu ilościowym. Należy zauważyć, że w 2025 r., po raz pierwszy od początku okresu programowania 2021–2027, płatności związane z tym okresem programowania były wyższe niż płatności związane z okresem 2014–2020.

W 2025 r. w przypadku działów WRF, w których określono **ryzyko ilościowe w momencie dokonywania płatności i w momencie zamknięcia**, **ryzyko w momencie zamknięcia utrzymywało się poniżej progu istotności wynoszącego 2 % dla wszystkich działów**. W odniesieniu do wszystkich działów WRF, w przypadku których określa się ryzyko ilościowe w momencie dokonywania płatności, Komisja określa **ryzyko w momencie zamknięcia**. Odzwierciedla ono poziom błędu pozostałego po przeprowadzeniu wszystkich kontroli *ex post* i korekt. Jest to zgodne z **wieloletnim charakterem ponoszonych przez Komisję wydatków** i jej zróżnicowanych strategii kontroli, w ramach których podejmuje ona – razem z państwami członkowskimi w ramach zarządzania dzielonego – znaczne wysiłki, aby przeprowadzać kontrole i wprowadzać korekty po dokonaniu płatności i do samego końca cyklu programowania. Komisja uważa, że najbardziej reprezentatywnym wskaźnikiem jej własnych działań i działań podjętych przez państwa członkowskie jest ryzyko w momencie zamknięcia. **Ryzyko w momencie dokonywania płatności utrzymywało się poniżej 2 %, z wyjątkiem działów „Spójność, odporność i wartości”** oraz „**Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa**”.

Utrzymują się różnice między szacowanym przez Trybunał poziomem błędu a ryzykiem w momencie dokonywania płatności oszacowanym przez Komisję (**pkt 1.42**). Na przykład Trybunał dokonuje kwantyfikacji błędów w przypadku, gdy mają one wpływ na warunki płatności, niezależnie od tego, czy na mocy obowiązującego rozporządzenia może zostać zastosowana korekta finansowa lub odzyskanie środków (**pkt 1.43**). W przypadku nieprawidłowości wynikających z uchybień w jej własnych procedurach Komisja nie odzyskuje środków; w przypadku poważnych błędów proceduralnych dotyczących zamówień publicznych błąd ten jest jednak kwantyfikowany i uwzględniany w ryzyku w momencie dokonywania płatności. Ta różnica w sposobie kwantyfikacji błędów nadal ma wpływ na dział „Spójność, odporność i wartości”, oprócz szczególnych cech populacji objętej kontrolą w obszarze spójności w 2025 r., a tym samym na próbę Trybunału (**pkt 6.14** i **6.15**). Ponadto Komisja uważa, że konieczna jest dalsza współpraca z Trybunałem w zakresie interpretacji obowiązujących przepisów i podejść w zakresie metodyki, ponieważ w ocenie niektórych indywidualnych przypadków skontrolowanych przez Trybunał Komisja nadal dochodziła do odmiennych wniosków.

W przypadku działu „**Zasoby naturalne i środowisko**” udział wydatków obarczonych niskim ryzykiem wyniósł 64 %, co odpowiadało przedziałowi 50,6 %–77,6 % w latach 2020–2024. W przypadku działu „**Sąsiedztwo i świat**” udział wydatków obarczonych niskim ryzykiem wyniósł 89,6 %, co również odpowiadało przedziałowi 76,6 %–100 % w latach 2020–2024.

II. ODPOWIEDZI KOMISJI NA GŁÓWNE UWAGI TRYBUNAŁU

1. Wiarygodność rozliczeń

Wynik ekonomiczny za ten rok jest ujemny, natomiast wynik budżetowy – dodatni

Komisja odnotowuje, że Trybunał scharakteryzował podejście do ujmowania w budżecie długu zaciągniętego na potrzeby NextGenerationEU (NGEU) jako „niecodzienne". NGEU to wyjątkowa reakcja na przejściowe, ale ekstremalne okoliczności. Instrument ten zapewnia nadzwyczajne i tymczasowe środki dodatkowe w celu zaradzenia skutkom kryzysu związanego z COVID-19 zgodnie z art. 5 decyzji (UE, Euratom) 2020/2053. NGEU ustanowiono ze względu na pilną potrzebę zaradzenia kryzysowi i jego skutkom gospodarczym, w pełnej zgodności z przepisami TFUE umożliwiającymi reagowanie na takie nadzwyczajne sytuacje i kryzysy.

Rozbieżność między wynikiem budżetowym a wynikiem ekonomicznym, o której wspomina Trybunał w **pkt 1.6**, jest typową konsekwencją różnych zasad konceptualnych leżących u podstaw rachunkowości budżetowej i rachunkowości memoriałowej. W rachunkowości budżetowej wpływy i wypływy środków pieniężnych równoważą się wzajemnie w roku budżetowym, natomiast w rachunkowości memoriałowej – i zgodnie z przyjętymi na szczeblu międzynarodowym standardami rachunkowości – część dotacyjna (bezzwrotna w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności) nie daje żadnych praw do aktywów, a tym samym zwiększa ujemne aktywa netto (tj. zobowiązania, które nie zostały jeszcze pokryte z budżetu).

Jak zauważa Trybunał, podstawa prawna wymaga, aby dług zaciągnięty na potrzeby NGEU, który jest wykorzystywany do sfinansowania dotacji w ramach NGEU oraz dodatkowego finansowania programów UE, był ujmowany jako zewnętrzne dochody przeznaczone na określony cel, które są liczone poza budżetem rocznym. Rachunkowość memoriałowa rzetelnie przedstawia rzeczywistość gospodarczą, w której kwoty pożyczone i wypłacone jako bezzwrotne wsparcie tworzą ujemne aktywa netto – kwoty, które mają zostać sfinansowane z przyszłych budżetów.

Uwagi dotyczące skonsolidowanego rocznego sprawozdania finansowego za 2025 r. i powiązanych ram kontroli wewnętrznej

Skonsolidowane roczne sprawozdanie finansowe za 2025 r. jest pierwszym zestawem rozliczeń przygotowanym z wykorzystaniem systemu SUMMA. W przypadku tak dużego projektu mogą pojawić się problemy przejściowe, o których wspomina Trybunał w **pkt 1.11**.

Jak wskazuje Trybunał w **pkt 1.12**, wartość łącznego zobowiązania prawnego w przypadku umów wieloletnich zasadniczo nie była dostępna w systemie SUMMA – ani w przypadku umów przeniesionych z systemu ABAC do systemu SUMMA, ani w przypadku umów nowo utworzonych w tym systemie. W rezultacie rozliczenia międzyokresowe bierne ujęte w sprawozdaniu finansowym w ramach zakończenia księgowań na koniec roku musiały zostać skorygowane w sprawozdaniu końcowym. Komisja określiła rozwiązanie techniczne mające na celu skorygowanie tych brakujących informacji w systemie SUMMA. Rozwiązanie to jest obecnie wdrażane. Komisja pracuje również nad poszerzaniem wiedzy we wszystkich służbach (dyrekcjach generalnych, biurach i agencjach

wykonawczych) na temat istniejącego rozwiązania oraz nad wydawaniem instrukcji dotyczących jego prawidłowego stosowania. Ma to zapobiec powtórzeniu się tego problemu w przyszłości.

Kwestia przekazywania faktur z systemu eGrants do systemu SUMMA (**pkt 1.13**) została wykryta przez Komisję wystarczająco wcześnie w 2025 r., przed zamknięciem rocznego sprawozdania finansowego za rok budżetowy 2025. Pozwolił na to solidny system kontroli wewnętrznej Komisji. Dzięki temu w odpowiednim czasie poinstruowano służby, aby odzwierciedlały kwotę brakujących faktur w procesie zakończenia księgowań na koniec roku. W lutym 2026 r. uzgodniono z DG RTD plan działania służący rozwiązaniu kwestii poruszonej w uwadze Trybunału, umożliwiający wprowadzanie od maja 2026 r. prawidłowych kwot faktur do systemu SUMMA.

Komisja przyznaje, że nastąpiła błędna parametryzacja (**pkt 1.14**) narzędzia sprawozdawczości grupowej SUMMA, która doprowadziła do wykazania nieistotnej kwoty jako salda rozliczeń ze stroną trzecią, a nie jako salda rozliczeń wewnątrzgrupowych. Ten błąd parametryzacji natychmiast skorygowano. Aby zapobiec powtórzeniu się podobnych problemów, wdrożono dodatkowe kontrole.

Jeżeli chodzi o uwagę Trybunału w **pkt 1.15** dotyczącej kompleksowej walidacji lokalnych systemów rachunkowości Komisji, Komisja pragnie podkreślić, że rozporządzenie finansowe nie wymaga od księgowego przeprowadzenia kompleksowej walidacji wszystkich lokalnych systemów rachunkowości.

Zgodnie z rozporządzeniem finansowym wszystkie istniejące systemy lokalne zostały zatwierdzone w momencie ich opracowania i wdrożenia w systemie ABAC, a Trybunał pozytywnie oceniał w ciągu ostatniej dekady przeprowadzone przez Komisję prace. Ponieważ wprowadzenie systemu SUMMA wpłynęło na sposób przesyłania informacji finansowych z lokalnych systemów rachunkowości do centralnego systemu księgowego Komisji (do systemu SUMMA, a nie do systemu ABAC), księgowy podjął działania niezbędne do uzyskania odpowiedniego poziomu pewności zarówno przed uruchomieniem systemu SUMMA, jak i po jego uruchomieniu.

Aby ograniczyć ryzyko podczas migracji i zapewnić prawidłowe funkcjonowanie systemów lokalnych, wszystkie dyrekcje generalne odpowiedzialne za takie systemy były zobowiązane do przeprowadzenia badań bezpośrednich i przedłożenia wyników księgowemu przed uruchomieniem systemu SUMMA. Proces ten stanowił integralną część dokumentowania decyzji o uruchomieniu, dostępna jest cała związana z nim dokumentacja z badań.

Ponadto, aby jeszcze bardziej ograniczyć ryzyko, w 2025 r. służby księgowego przeprowadziły ukierunkowane przeglądy trzech głównych systemów zintegrowanych z systemem SUMMA (obejmujących ponad 90 % płatności Komisji w 2025 r.), koncentrując się w szczególności na ryzyku wynikającym z wprowadzenia systemu SUMMA. Komisja zgadza się, że korzystna byłaby kompleksowa walidacja wszystkich lokalnych systemów rachunkowości. Jednak przeprowadzone w oparciu o podejście oparte na analizie ryzyka prace były wystarczające, aby ograniczyć ryzyko w kontekście wiarygodności rozliczeń.

Jak wskazał Trybunał w **pkt 1.16**, ze względu na wyjątkowy i przejściowy kontekst, w którym system SUMMA funkcjonował w 2025 r., przy migracji do nowego systemu rachunkowości nieunikniona jest większa liczba błędów. W pierwszym roku korzystania z systemu SUMMA musiało się z nim zapoznać duże grono zespołów finansowych i księgowych służb. Jednocześnie zespół ds. wdrożenia systemu SUMMA wprowadził już wiele ulepszeń, by rozwiązać powtarzające się problemy i usprawnić funkcjonowanie systemu. Komisja będzie nadal zajmować się tymi kwestiami, dążąc do zmniejszenia częstotliwości występowania błędów, a ostatecznie do ich wyeliminowania.

Uwagi z przeprowadzonych przez Trybunał prac kontrolnych dotyczących systemu informatycznego SUMMA

Jak zauważył Trybunał w **pkt 1.18**, na początku 2025 r. Komisja uruchomiła system SUMMA, koncentrując się na podstawowej funkcjonalności i minimalizując jednocześnie ryzyko związane z takim wdrożeniem na dużą skalę. Wprowadzenie pozostałych funkcji innych niż istotne odłożono w czasie; są one stopniowo udostępniane od 2025 r. Jest to standardowe podejście do wdrażania wielkoskalowych systemów informatycznych. Celem takiego podejścia jest zminimalizowanie ryzyka operacyjnego i zakłóceń operacji przez jak największe ograniczenie zakresu i skoncentrowanie pierwszego wdrożenia na podstawowych funkcjach.

Od czasu wprowadzenia systemu SUMMA Komisja pracuje nad jego dalszym usprawnieniem przez stosowanie nowych elementów mających zwiększyć efektywność procesów finansowych w Komisji. Do 2027 r. stopniowo wycofywane będą procedury niezbędne w okresie przejściowym.

Usprawnione zostaną kontrole w zakresie zarządzania dostępem technicznym i zarządzania zmianą w systemach informatycznych. Aby zmniejszyć ryzyko, od 2025 r., przed zamknięciem rocznego sprawozdania finansowego za 2025 r., wprowadzono środki ograniczające ryzyko, monitorowanie z wykorzystaniem tablicy wskaźników, proces zarządzania wersjami oraz radę ds. kontroli zmian pełniącą rolę operacyjnego organu zarządzającego. Zatwierdzanie wymagało zastosowanie zasady „drugiej pary oczu" z udziałem co najmniej dwóch różnych jednostek; w ciągu roku nie stwierdzono przypadków wprowadzenia nieuzasadnionych zmian. Uchybienia w zarządzaniu rozwiązywaniem incydentów wykryte przez Trybunał (**pkt 1.19**) zostały wyeliminowane dzięki szerokiemu wsparciu użytkowników końcowych i skutecznym ugruntowanym kanałom regularnej komunikacji.

W tym kontekście wprowadzono szereg środków wsparcia: wszystkie zgłoszenia zostały zarejestrowane w specjalnym narzędziu. W obrębie służb utworzono również społeczność lokalnych koordynatorów systemu SUMMA i ekspertów ds. systemu SUMMA, zapewniając im bezpośredni dostęp do DG BUDG za pośrednictwem specjalnych kanałów, w tym moderowanych czatów i specjalnych szkoleń. Ponadto ustanowiono rozległą strukturę wsparcia dla użytkowników końcowych, obejmującą cotygodniowe składanie sprawozdań kadrze kierowniczej wyższego szczebla DG BUDG. Co najmniej raz w tygodniu odbywały się spotkania dotyczące wsparcia użytkowników końcowych, przy zastosowaniu podejścia otwartego. Do dyspozycji użytkowników pozostawali eksperci z DG BUDG. Ponadto zorganizowano dodatkowe szkolenia dla szerszego grona odbiorców, poświęcone konkretnym zagadnieniom, takim jak zamykanie okresów rozliczeniowych, ale także wszelkim funkcjom, w przypadku których społeczność użytkowników była szczególnie zainteresowana uzyskaniem wsparcia. Porównanie tego etapu ze standardowymi praktykami zarządzania incydentami w stabilnym systemie nie uwzględnia złożoności sytuacji ani wdrożonych czynników łagodzących.

2. Prawidłowość transakcji

Dochody

Jeżeli chodzi o stronę dochodów w budżecie UE, Komisja z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Trybunał uważa, iż w dochodach nie wystąpił istotny poziom błędu oraz iż systemy służące zarządzaniu dochodami były, ogólnie rzecz biorąc, skuteczne (**pkt 1.24 lit. a)**).

Komisja pozostaje w pełni zaangażowana w rozwiązanie pozostałych nierozstrzygniętych kwestii w dziedzinie zasobów własnych opartych na VAT i tradycyjnych zasobów własnych. W pierwszym kwartale 2026 r. Komisja zakończyła pierwszy cykl kontroli dochodów z odpadów opakowaniowych

z tworzyw sztucznych niepoddawanych recyklingowi i w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi podejmuje działania następcze w związku ze zidentyfikowanymi kwestiami (zob. również ***szczegółowa odpowiedź na rozdział 4***).

Wydatki

Komisja odnotowuje ogólny wzrost poziomu błędu oszacowanego przez Trybunał za 2025 r. do 3,8 % (**pkt 1.24 lit. b)**), z 3,6 % za 2024 r. Ogólnie rzecz biorąc, szacowany przez Trybunał poziom błędu związany z zasadami, systemami i organami wykonawczymi w odniesieniu do wydatków w obecnych WRF mieści się w zakresie odnotowanym w poprzednich latach (zob. **rys. 1.7** Szacowany poziom błędu (2021 i 2025)).

W obszarze „**Spójność, odporność i wartości**" (**pkt 1.27**) Komisja zauważa, że poziom błędu obliczony przez Trybunał opiera się na próbie kontrolnej, która odzwierciedla specyfikę nietypowej i znacznie mniejszej populacji objętej kontrolą niż w poprzednich latach, jak wyjaśnił Trybunał w **rozdziale 6** (**pkt 6.8–6.15**). Ogranicza to możliwość dokonywania bezpośrednich porównań z wynikami zgłoszonymi w poprzednich latach.

Ponadto Trybunał powrócił do swojego podejścia kontrolnego sprzed 2017 r., które polega na wyborze transakcji bezpośrednio z całej populacji objętej kontrolą (sprawozdań finansowych przedłożonych przez państwa członkowskie i zatwierdzonych przez Komisję), a nie wyłącznie na kontroli transakcji skontrolowanych wcześniej przez instytucje audytowe. W rezultacie głównymi partnerami do kontaktu w sprawie skontrolowanych transakcji stały się instytucje zarządzające (nie zaś instytucje audytowe), jednak nie zawsze były one w stanie terminowo przedstawić wszystkie dowody kontroli wymagane przez Trybunał (**pkt 6.14**). Komisja uważa, że mogło to mieć wpływ na poziom błędu obliczony przez Trybunał. Komisja dołoży starań, aby zwiększyć wiedzę instytucji zarządzających na temat nowego podejścia, a także na temat wniosków wyciągniętych z tego pierwszego działania, tak aby w nadchodzących latach instytucje te były lepiej przygotowane do odpowiadania na wnioski kontrolerów Trybunału.

Obliczenie przez Trybunał ogólnego poziomu błędu w odniesieniu do rocznych płatności w obszarze spójności różni się od podejścia Komisji, która stosuje ocenę poszczególnych programów. Obliczenia Komisji opierają się na agregacji wszystkich zgłaszanych przez instytucje audytowe poziomów błędu dotyczących poszczególnych programów, które to poziomy błędu wynikają z przeprowadzonych przez te instytucje audytów ponad 9 000 (części) operacji w ramach reprezentatywnych prób wybranych dla każdego programu (lub grupy programów). Celem stosowanego przez Komisję „podejścia opartego na zasadzie jednego audytu" jest zmniejszenie obciążeń administracyjnych i uzyskanie wystarczającej pewności dzięki szczegółowym przeglądom krajowych wyników kontroli i opinii przedstawianych co roku w odniesieniu do wszystkich programów, uzupełnionym własnymi audytami opartymi na analizie ryzyka.

Jak co roku Komisja będzie należycie monitorować wszystkie błędy zgłoszone przez Trybunał i zwróci się o zastosowanie środków naprawczych lub korekt finansowych, jeżeli uzna to za konieczne i wykonalne z prawnego punktu widzenia. W razie potrzeby Komisja zaleci również zainteresowanym instytucjom zarządzającym dalsze usprawnienie systemów zarządzania i kontroli, mając na uwadze wdrażanie w okresie 2021–2027 (zob. również ***odpowiedzi do rozdziału 6***).

W obszarze „**Zasoby naturalne i środowisko"** (**pkt 1.30**) Komisja przyjmuje do wiadomości ustalenia Trybunału dotyczące **warunku „posiadania uprawnienia do rozporządzania gruntem"**, który jest ważnym wymogiem kwalifikowalności do wsparcia bezpośredniego. Komisja i jednostki certyfikujące systematycznie uwzględniają w audytach weryfikację tego warunku, biorąc pod uwagę jego znaczenie dla ochrony interesów finansowych UE i zapewnienia, aby wsparcie

przyznawano zgodnie z obowiązującymi przepisami. W Komisji toczą się obecnie procedury w przypadku stwierdzenia niezgodności mające na celu wyeliminowanie uchybień w systemach kontroli uprawnień do rozporządzania gruntem w tych samych państwach członkowskich, w których Trybunał wykrył błędy. Procedury te wszczęto przed wizytami Trybunału. Jeżeli chodzi o ekoschematy i zobowiązania rolno-środowiskowo-klimatyczne, ocena Trybunału jest zgodna z własną oceną Komisji, w której również stwierdzono wyższe ryzyko błędów w tych działaniach ze względu na ich złożoność, zróżnicowane warunki kwalifikowalności, a w przypadku ekoschematów – ich niedawne wprowadzenie w ramach WPR na lata 2023–2027. Komisja nadal wspiera państwa członkowskie, udzielając im wskazówek oraz dzieląc się najlepszymi praktykami i zaleceniami, aby pomóc im w skutecznym opracowywaniu, kontrolowaniu i wdrażaniu tych środków i warunków kwalifikowalności, przy jednoczesnym monitorowaniu zidentyfikowanego ryzyka za pomocą procedur w przypadku stwierdzenia niezgodności, jeżeli jest to konieczne do ochrony budżetu UE (zob. również ***odpowiedzi do rozdziału 7***).

Komisja podziela pogląd Trybunału, że sposób wypłaty środków ma wpływ na ryzyko wystąpienia błędów (**pkt 1.28**), a w szczególności pogląd, że ryzyko wystąpienia błędów jest niższe w przypadku wydatków opartych na uprawnieniach do płatności, w ramach których beneficjenci muszą spełnić określone warunki (np. dotacji z programu Erasmus+). Jednak większość płatności z budżetu UE to **płatności dokonywane na zasadzie zwrotu kosztów**, w przypadku których beneficjenci muszą wykazać zgodność z **zasadami kwalifikowalności** oraz, w stosownych przypadkach, z przepisami dotyczącymi zamówień publicznych lub zasadami pomocy państwa. Płatności te są obarczone ryzykiem błędu (**pkt 1.32-1.35**), ponieważ aby osiągnąć cele programu, należy stosować zasady kwalifikowalności i zwrotu kosztów, które są często złożone.

Komisja nadal promuje stosowanie systemów, które przyczyniają się do prostszego wdrażania finansowania unijnego i zmniejszają tym samym ryzyko błędu. Obejmują one między innymi promowanie uproszczonych form kosztów i finansowania niepowiązanego z kosztami odnośnych operacji. W rezultacie w różnych obszarach polityki coraz częściej stosuje się uproszczone systemy finansowania, w tym wykorzystanie płatności ryczałtowych w **inicjatywach w zakresie badań naukowych i zdrowia**. W przypadku **polityki spójności** Komisja nadal promowała wykorzystanie uproszczonych form kosztów lub finansowania niepowiązanego z kosztami odnośnych operacji w programach na lata 2021–2027. Ponadto z tą tendencją w kierunku uproszczonego podejścia do finansowania zgodne jest przejście od 2026 r. na modele w większym stopniu oparte na wynikach (WPR na lata 2023–2027, instrumenty w działaniach zewnętrznych lub Społeczny Fundusz Klimatyczny).

Komisja przyznaje, że w obszarze „**Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa**" głównym źródłem błędów pozostają **niekwalifikowalne koszty osobowe**, co jest spodziewane, ponieważ koszty te nadal stanowią największą część całkowitych kosztów deklarowanych przez beneficjentów w ramach programu „Horyzont Europa". Komisja pozostaje w pełni zaangażowana w dalsze upraszczanie przepisów i procedur przez zwiększone stosowanie płatności ryczałtowych i kosztów jednostkowych, by zmniejszyć zarówno obciążenie administracyjne beneficjentów, jak i ryzyko błędu. W odniesieniu do innych kosztów bezpośrednich, tak jak w przypadku błędów w kosztach osobowych, Komisja nadal ogranicza ryzyko błędu, organizując wydarzenia informacyjne i seminaria internetowe dla beneficjentów, opracowując wytyczne zawarte w opatrzonej komentarzami modelowej umowie o udzielenie dotacji w ramach programu „Horyzont 2020" i w opatrzonej komentarzami umowie o udzielenie dotacji w ramach programu „Horyzont Europa" oraz zachęcając do korzystania z serwisu informacji o badaniach – Research Enquiry Service (zob. również ***odpowiedzi dot. rozdziału 5***).

Ponadto Komisja z zadowoleniem przyjmuje bardziej **zróżnicowane** i **proporcjonalne podejście Trybunału do kwantyfikacji błędów dotyczących zamówień publicznych** (**pkt 1.36**), które jest dostosowane do podejścia stosowanego przez Komisję i państwa członkowskie w ramach zarządzania dzielonego, w szczególności w obszarze spójności, gdzie doprowadziło to do znacznego zmniejszenia liczby powiązanych błędów zgłaszanych przez Trybunał.

Komisja przyjmuje do wiadomości, że Trybunał stosuje również tę metodykę od 2025 r. **w odniesieniu do innych działów WRF oraz wszystkich postępowań o udzielenie zamówienia publicznego i procedur przyznawania dotacji**. W przypadku niektórych działów WRF, w szczególności działu „Europejska administracja publiczna" (**rys. 1.14**), nowe podejście doprowadziło do wzrostu poziomu błędu ze względu na błędy w transakcjach, których w przeszłości nie uznawano za kwantyfikowalne (np. błędy proceduralne w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego dotyczących budynków, zob. ***odpowiedzi do rozdziału 10***). W związku z tym ogólne stosowanie przez Trybunał nowej metody prowadzi do kwantyfikacji błędów proceduralnych dotyczących zamówień publicznych, które nie spowodowały żadnej straty dla budżetu UE.

Informacje na temat prawidłowości wydatków przekazane przez Komisję

Ocena Komisji dotycząca poziomu ryzyka w wydatkach

Komisja opiera swoje **poświadczenie wiarygodności** na podejściu oddolnym i dostosowanym do konkretnych potrzeb, tj. według programu lub innego odnośnego segmentu wydatków, ponieważ realizacja wydatków nie jest jednolita we wszystkich programach i państwach członkowskich. Do określenia **ryzyka w momencie dokonywania płatności** i **ryzyka w momencie zamknięcia**, a także **udziału wydatków uznanych za obarczone niskim, średnim i wysokim ryzykiem** wykorzystuje się tysiące kontroli przeprowadzanych co roku przez Komisję oraz przez państwa członkowskie w ramach zarządzania dzielonego – stanowią one najlepsze oszacowanie ryzyka błędu dokonane przez służby Komisji.

Ponadto uzyskane w ten sposób wiarygodne, zweryfikowane i oparte na dowodach informacje pozwalają Komisji wykazać, że nie wszystkie płatności dokonywane na zasadzie zwrotu kosztów są obarczone wysokim ryzykiem oraz że poziom ryzyka nie jest jednolity i może się różnić w ramach tego samego obszaru polityki, a nawet w ramach tego samego programu wydatków.

Dzięki temu Komisja może podzielić odpowiednie wydatki na trzy kategorie ryzyka:

- **niższe ryzyko:** wydatki obarczone ryzykiem w momencie dokonywania płatności poniżej 2 % lub należące do kategorii „niskiego ryzyka" na podstawie oceny jakościowej (wydatki w ramach WPR na lata 2023–2027 i instrumentów w działaniach zewnętrznych), stanowiące **58,6 %** całkowitych wydatków z budżetu UE w 2025 r. (54,7 % w 2024 r.);

- **średnie ryzyko:** wydatki obarczone ryzykiem w momencie dokonywania płatności wynoszącym 2 %–2,5 % lub należące do kategorii „średniego ryzyka", stanowiące **25,2 %** całkowitych wydatków (24,5 % w 2024 r.); oraz

- **wyższe ryzyko:** wydatki obarczone ryzykiem w momencie dokonywania płatności przekraczającym 2,5 %, lub należące do kategorii „wysokiego ryzyka", stanowiące **16,2 %** całkowitych wydatków (20,8 % w 2024 r.).

Spadek udziału wydatków obarczonych wyższym ryzykiem w porównaniu z 2024 r. wynika głównie: (i) ze zmniejszenia liczby programów z wydatkami w obszarze spójności obarczonymi wysokim ryzykiem; dotyczy to zarówno okresu 2014–2020, w przypadku którego przedłożono sprawozdanie końcowe zawierające wiele korekt dokonanych z góry przez państwa członkowskie, jak i okresu 2021–2027, w przypadku którego na tym etapie poziom błędów pozostaje niższy w porównaniu z poprzednim okresem programowania, oraz (ii) ze zmniejszenia wydatków obarczonych wysokim ryzykiem w rolnictwie.

Przeprowadzane przez Komisję oceny oparte na wynikach

W **sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania** przedstawiono wyniki kontroli w podziale na działy bez wskaźnika ilościowego dla Komisji jako całości (**pkt 1.40**). W odniesieniu do działu „**Zasoby naturalne i środowisko**" od 2024 r. i w odniesieniu do działu „**Sąsiedztwo i świat**" od 2025 r. nie jest dostępne **ilościowe oszacowanie ryzyka w momencie dokonywania płatności i w momencie zamknięcia** ze względu na wprowadzenie instrumentów opartych na wynikach (zob. sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania za 2025 r., tom I, s. 22, tom II, załącznik 2, s. 23 i 24).

Ocena Komisji dotycząca „spójności, odporności i wartości"

W odniesieniu do **polityki spójności** Komisja przyjmuje do wiadomości ocenę Trybunału dotyczącą poziomu błędu podawanego przez Komisję (**pkt 1.40** i **rys. 1.15**) oraz fakt, że **systemy zarządzania i kontroli państw członkowskich** nie zawsze skutecznie zapobiegają wszystkim nieprawidłowościom lub je wykrywają (**pkt 1.47–1.48**). Na podstawie wszystkich dostępnych wyników audytów, w tym własnych audytów, Komisja oceniła i zgłosiła w swoich rocznych sprawozdaniach z działalności, że systemy zarządzania i kontroli funkcjonują dobrze w przypadku 85 % programów na lata 2014–2020 i 92 % programów na lata 2021–2027, a dzięki ukierunkowanemu podejściu kontrolnemu do każdego programu zwróciła się o wprowadzenie niezbędnych usprawnień w odniesieniu do wszystkich programów lub części programów, w których stwierdzono poważne niedociągnięcia. Komisja jest przekonana, że wieloletnie zdolności naprawcze polityki spójności umożliwią obniżenie ryzyka w momencie zamknięcia poniżej progu istotności. Po wdrożeniu wszystkich środków naprawczych Komisja oszacowała w swoich rocznych sprawozdaniach z działalności, że ryzyko w momencie zamknięcia na tym etapie wynosi poniżej 2 % dla wszystkich lat obrachunkowych do 2024 r., przy czym nadal stosuje się dalsze działania naprawcze w ramach oceny legalności i prawidłowości w momencie zamknięcia, jeżeli zostaną one uznane za konieczne.

Opierając się na ustaleniach i zaleceniach Trybunału z ostatnich lat, pod koniec 2024 r. Komisja uzgodniła z krajowymi instytucjami audytowymi i zarządzającymi plan działania mający na celu dalszy rozwój ich zdolności wykrywania i rozwiązanie nierozstrzygniętych kwestii przed zamknięciem okresu programowania 2014–2020. Pozytywne zmiany wynikające z realizacji planu działania są regularnie monitorowane i zgłaszane w rocznych sprawozdaniach z działalności (więcej szczegółowych informacji znajduje się w ***odpowiedziach do rozdziału 6, sekcja II.2***).

Komisja dokonała również przeglądu swojej strategii audytu, aby: (i) przeprowadzić większą liczbę audytów zgodności w celu ponownego przeprowadzenia prac instytucji audytowych na wcześniejszym etapie okresu programowania, obejmujących wszystkie główne instytucje audytowe co najmniej raz do końca 2026 r. oraz (ii) dokonać zapobiegawczego przeglądu list kontrolnych dotyczących audytu stosowanych przez instytucje audytowe na lata 2021–2027. Pojawiają się pierwsze rezultaty na poziomie instytucji audytowych, ponieważ po raz pierwszy zgłoszony przez nie poziom błędu wynosi odpowiednio 3,9 % i 3,7 % dla funduszy objętych zakresem odpowiedzialności DG EMPL i DG REGIO, co świadczy o poprawie skuteczności.

Komisja uważa jednak, że konieczne są dalsze działania na rzecz wiarygodności i identyfikowalności weryfikacji zarządczych opartych na analizie ryzyka. Niedawno ogłosiła zaproszenie do składania ofert dotyczących budowania zdolności administracyjnych w ramach przyszłej polityki spójności w celu przeanalizowania podstawowych przyczyn najczęstszych błędów i wyzwań związanych z wdrażaniem oraz przełożenia ich na priorytety w zakresie budowania zdolności.

Komisja uwzględniła wszystkie wyciągnięte wnioski przy opracowywaniu okresu programowania po 2027 r. i zaproponowała oparty na celach model płatności oraz prostszy, solidniejszy model zapewniania wiarygodności, gwarantujący, że Komisja będzie nadal odgrywała silną rolę nadzorczą oraz że zadeklarowane wydatki będą zgodne z mającym zastosowanie prawem.

Komisja nadal podejmuje działania służące zwiększeniu skuteczności kontroli *ex post*. Przypomina jednak, że aby kontrole pozostały racjonalne pod względem kosztów, muszą być ukierunkowane oraz oparte na analizie ryzyka, a podejście kontrolne musi pozostać proporcjonalne zgodnie z apelami organów odpowiedzialnych za program i beneficjentów o uproszczenie i zmniejszenie obciążenia audytami.

3. Zgłoszenie podejrzenia nadużycia finansowego

Komisja przypomina, że jedynie niewielka część nieprawidłowości lub przypadków nieprzestrzegania przepisów jest nadużyciem finansowym.

Komisja z zadowoleniem przyjmuje ocenę Trybunału zawartą w rozdziale 6 (**pkt 1.55**), zgodnie z którą zalecenie 5.2 zawarte w sprawozdaniu rocznym za 2020 r. (dotyczące monitorowania ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych w ramach audytów operacji prowadzonych przez instytucje audytowe) oraz zalecenie 6.6 zawarte w sprawozdaniu rocznym za 2022 r. (dotyczące podniesienia wśród pracowników instytucji zarządzających świadomości ryzyka nadużyć finansowych) zostały w pełni wdrożone.

W odniesieniu do sprawozdania specjalnego dotyczącego **organów UE zajmujących się zwalczaniem nadużyć finansowych** (**pkt 1.56**) Komisja z zadowoleniem przyjmuje ustalenie Trybunału, zgodnie z którym mandaty odpowiednich unijnych podmiotów zajmujących się zwalczaniem nadużyć finansowych są jasno określone, a zakresy obowiązków tych podmiotów się nie pokrywają (**pkt 3.25**), oraz uznaje, że można poprawić skuteczność wymiany informacji i nadzoru Komisji, by zapewnić spójniejszą strukturę zwalczania nadużyć finansowych. Komisja przyjęła w tym celu zalecenia Trybunału, jak wyszczególniono w odpowiedziach do ***rozdziału 3*** (*Część 1 – Wyniki przeprowadzonych przez Trybunał kontroli wykonania zadań – najważniejsze wnioski*) i będzie nadal rozważać odpowiednie działania następcze.

W sprawozdaniu specjalnym Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 06/2026 stwierdzono, że Komisja podjęła kroki, by poprawić **ramy dotyczące zwalczania nadużyć finansowych w RRF** (**pkt 1.57**) oraz że do usprawnienia krajowych systemów zwalczania nadużyć finansowych przyczyniły się audyty Komisji. Jeżeli chodzi o uwagi Trybunału dotyczące wykrywania, zgłaszania i korygowania nadużyć finansowych, Komisja przypomina, że zgodnie z art. 22 rozporządzenia w sprawie RRF główną odpowiedzialność za zapobieganie nadużyciom finansowym, ich wykrywanie i korygowanie ponoszą państwa członkowskie oraz że rozporządzenie w sprawie RRF umożliwia państwom członkowskim korzystanie z ich zwykłych krajowych systemów zarządzania budżetem, co może oczywiście prowadzić do różnorodności podejść. Komisja wdrożyła już przyjęte zalecenia dotyczące RRF, zaktualizowała swoje wytyczne[1] i opublikowała szczegółowe instrukcje dotyczące

[1] Wytyczne dla państw członkowskich dotyczące przygotowania podsumowania audytów w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności; Wytyczne dotyczące oceny systemów kontroli

obowiązków państw członkowskich po zakończeniu RRF, w tym obowiązków sprawozdawczych w przypadkach podejrzeń nadużyć finansowych[2].

W związku z tym różnorodność podejść do zgłaszania nadużyć finansowych jest logiczną konsekwencją ram prawnych RRF. Do określania najskuteczniejszych i najodpowiedniejszych działań mających na celu zapobieganie nadużyciom finansowym i ich wykrywanie w konkretnych kontekstach oraz zgodnie z obowiązującymi krajowymi ramami prawnymi najlepiej przygotowane są państwa członkowskie. Jednak w przypadku wykrycia jakichkolwiek konkretnych nieprawidłowości państwo członkowskie musi podjąć działania w celu ich skorygowania i poinformować o tym Komisję, w szczególności w deklaracji zarządczej.

Ze swojej strony Komisja weryfikuje, czy krajowe systemy działają skutecznie i spełniają kluczowe wymogi ram prawnych, monitoruje wdrażanie oraz podejmuje działania naprawcze lub służące odzyskaniu środków, jeżeli jest to konieczne w celu ochrony budżetu Unii.

W odniesieniu do **sprawozdania specjalnego w sprawie strategii Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych (CAFS)** Komisja utrzymuje, że CAFS odzwierciedla odpowiedni poziom ambicji i obejmuje przyszłościowe działania w zakresie zwalczania nadużyć finansowych. Niemniej jednak Komisja wykorzysta sprawozdanie do dalszego wzmocnienia CAFS i strategii w zakresie zwalczania nadużyć finansowych przyjętych przez służby Komisji i agencje wykonawcze. Komisja podkreśla, że jej instytucjonalna ocena ryzyka nadużyć finansowych opiera się na kompleksowym procesie obejmującym rzetelne i istotne informacje, wspierającym skuteczny nadzór instytucjonalny nad ryzykiem wystąpienia nadużyć finansowych. Zapewnia się to przez łączenie różnych źródeł informacji w celu identyfikacji ryzyka nadużyć finansowych na szczeblu instytucjonalnym. Ponadto Komisja uznaje znaczenie, jakie mają wspólne wskaźniki wyników dla monitorowania rezultatów, i określi odpowiedni zestaw takich wskaźników w następnej strategii Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych.

III. ODPOWIEDZI KOMISJI NA ZALECENIA

Zalecenie 1.1 – Wyeliminowanie luk funkcjonalnych i wzmocnienie kontroli systemu SUMMA

Na podstawie prac kontrolnych dotyczących systemu informatycznego SUMMA Trybunał zaleca, co następuje:

a) Komisja powinna określić utrzymujące się luki funkcjonalne, ustalić kolejność ich eliminowania w oparciu o ich potencjalny wpływ na wiarygodność transakcji finansowych oraz wyeliminować luki uznane za priorytetowe;

b) Komisja powinna zapewnić, aby tymczasowe procedury były skuteczne, zapewniały mechanizmy kontrolne niezbędne do zapobiegania błędom finansowym i były ściśle

wewnętrznej wdrożonych przez państwa członkowskie w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

[2] Wytyczne dla państw członkowskich dotyczące aspektów operacyjnych związanych z końcową fazą realizacji i zamknięciem Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

monitorowane, a także aby towarzyszył im plan terminowego wprowadzenia trwałych rozwiązań;

c) **Komisja powinna ustalić priorytety w zakresie eliminowania niedociągnięć dotyczących kontroli wewnętrznej związanych z wdrażaniem i funkcjonowaniem systemu SUMMA, a następnie usunąć te niedociągnięcia.**

Termin realizacji: do końca 2026 r.

Komisja **przyjmuje** zalecenia 1,1 lit. a), b) i c).

ODPOWIEDZI KOMISJI EUROPEJSKIEJ NA SPRAWOZDANIE ROCZNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO ZA 2025 R., ROZDZIAŁ 2: Zarządzanie budżetem i finansami

I. ODPOWIEDZI KOMISJI W SKRÓCIE

W 2025 r. budżet UE nadal odgrywał kluczową rolę we wspieraniu UE w **realizacji jej priorytetów politycznych**. Oprócz przyczyniania się do zwiększenia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej oraz wspierania rolników i poprawy wydajności rolnictwa przyczynił się on również do wzmocnienia granic zewnętrznych i zdolności obronnych UE oraz do zaradzenia presji migracyjnej i zapewniał niezachwiane wsparcie Ukrainie – to tylko niektóre z priorytetów.

Jak wskazał również Trybunał (**pkt 2.25–2.29**), w 2025 r. poziom **zobowiązań pozostających do spłaty** (RAL, *reste à liquider*) nadal spadał. Ponad połowa zobowiązań pozostających do spłaty (z wyłączeniem funduszy NextGenerationEU (NGEU)) jest powiązana z polityką spójności, w ramach której Komisja wspiera państwa członkowskie w zwiększaniu zdolności administracyjnych i eliminowaniu wąskich gardeł w inwestycjach. Komisja będzie **nadal monitorować wdrażanie** programów i instrumentów UE, a także publikować informacje na temat rocznych prognoz dotyczących wykonania budżetu oraz sprawozdanie z postępu prac w zakresie zobowiązań pozostających do spłaty.

Jeżeli chodzi o **zobowiązania pozostające do spłaty** w ramach **NGEU**, wiele państw członkowskich zmieniło swoje plany odbudowy i zwiększania odporności (RRP), dokonało realokacji środków na bardziej zaawansowane projekty, dostosowało kamienie milowe i wartości docelowe oraz zajęło się opóźnieniami we wdrażaniu, z jednoczesnym utrzymaniem pierwotnych ambicji planów. **Zmiany** miały **na celu dostosowanie się do nowych okoliczności** i zapewnienie terminowego zakończenia płatności w ramach RRF do końca 2026 r.

W lipcu 2025 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący ambitnych, elastycznych i przyszłościowych **wieloletnich ram finansowych (WRF) na lata 2028–2034**. Jest on opracowany w oparciu o mocne strony, podstawowe zasady i wnioski wyciągnięte z obecnych WRF, a jednocześnie upraszcza te ramy i zwiększa ich elastyczność oraz skuteczność. Komisja ściśle współpracuje z Parlamentem i Radą w celu osiągnięcia ambitnego, zrównoważonego i terminowego porozumienia w sprawie kolejnych WRF i programów sektorowych.

II. ODPOWIEDZI KOMISJI NA GŁÓWNE UWAGI TRYBUNAŁU

1. Zarządzanie budżetem w 2025 r.

Wykonanie budżetu Unii

Komisja podkreśla, że **środki w ramach NGEU** należy odróżnić od uchwalonego budżetu. Ze względu na charakter środków z NGEU (zewnętrzne dochody przeznaczone na określony cel, które

można przenieść) wszelkie porównania środków na zobowiązania oraz środków na płatności należy interpretować ostrożnie.

Jeżeli chodzi o **fundusze polityki spójności**, dane o **wykorzystaniu** kwot netto są publikowane regularnie na platformie otwartych danych w celu zapewnienia przejrzystości i dokładnego monitorowania finansowego.

Komisja zauważa, że Trybunał uwzględnił w swojej analizie wszystkie rodzaje środków (**pkt 2.2–2.9**). Przy analizie ostatecznych **wskaźników wykonania budżetu Unii** Komisja przypomina, że rozporządzenie finansowe i niektóre podstawy prawne **przewidują możliwość przeniesienia** na kolejny rok tych środków na zobowiązania i środków na płatności, które nie zostały wykorzystane na koniec roku. Jest to szczególnie powszechne w przypadku dochodów przeznaczonych na określony cel.

Jak również wskazuje Trybunał (**pkt 2.6**), przeniesiono kwotę około 1,9 mld EUR **środków na zobowiązania**. Z uwzględnieniem tych przeniesień **wykonanie uchwalonego budżetu na zobowiązania wyniosło 99,4 %**. Na koniec roku wygasły niewykorzystane środki na zobowiązania w wysokości około 100 mln EUR, z czego jedynie 50 mln EUR pochodziło z sekcji budżetu dotyczącej Komisji (13,8 mln EUR z Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji, który nie został uruchomiony; pozostała kwota była wynikiem ograniczonych niewykorzystanych kwot po zakończeniu procedur udzielania zamówień lub dotacji).

Jeżeli chodzi o **środki na płatności** (**pkt 2.7 i pkt 2.8**), Komisja pragnie dodać, że ze względu na przeniesienie środków z 2025 r. na 2026 r. wskaźnik wykonania osiągnął 99,9 % łącznych dostępnych płatności. Na koniec roku pozostała zatem niewykorzystana kwota uchwalonych środków na płatności wynosząca 111 mln EUR i jedynie 55,4 mln EUR pochodzi z sekcji budżetu dotyczącej Komisji.

Wykonanie budżetu funduszy objętych zarządzaniem dzielonym na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów na lata 2021–2027

Jeżeli chodzi o wskaźnik absorpcji (**pkt 2.13–2.17, wykresy 2.7–2.9**), Komisja przypomina, że z powodu czynników zewnętrznych **programy** na lata 2021–2027 **przyjęto 7 miesięcy później** niż programy z okresu programowania 2014–2020. Ponadto RRF miał również wpływ na rozpoczęcie realizacji polityki spójności na lata 2021–2027, ponieważ spowodował przekierowanie części puli inwestycji w obszarze spójności i wywarł dodatkową presję administracyjną na organy wykonawcze, a także ponieważ inwestycje w ramach RRF często były traktowane priorytetowo ze względu na wcześniejszy termin realizacji.

Jeżeli chodzi o **wysoki poziom wniosków o płatność** złożonych pod koniec roku, które nie zostały jeszcze rozpatrzone, jest to pozytywny sygnał, że ze względu na rosnące tempo wyboru projektów realizacja programu wyraźnie przyspieszyła. Zaległości w płatnościach na koniec 2025 r. rzeczywiście wynikały z **wyższego niż oczekiwano poziomu wdrożenia** i ogromnej koncentracji wniosków o płatność złożonych tuż przed końcem roku. W ciągu ostatnich dwóch tygodni grudnia 2025 r. złożono rekordowo wysoki poziom 32 % wszystkich wniosków o płatność w ramach wszystkich funduszy **polityki spójności** na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (na kwotę **około** 14 mld EUR). Są to zazwyczaj należności, które prawdopodobnie zostaną wypłacone w budżecie na kolejny rok.

Jednym z czynników prowadzących do takiego **opóźnionego składania wniosków o płatność** może być przepis art. 91 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, który ogranicza

liczbę wniosków o płatność składanych w odniesieniu do poszczególnych programów w ujęciu rocznym. Może to prowadzić do **odkładania złożenia wniosków o płatność** na koniec każdego okresu składania wniosków i rosnącej koncentracji wniosków o płatność w ostatnim kwartale roku.

Dotacje w ramach RRF i wdrażanie NGEU

Komisja przyjmuje do wiadomości uwagi Trybunału dotyczące **absorpcji płatności z tytułu dotacji w ramach RRF** (**pkt 2.19–2.24**). W następstwie zeszłorocznego komunikatu Komisji[1] wszystkie państwa członkowskie dokonały przeglądu swoich RRP, aby ułatwić ich pomyślną realizację do końca 2026 r. Komisja **ściśle współpracuje z państwami członkowskimi**, aby osiągnąć ten cel, i podejmuje wszelkie niezbędne działania w celu przetworzenia pozostałych płatności w ramach RRF w 2026 r.

2. Zarządzanie finansami w 2025 r.

Komisja przyjmuje do wiadomości uwagę Trybunału dotyczącą **wzrostu kwoty długu UE pozostającego do spłaty** (**pkt 2.30–2.47**). Jest to spójne w szczególności z profilem **NextGenerationEU**, w przypadku którego **spłata rozpocznie się w 2028 r.**, oraz z nowymi programami, które zapewniają pożyczki finansowane przez zaciąganie długu i które przyjęto w ostatnich latach. Jak podkreślono w sprawozdaniu Trybunału, terminy zapadalności są rozłożone na długi okres, aby uniknąć dużej koncentracji obligacji z terminem zapadalności w poszczególnych latach.

Jeżeli chodzi o uwagi poczynione przez Trybunał w **pkt 2.43**, w tym uwagi dotyczące braku opublikowanych informacji na temat wpływu konkretnych wydarzeń – takich jak konflikt na Bliskim Wschodzie lub wojna w Ukrainie – na **koszty finansowania w ramach Instrumentu Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy**, Komisja podkreśla, że stale monitoruje wpływ swoich emisji na rynku na budżet – nie tylko w odniesieniu do konkretnego wydarzenia, ale również w odniesieniu do ogólnych warunków rynkowych. Przekłada się to następnie na wnioski budżetowe i może skutkować zmianami, jeżeli jakiekolwiek zdarzenie miałoby znacząco wpłynąć na **prognozowane koszty finansowania zewnętrznego**. Komisja podkreśla też, że istnieje opóźnienie czasowe między zdarzeniem rynkowym a jego przełożeniem na koszty finansowania. Koszty finansowania odzwierciedlają warunki rynkowe panujące w momencie finansowania wsparcia, a Komisja wdrożyła **stałą strategię emisji**, która ogranicza idiosynkratyczny wpływ danego zdarzenia na przeciętne koszty finansowania zewnętrznego. Wpływ konfliktu na Bliskim Wschodzie na koszty finansowania znalazłby zatem odzwierciedlenie głównie w kolejnych WRF i tylko częściowo w 2027 r.

Komisja podkreśla, że **poziom oczekiwanych kosztów finansowania zewnętrznego NGEU** w obecnych WRF będzie zależał od rzeczywistych wypłat w ramach NGEU do końca trzeciego kwartału 2026 r. Jak zaobserwowano w poprzednich latach, raczej trudno jest przewidzieć kwoty, które zostaną wypłacone do końca trzeciego kwartału roku budżetowego. Ponadto istnieje niepewność co do zmian **stóp procentowych**. Komisja **ściśle monitoruje rynek** i dostosowuje swoje prognozy w oparciu o wskaźniki dotyczące przyszłości. Komisja **będzie nadal regularnie przekazywać aktualne informacje** na temat wypłat i kosztów odsetek w ramach sprawozdawczości dotyczącej operacji zaciągania i udzielania pożyczek[2].

[1] Komunikat COM(2025) 310 final/2.

[2] https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/analyses-and-reports_pl#report.

Komisja odnotowuje ponadto przeprowadzoną przez Trybunał ocenę ekspozycji gwarantowanych przez **margines elastyczności budżetu UE** (**pkt 2.60–2.65**) i przypomina, że regularnie ocenia **stabilność zobowiązań warunkowych** objętych marginesem elastyczności i uwzględnia to w sprawozdaniu rocznym zgodnie z art. 256 rozporządzenia finansowego. Po wprowadzeniu nowego programu Komisja dokonuje dalszej oceny stabilności marginesu elastyczności, w tym w przypadku niekorzystnych scenariuszy.

III. ODPOWIEDZI KOMISJI NA ZALECENIA

Zalecenie 2.1 – Zmniejszenie ryzyka zaległości w płatnościach w odniesieniu do funduszy polityki spójności

Komisja powinna podjąć terminowe działania wraz z państwami członkowskimi, tak aby zagwarantować odpowiednie planowanie i zaspokojenie potrzeb w zakresie płatności w ramach budżetu rocznego i zgodnie z pułapami WRF, ze szczególnym uwzględnieniem funduszy polityki spójności. Celem tych działań powinno być zmniejszenie ryzyka zaległości wynikających z niewystarczających środków na płatności w budżecie rocznym, co pozwoli ograniczyć presję na środki na płatności w kolejnych latach budżetowych.

Termin realizacji: do końca 2026 r.

Komisja **przyjmuje** to zalecenie i rozpoczęła już jego wdrażanie.

Chociaż składanie wniosków o płatność pod koniec roku jest normalne i oczekiwane, gwałtowny wzrost liczby wniosków o płatność w drugiej połowie grudnia 2025 r. był znacznie wyższy niż zwykle. Te większe niż oczekiwano zaległości w obszarze spójności na koniec 2025 r. wywarły presję na budżet na 2026 r. W związku z tym 9 czerwca 2026 r. Komisja zaproponowała już projekt budżetu korygującego w celu zasilenia budżetu na spójność na 2026 r. i zapewnienia terminowego zwrotu kosztów wniosków o płatność złożonych przez państwa członkowskie. Komisja będzie nadal uważnie monitorować sytuację i w razie potrzeby podejmować działania na podstawie zaktualizowanych prognoz państw członkowskich.

Zalecenie 2.2 – Opracowanie strategii zarządzania zobowiązaniami i spłaty w ramach NGEU

Komisja powinna opracować strategię zarządzania zobowiązaniami i ich spłaty w odniesieniu do długu związanego z NGEU obejmującą okres spłaty do 2058 r., z uwzględnieniem ryzyka makroekonomicznego i finansowego, w tym ryzyka w zakresie ryzyka rolowania długu, ryzyka stopy procentowej, ryzyka płynności i ryzyka rynkowego. W okresie objętym obecnymi i przyszłymi WRF Komisja powinna uwzględnić mające zastosowanie ograniczenia budżetowe, w tym roczny pułap spłat kwoty głównej i dostępne środki na płatności. Jeśli chodzi o wsparcie bezzwrotne, ponieważ związane z nim koszty finansowania będą pokrywane z budżetu UE, Komisja powinna określić kryteria i priorytety dotyczące decydowania o tym, jaka część zapadającego długu ma zostać rolowana, w celu ograniczenia kosztów finansowania przy jednoczesnym utrzymaniu efektywnego dostępu do rynku i elastyczności operacyjnej.

Termin realizacji: do końca 2027 r.

Komisja **przyjmuje** to zalecenie.

Komisja **zgadza się** z oceną znaczenia uwzględniania profili spłaty poszczególnych programów przy planowaniu nowych pożyczek i potwierdza, że jest to już uwzględnione na poziomie jej półrocznych planów finansowania. Jeżeli chodzi o dług związany z bezzwrotnym wsparciem w ramach NGEU, wniosek Komisji dotyczący WRF na lata 2028–2034 zawiera przepisy dotyczące stałej rocznej kwoty 24 mld EUR w cenach bieżących na obsługę długu NGEU w latach 2028–2034 (w tym zarówno odsetek, jak i kwoty głównej) w ramach pułapów WRF. Wniosek ten odzwierciedla stałą i przewidywalną redukcję zobowiązań oraz zapewnia przewidywalność planowania budżetowego i wkładów państw członkowskich do budżetu, z uwzględnieniem ryzyka stopy procentowej. Komisja będzie nadal formułować wnioski dotyczące spłaty długu związanego z bezzwrotnym wsparciem z uwzględnieniem powyższych kwestii. Władza budżetowa decyduje o kwotach podlegających zwrotowi. Warunki spłaty długu związanego z pożyczkami w ramach NGEU określono w odpowiednich umowach pożyczki.

Komisja **zgadza się**, że ważne jest ograniczenie kosztów finansowania przy jednoczesnym utrzymaniu efektywnego dostępu do rynku i elastyczności operacyjnej. Obecnie obowiązujące ramy prawne zapewniają ramy spłaty długu wyemitowanego na sfinansowanie NGEU. Jeżeli chodzi o pożyczki w ramach RRF, uzgodniony z zainteresowanymi państwami członkowskimi harmonogram spłat gwarantuje, że pożyczki zostaną spłacone UE najpóźniej do 2058 r. Dług odpowiadający bezzwrotnemu wsparciu w ramach NGEU ma być spłacany z budżetu UE w sposób stały i przewidywalny, z pełną spłatą do końca 2058 r., zgodnie z decyzjami władzy budżetowej. Kwoty, które mają zostać przeznaczone na koszty finansowania NGEU w kolejnych WRF, są obecnie przedmiotem negocjacji w kontekście wyżej wymienionego wniosku Komisji dotyczącego następnego długoterminowego budżetu UE na lata 2028–2034. Komisja podkreśla, że proponowane podejście zapewniłoby naturalne zabezpieczenie: jeżeli stopy procentowe w danym roku będą wyższe niż przewidywano w momencie przyjmowania WRF, faktyczna spłata w tym roku będzie nieco niższa, co będzie wymagało wyższego rolowania, natomiast jeżeli koszty finansowania zewnętrznego będą niższe niż oczekiwano, faktyczna spłata wzrośnie.

Komisja będzie nadal co pół roku w sposób uporządkowany i przejrzysty informować o swoich planach finansowania. Taka komunikacja zapewnia inwestorom przewidywalność, a tym samym ogranicza koszty finansowania, z jednoczesnym utrzymaniem efektywnego dostępu do rynku i elastyczności operacyjnej, zgodnie z zaleceniem Trybunału.

ODPOWIEDZI KOMISJI EUROPEJSKIEJ NA SPRAWOZDANIE ROCZNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO ZA 2025 R., ROZDZIAŁ 3: Budżet UE a uzyskiwane rezultaty

CZĘŚĆ 1 – WYNIKI KONTROLI WYKONANIA ZADAŃ – NAJWAŻNIEJSZE WNIOSKI

Wnioski przedstawione w rozdziale 3 część 1 pochodzą ze sprawozdań specjalnych Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (Trybunał) opublikowanych w 2025 r. Sprawozdania te poddano szeroko zakrojonym procedurom w zakresie rozliczania i postępowaniom kontradyktoryjnym zgodnie z wymogami rozporządzenia finansowego. Szczegółowe odpowiedzi Komisji odzwierciedlające jej stanowisko w sprawie sprawozdań specjalnych i zawartych w nich zaleceń opublikowano wraz ze sprawozdaniami i są one publicznie dostępne.

Komisja przyjmuje do wiadomości przygotowane przez Trybunał podsumowania oświadczeń wydanych przez Parlament Europejski i Radę po opublikowaniu sprawozdań specjalnych w 2025 r., wymienionych w rozdziale 3 część 1.

Komisja podkreśla, że wskaźnik akceptacji zaleceń Trybunału z 2025 r. odzwierciedlony w części 1 (**pkt 3.4**) jest ogólnie bardzo wysoki (94 % zaleceń przyjętych w pełni lub częściowo), co świadczy o konstruktywnym podejściu Komisji do kwestii wskazanych przez Trybunał. Jedynie 6 % zaleceń Trybunału nie zostało przyjętych przez Komisję.

W szczególności Komisja pragnie przypomnieć swoje stanowisko w sprawie określonych sprawozdań specjalnych, o których Trybunał wspomina w rozdziale 3 część 1.

Sprawozdanie specjalne 11/2025: Przejrzystość finansowania unijnego przyznanego organizacjom pozarządowym[1]

W odniesieniu do zalecenia 1 Komisja[2] zgodziła się zbadać, czy tę niedawno wprowadzoną definicję organizacji pozarządowej (NGO) można by doprecyzować. Jednocześnie podkreśliła, że nie należy zwiększać obciążeń administracyjnych organizacji pozarządowych ani ograniczać ich dostępu do funduszy UE, ponieważ nic nie wskazuje na to, że bycie organizacją pozarządową wiąże się z większym ryzykiem dla budżetu UE niż w przypadku innych rodzajów podmiotów. Ponadto posiadanie statusu organizacji pozarządowej zasadniczo nie jest warunkiem wstępnym otrzymania finansowania unijnego. W 2025 r. Komisja zbadała, czy można doprecyzować obecną definicję organizacji pozarządowej – w szczególności pojęcie „niezależności od rządu", a także to, czy organizacja pozarządowa może realizować interesy handlowe swoich członków. Komisja stwierdziła, że można by przedstawić dodatkowe doprecyzowania. Wytyczne są obecnie finalizowane i zostaną wkrótce opublikowane.

W odniesieniu do zalecenia 2 Komisja zbada, na ile wykonalne jest stopniowe zwiększenie częstotliwości aktualizacji systemu przejrzystości finansowej. Ponadto zgodnie z art. 38 i art. 277 ust. 6 rozporządzenia finansowego Komisja udostępni w systemie przejrzystości finansowej informacje o odbiorcach finansowania unijnego przyznanego w ramach wszystkich trybów

[1] Zob. odpowiedzi Komisji na sprawozdanie specjalne Trybunału 11/2025: Przejrzystość finansowania unijnego przyznanego organizacjom pozarządowym, COM-Replies-SR-2025-11_PL.pdf.

zarządzania w odniesieniu do programów przyjętych i finansowanych w wieloletnich ramach na okres po 2027 r.

W odniesieniu do zalecenia 3 Komisja pragnie podkreślić, że w sprawozdaniu z audytu nie wykazano żadnego naruszenia wartości UE. Komisja wyraziła jednak gotowość do zbadania, na ile wykonalne jest wprowadzenie dalszych wskaźników ryzyka do celów ulepszenia kontroli przestrzegania wartości UE, pod warunkiem że będzie to technicznie możliwe i zgodne z mającymi zastosowanie przepisami.

Sprawozdanie specjalne 12/2025: Unijna strategia w dziedzinie mikroczipów[3]

Komisja przyjmuje do wiadomości ocenę Trybunału dotyczącą wyzwań związanych z osiągnięciem celu cyfrowej dekady zakładającego udział UE w światowym rynku półprzewodników na poziomie 20 % (**pkt 3.17**). Jednocześnie akt w sprawie czipów przyniósł już znaczące rezultaty, pobudzając zapowiadane inwestycje o wartości ponad 80 mld EUR i przyspieszając wdrażanie w ramach jego trzech filarów. Inwestycje te wzmacniają europejski ekosystem półprzewodników, zwiększają odporność i poprawiają pozycję konkurencyjną UE na wysoce dynamicznym rynku światowym.

Zgodnie z drugim zaleceniem Trybunału, opierając się na doświadczeniach zdobytych podczas wdrażania aktu w sprawie czipów oraz po szeroko zakrojonych konsultacjach z zainteresowanymi stronami, badaniach uzupełniających, ewaluacji i ocenie skutków, 3 czerwca 2026 r. Komisja przyjęła zmienioną strategię dotyczącą półprzewodników („akt w sprawie czipów 2.0"). Wniosek ten stanowi odpowiedź na zmieniający się kontekst rynkowy i geopolityczny, podsumowuje wyciągnięte wnioski i ma na celu dalszą poprawę długoterminowej konkurencyjności, odporności i czołowej pozycji technologicznej europejskiego ekosystemu półprzewodników.

Sprawozdanie specjalne 9/2025: Systemy kontroli RRF[4]

Trybunał stwierdził, że Komisja nie była w stanie uzyskać wystarczającej pewności co do tego, czy państwa członkowskie dysponują skutecznymi systemami kontroli wewnętrznej, które zapewniają zgodność wydatków w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) z przepisami dotyczącymi zamówień publicznych i zasadami pomocy państwa (**pkt 3.8**). Komisja nie podziela opinii Trybunału na temat istnienia luki w zakresie uzyskiwania pewności na poziomie UE co do zapewnienia przez państwa członkowskie zgodności z prawem unijnym i krajowym. Komisja uważa, że od początku wdrażania instrumentu ma wystarczającą pewność co do tego, że państwa członkowskie wywiązują się z obowiązku regularnego sprawdzania zgodności z przepisami dotyczącymi zamówień publicznych i zasadami pomocy państwa.

Rozporządzenie w sprawie RRF wyraźnie stanowi, że główna odpowiedzialność za zapewnienie zgodności z prawem unijnym i krajowym, w szczególności z przepisami dotyczącymi zamówień publicznych i zasadami pomocy państwa, spoczywa na państwach członkowskich. Komisja przeprowadza audyty w celu zapewnienia, aby państwa członkowskie wywiązywały się ze swoich obowiązków. Komisja przypomina ponadto, że legalność i prawidłowość płatności z RRF na rzecz państw członkowskich opiera się wyłącznie na osiągnięciu przez nie kamieni milowych i wartości docelowych w zadowalający sposób. Od samego początku Komisja bada, czy systemy kontroli państw członkowskich zapewniają zgodność z prawem krajowym i unijnym.

[3] Zob. odpowiedzi Komisji na sprawozdanie specjalne Trybunału 12/2025: Unijna strategia w dziedzinie mikroczipów | Europejski Trybunał Obrachunkowy, COM-Replies-SR-2025-12_PL.pdf.

[4] Zob. odpowiedzi Komisji na sprawozdanie specjalne Trybunału 09/2025: Systemy zapewniające zgodność wydatków z RRF z przepisami dotyczącymi zamówień publicznych i zasadami pomocy państwa | Europejski Trybunał Obrachunkowy, COM-Replies-SR-2025-09_PL.pdf.

Zgodnie z wcześniejszymi zaleceniami Trybunału Komisja wdrożyła wszystkie przyjęte zalecenia dotyczące zamówień publicznych i pomocy państwa. Komisja zintensyfikowała prace audytowe. W 2023 r. Komisja zaktualizowała swoją strategię audytu, aby systematycznie weryfikować w ramach wszystkich rodzajów audytów, czy państwa członkowskie regularnie sprawdzają zgodność z przepisami dotyczącymi zamówień publicznych i zasadami pomocy państwa, w tym skuteczność takich kontroli. Na podstawie tych rozszerzonych prac audytowych Komisja ma wystarczającą pewność co do wywiązywania się przez państwa członkowskie z ich obowiązków prawnych w zakresie regularnego sprawdzania zgodności z przepisami dotyczącymi zamówień publicznych i zasadami pomocy państwa, w tym co do skuteczności takich kontroli.

Sprawozdanie specjalne 18/2025: Elastyczność budżetu UE[5]

W odniesieniu do zalecenia 1, w którym zwrócono się do Komisji o przedstawienie dodatkowych informacji w celu wniesienia wkładu w opracowanie ram elastyczności dla przyszłych WRF, Komisja odniosła się już do tej kwestii w dokumencie roboczym służb Komisji towarzyszącym wnioskowi dotyczącemu wieloletnich ram finansowych (WRF) na 2025 r. Zalecenie 2, w którym zaproponowano uproszczenie ram elastyczności dla kolejnych WRF, zostało w pełni wdrożone we wniosku w sprawie WRF na lata 2028–2034 w lipcu 2025 r., przed terminem realizacji wyznaczonym na 2026 r. Ponadto w odniesieniu do zalecenia 3 Komisja zmieniła swoją procedurę wewnętrzną, aby jasno i w bardziej uporządkowany sposób wykazać, że przed zastosowaniem instrumentów szczególnych zawsze analizuje warianty realokacji środków i zmiany priorytetów w przypadku pojawienia się nowych potrzeb. Jednocześnie Komisja zauważa, że realokacje często odzwierciedlają zmiany w priorytetach politycznych, w związku z czym nie zawsze jest możliwe udokumentowanie przegrupowań, ponieważ mogą one wiązać się z wyborami politycznymi i kompromisami uzgodnionymi na szczeblu politycznym (np. przez Radę Europejską).

Sprawozdanie specjalne 26/2025: Współpraca organów UE zajmujących się zwalczaniem nadużyć finansowych[6]

Komisja z zadowoleniem przyjmuje wniosek Trybunału, zgodnie z którym mandaty poszczególnych unijnych podmiotów zajmujących się zwalczaniem nadużyć finansowych są jasno określone i się nie pokrywają (**pkt 3.25**). Komisja przyznaje również, że w szeregu obszarów, które wchodzą w zakres cyklu zwalczania nadużyć finansowych, można wprowadzić ulepszenia, aby zapewnić spójniejszą strukturę zwalczania nadużyć finansowych. Komisja przyznaje, że procedury wspierające konsultacje i wymianę informacji na temat zarzutów dotyczących nadużyć finansowych między OLAF-em i EPPO są złożone. W związku z tym z zadowoleniem przyjmuje zalecenie 1 dotyczące ustanowienia interoperacyjnego informatycznego systemu zwalczania nadużyć finansowych w celu skutecznej wymiany informacji o zarzutach nadużyć finansowych. Zgodnie z zaleceniem 2 Komisja przeanalizuje różnice w liczbie nadużyć finansowych zgłaszanych przez państwa członkowskie oraz instytucje, organy i jednostki organizacyjne UE z uwzględnieniem wewnętrznych przyczyn, które mogą wyjaśniać różnice w liczbie zgłoszeń. Komisja przyjęła zalecenie 3 z zamiarem opracowania spójnej metodyki pomiaru wszystkich kwot nadużyć finansowych lub nieprawidłowości, które ustalono, kwot nadużyć finansowych lub nieprawidłowości, którym udało się zapobiec, oraz kwot, które faktycznie odzyskano w oparciu o procedury administracyjne i karne, na poziomie unijnym i krajowym, bazującej na istniejących systemach.

[5] Zob. odpowiedzi Komisji na sprawozdanie specjalne Trybunału 18/2025: Elastyczność budżetu UE | Europejski Trybunał Obrachunkowy, COM-Replies-SR-2025-18_PL.pdf.

[6] Zob. odpowiedzi Komisji na sprawozdanie specjalne Trybunału 26/2025: Organy UE zajmujące się zwalczaniem nadużyć finansowych | Europejski Trybunał Obrachunkowy, COM-Replies-SR-2025-26_PL.pdf.

Sprawozdanie specjalne 22/2025: Korekty finansowe w obszarze polityki spójności[7]

To sprawozdanie specjalne jest bardzo ważne, ponieważ dotyczy zdolności naprawczej Komisji w ramach polityki spójności. W sprawozdaniu Trybunału stwierdzono, że jedynie korekty finansowe netto mają efekt odstraszający w kontekście ochrony budżetu UE, a każda korekta finansowa powinna skutkować utratą wkładu UE w celu „ukarania" danego państwa członkowskiego (**pkt 3.36**). Komisja uważa jednak, że wszystkie rodzaje korekt finansowych, nie tylko korekty finansowe netto, mają na celu ochronę budżetu UE. Budżet Unii jest chroniony niezależnie od tego, czy korekt finansowych dokonuje Komisja czy dokonują ich państwa członkowskie, i bez względu na to, czy korekty te prowadzą do zmniejszenia wkładu UE, ponieważ wydatki nieprawidłowe są wyłączone z budżetu UE.

Ponadto pomimo rygorystycznych warunków ram prawnych dotyczących korekt finansowych netto w latach 2014–2020 Komisja przyjęła swoją pierwszą decyzję w sprawie korekty finansowej netto we wrześniu 2025 r., a trzy inne procedury są w toku.

Chociaż w sprawozdaniu uznano, że kontrole własne Komisji doprowadziły do znacznej kwoty korekt finansowych (ponad 1,578 mld EUR do kwietnia 2026 r.), nie wspomniano w nim jednak o bezprecedensowej zdolności naprawczej państw członkowskich, które same wycofały 22,9 mld EUR z rocznych sprawozdań finansowych (w tym 3,4 mld EUR korekt ostatecznych). W związku z tym przepisy prawne dotyczące korekt finansowych, które chronią budżet UE, mają skutek zapobiegawczy, a możliwość korekt finansowych netto ma skutek odstraszający i wzmacnia zdolność w zakresie wykrywania i korygowania.

Ponadto ramy prawne na lata 2021–2027 upraszczają i usprawniają natychmiastowe stosowanie korekt finansowych netto, niezależnie od ewentualnego wykazania istnienia poważnego niedociągnięcia w systemie, a tym samym wzmacniają zachęty do stosowania solidnych krajowych procedur kontroli w pierwszej kolejności. Dodatkowo Komisja opracowała już wewnętrzne wytyczne i zaktualizowała swoje podejście dotyczące sposobu starannego stosowania tych przepisów na lata 2021–2027.

W swoim sprawozdaniu Trybunał wydał cztery zalecenia, z których trzy zostały przyjęte, a jedno częściowo przyjęte przez Komisję, i zalecenia te są obecnie wdrażane.

[7] Zob. odpowiedzi Komisji na sprawozdanie specjalne Trybunału 22/2025: Korekty finansowe w obszarze polityki spójności | Europejski Trybunał Obrachunkowy, COM-Replies-SR-2025-22_PL.pdf.

Sprawozdanie specjalne 16/2025: Finansowanie unijne na rzecz zwalczania pożarów lasów[8]

Komisja z zadowoleniem przyjmuje sprawozdanie specjalne Trybunału dotyczące finansowania unijnego na rzecz zwalczania pożarów lasów (**pkt 3.29**). Jeżeli chodzi o brak pełnych poglądowych informacji na temat wydatków UE na działania związane ze zwalczaniem pożarów lasów, Komisja zauważa, że w odniesieniu do funduszy wdrażanych w ramach zarządzania dzielonego Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej uzgodniły ograniczoną liczbę wskaźników. Stwierdzenie Trybunału dotyczące sposobu przydziału środków z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF)[9] opiera się na ograniczonej liczbie przypadków, których nie można uznać za reprezentatywne dla wszystkich odpowiednich działań w ramach RRF. Wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia ustanawiającego ramy monitorowania wydatków budżetowych i ramy wykonania budżetu obejmuje zakres interwencji 276 — „Środki zapobiegawcze mające na celu ograniczenie ryzyka pożarów lasów", wraz ze szczegółowymi wskaźnikami produktu i rezultatu.

Komisja przyjęła wszystkie zalecenia Trybunału i będzie promować dobre praktyki, aby finansowanie unijne było przeznaczane na projekty o największym potencjalnym oddziaływaniu. W praktyce przekłada się to na stosowanie zrozumiałych i aktualnych map ryzyka, uwzględnienie długoterminowej trwałości oraz stosowanie zarówno kryterium zasięgu geograficznego, jak i kryteriów opartych na ocenie ryzyka.

Komisja opublikowała nowy komunikat w sprawie zintegrowanego zarządzania ryzykiem pożarów roślinności (2026 r.), w którym przedstawiła całościowe podejście UE do zapobiegania, gotowości, reagowania i odbudowy, wraz z działaniami, które mają zostać przeprowadzone przez Komisję i państwa członkowskie.

[8] Zob. odpowiedzi Komisji na sprawozdanie specjalne Trybunału 16/2025: Finansowanie unijne na rzecz zwalczania pożarów lasów | Europejski Trybunał Obrachunkowy, COM-Replies-SR-2025-16_PL.pdf.

[9] Zob. podtytuł w sprawozdaniu Trybunału poprzedzający pkt 29, pkt 10 i 32, ramka 2 i ramka 3.

CZĘŚĆ 2 – WYNIKI OSIĄGNIĘTE W PROGRAMACH REALIZOWANYCH W RAMACH DZIAŁU 2 WIELOLETNICH RAM FINANSOWYCH

Ramy sprawozdawczości na temat wyników

Komisja z zadowoleniem przyjmuje ocenę Trybunału, zgodnie z którą sprawozdawczość na temat wyników w odniesieniu do działu 2 WRF przedstawiona przez Komisję w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania za 2024 r. była zgodna z instrukcjami instytucjonalnymi, oraz fakt, że w zgłoszonych zobowiązaniach lub płatnościach nie stwierdzono istotnych błędów (**pkt 3.45–3.46**).

Wskaźniki efektywności

Komisja z zadowoleniem przyjmuje ocenę Trybunału, zgodnie z którą wskaźniki efektywności przedstawione dla okresów 2014–2020 i 2021–2027 były w dużej mierze zdefiniowane zgodnie z zasadą SMART (**pkt 3.50**).

Podstawowymi wskaźnikami efektywności zgłaszanymi w zestawieniach wyników programów (załącznik 4 do sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania) są wskaźniki określone w odpowiednich ramach legislacyjnych programu przyjętych przez Parlament Europejski i Radę, takich jak ramy wykonania polityki spójności.

Komisja uważa, że w kontekście corocznego monitorowania i sprawozdawczości w zakresie wykonania programów budżetowych UE produkty i rezultaty są najbardziej odpowiednimi i użytecznymi wskaźnikami oceny efektywności. Wskaźniki te umożliwiają terminowe monitorowanie postępów we wdrażaniu i są bezpośrednio powiązane z interwencjami finansowanymi przez UE (**pkt 3.52-3.54**).

Komisja zgadza się co do znaczenia, jakie w kontekście tych ocen ma ocena oddziaływania finansowania unijnego. Jak uznano jednak w Zestawie instrumentów służących lepszemu stanowieniu prawa, stosowanie wskaźników oddziaływania w ramach corocznego monitorowania podlega znacznym ograniczeniom metodycznym, w szczególności trudnościom w ustaleniu powiązań między finansowanymi działaniami a zaobserwowanymi zmianami, a także opóźnieniu czasowemu nieodłącznie związanemu z uzyskaniem wymiernych efektów. Ograniczenie to jest szczególnie istotne w obszarach zatrudnienia, kształcenia i szkolenia oraz włączenia społecznego. W przypadku interwencji skierowanych do osób fizycznych wiarygodny pomiar oddziaływania zasadniczo wymaga ewaluacji wpływu opartej na metodach kontrfaktycznych oraz wykorzystania danych z grupy kontrolnej i zaawansowanych metod analitycznych.

Ramy wykonania na lata 2021–2027 odzwierciedlały wnioski wyciągnięte z poprzedniego okresu programowania i uwzględniały zidentyfikowane ograniczenia, w tym ograniczoną dostępność wskaźników rezultatu w ramach polityki spójności na lata 2014–2020.

Wybór wskaźników efektywności w zestawieniach wyników programów

Zestawienia wyników programów zawierają wybór maksymalnie dziewięciu wskaźników efektywności spośród podstawowych wskaźników efektywności określonych w odpowiednich rozporządzeniach dotyczących programów. Wybór opiera się przede wszystkim na adekwatności wskaźników oraz na tym, czy można za ich pomocą miarodajnie uwzględnić cele programu. Ponadto pełny zestaw podstawowych wskaźników efektywności jest publicznie dostępny w specjalnym pliku PDF opublikowanym na stronie internetowej zawierającej zestawienia wyników programów.

W przypadku Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Funduszu Spójności wskaźniki wybrano na podstawie częstotliwości ich stosowania w państwach członkowskich oraz ich wkładu w realizację odpowiednich celów polityki UE. W rezultacie zgłoszone wartości zapewniają reprezentatywny przegląd postępów w osiąganiu celów programów UE.

Sekcja „Konkretne przykłady osiągnięć”

Zestawienia wyników programów zawierają kilka sekcji uzupełniających, w których przedstawiono informacje na temat wyników programów (**pkt 3.49**). Jedna z tych sekcji to „Konkretne przykłady osiągnięć”, w której przedstawiono konkretne przykłady realizacji programu i jego rezultatów. W zależności od charakteru programu i etapu jego realizacji przykłady te mogą odnosić się albo do rezultatów już osiągniętych w terenie, albo do innych odpowiednich celów pośrednich realizacji, w tym produktów i rezultatów oczekiwanych w ramach wybranych operacji. Jest to szczególnie istotne w przypadku programów o dłuższych cyklach wdrażania, takich jak EFRR i Fundusz Spójności. Opisy zawarte w tej sekcji w przejrzysty sposób wskazują charakter i etap zgłaszanych osiągnięć.

Ocena postępów w osiąganiu poziomów docelowych wskaźników

Komisja z zadowoleniem przyjmuje ocenę Trybunału, zgodnie z którą fakt, że metodyka oceny postępów w osiąganiu poziomów docelowych wskaźników pozostała niezmieniona, zapewnił stabilne ogólne ramy wykonania (**pkt 3.78**).

Komisja przyznaje, że w niektórych przypadkach istnieją różnice między ocenami Trybunału i Komisji dotyczącymi tego, czy wskaźniki efektywności są na dobrej drodze do osiągnięcia poziomów docelowych. Różnice te wynikają z zastosowania różnych podejść metodycznych, które mogą prowadzić do różnych wniosków. Ocena Komisji uwzględnia nie tylko wcześniejsze zgłoszone wyniki, ale również dodatkowe istotne informacje, w tym stan realizacji wybranych i wdrożonych operacji, wykonanie finansowe, a także wnioski wyciągnięte z poprzednich okresów programowania.

W odniesieniu do ograniczonej liczby celów pośrednich dla EFRR i Funduszu Spójności Komisja zauważa, że obecna struktura systemu monitorowania wyników jest w pełni zgodna z obowiązującymi ramami ustanowionymi przez Parlament Europejski i Radę.

W odniesieniu do wskaźników programu Erasmus+ wczesne osiągnięcie niektórych poziomów docelowych stanowi odzwierciedlenie kontekstu, w którym zostały one ustalone. Niektóre poziomy docelowe ustalono na początku programu na podstawie ostrożnych założeń, w okresie naznaczonym ożywieniem mobilności edukacyjnej po pandemii COVID-19, które to ożywienie postępowało szybciej, niż początkowo oczekiwano. W stosownych przypadkach Komisja dokona przeglądu poziomów docelowych na pozostały okres wdrażania.

Komisja podkreśla również, że kompleksowa ocena wyników programów wymaga połączonej analizy danych dotyczących wskaźników wraz z innymi dowodami ilościowymi i jakościowymi.

Identyfikowalność zgłoszonych danych

Komisja z zadowoleniem przyjmuje ocenę Trybunału, zgodnie z którą większość danych ilościowych odnoszących się do programów opierała się na odpowiednich dowodach potwierdzających, a identyfikowalność zgłoszonych danych dotyczących wyników była odpowiednia (**pkt 3.47, pkt 3.55–3.57**).

W odniesieniu do wskaźników programu Erasmus+ Komisja z zadowoleniem przyjmuje ocenę Trybunału, zgodnie z którą program ten stanowi przykład dobrych praktyk w zakresie monitorowania i oceny wyników (**pkt 3.76**). W tym kontekście Komisja z zadowoleniem przyjmuje pozytywną ocenę Trybunału dotyczącą monitorowania wskaźników efektywności i wyraża zobowiązanie do dalszego ścisłego monitorowania postępów, w tym zapewnienia pełnej zgodności z instrukcjami zawartymi w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania, w przyszłych cyklach sprawozdawczych (**pkt 3.55, pkt 3.76**).

Komisja uważa, że zapewnienie wiarygodności, spójności i jakości danych dotyczących wyników ma kluczowe znaczenie dla należytego monitorowania i sprawozdawczości w zakresie realizacji programów. Komisja zwraca szczególną uwagę na ten aspekt w całym cyklu sprawozdawczości dotyczącej wyników.

Zalecenie 3.1 – Poprawa sprawozdawczości dotyczącej wyników

Komisja powinna:

a) określić wskaźniki oddziaływania, które przydadzą się przy przeprowadzaniu oceny długoterminowych wyników programów, która zostanie włączona do ocen *ex post* WRF na lata 2021–2027;

b) zaktualizować poziomy docelowe wyznaczone dla programu Erasmus+ w oparciu o dotychczasowe osiągnięcia i czas, który pozostał na wdrożenie działań.

Termin realizacji: sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania za 2026 r.

Komisja **nie przyjmuje** zalecenia 3.1 lit. a).

Komisja uważa, że monitorowanie wyników powinno opierać się głównie na wskaźnikach produktu i rezultatu, które są bezpośrednio powiązane z finansowanymi interwencjami i mogą być mierzone w odpowiednim czasie. Z drugiej strony w większości dziedzin oddziaływanie można miarodajnie ocenić jedynie za pomocą ewaluacji przeprowadzanych zgodnie z ramami lepszego stanowienia prawa, a ewaluacje te często wymagają specjalnych prac analitycznych opartych na zaawansowanych metodykach, w tym analizie kontrfaktycznej oddziaływania. Te prace analityczne często opierają się na wielu źródłach danych i są poparte dodatkowymi informacjami, w tym danymi jakościowymi, a także specjalnymi badaniami. Ponadto publikowanie takich wskaźników w kontekście rocznej sprawozdawczości budżetowej może być postrzegane jako sugerujące ścisły związek między zmianami tych wskaźników a powiązanym finansowaniem. Określenie wskaźników oddziaływania w tym kontekście grozi wprowadzeniem parametrów, które nie odzwierciedlają miarodajnie skutków przyczynowych, i może prowadzić do nadmiernego uproszczenia ocen.

Komisja **przyjmuje** zalecenie 3.1 lit. b).

Zalecenie 3.2 – Doprecyzowanie treści podsumowania najważniejszych osiągnięć programów

W sekcji „Konkretne przykłady osiągnięć” w części wstępnej zestawień wyników programów Komisja powinna przedstawiać jedynie faktyczne osiągnięcia.

Termin realizacji: sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania za 2026 r.

Komisja **częściowo przyjmuje** to zalecenie.

Komisja zgadza się, że informacje przedstawione w sekcji w części wstępnej i przytaczające konkretne przykłady powinny obejmować faktyczne osiągnięcia. W przypadku niektórych programów objętych zarządzaniem dzielonym sprawozdawczość dotycząca wybranych projektów, które są w trakcie realizacji, pozostaje istotna, ponieważ wiele inwestycji ma charakter wieloletni i wymaga znacznego czasu na realizację. Komisja będzie nadal zapewniać przejrzystą sprawozdawczość w załączniku 4 do rocznego sprawozdania z zarządzania i wykonania, wyraźnie wskazując przypadki, w których zgłoszone dane liczbowe odnoszą się do wybranych lub trwających projektów, które nie zostały jeszcze w pełni wdrożone. W miarę postępów we wdrażaniu sprawozdawczość będzie w coraz większym stopniu opierać się na rzeczywistych wartościach i wynikach wdrażania.

ODPOWIEDZI KOMISJI EUROPEJSKIEJ NA SPRAWOZDANIE ROCZNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO ZA 2025 R. ROZDZIAŁ 4: DOCHODY

I. ODPOWIEDZI KOMISJI W SKRÓCIE

Komisja z zadowoleniem przyjmuje uwagę Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (Trybunał), że w transakcjach związanych z dochodami nie wystąpił istotny poziom błędu oraz że zbadane przez Trybunał systemy związane z dochodami były ogólnie skuteczne. Komisja podejmie działania następcze w związku z kwestiami wskazanymi przez Trybunał, również za pośrednictwem własnych prac kontrolnych i audytowych.

W odniesieniu do **zasobów własnych opartych na dochodzie narodowym brutto (DNB)** Komisja przywiązuje dużą wagę do ścisłego monitorowania terminowego zgłaszania przez państwa członkowskie wykonania prac związanych z zastrzeżeniami dotyczącymi DNB. Komisja wprowadziła system monitorowania przestrzegania przez państwa członkowskie wymogów prawnych i w przejrzysty sposób informuje zainteresowane strony o aktualnym statusie zastrzeżeń.

Jeżeli chodzi o **zasoby własne oparte na VAT**, Komisja z zadowoleniem przyjmuje uwagę Trybunału o znacznym zmniejszeniu liczby zastrzeżeń dotyczących VAT, a także o postępach w znoszeniu zastrzeżeń, które pozostają nierozstrzygnięte od ponad pięciu lat. Komisja kontynuuje wysiłki na rzecz zmniejszenia liczby nierozstrzygniętych zastrzeżeń. Komisja pozostaje w pełni zaangażowana w działania na rzecz uwzględnienia i wyeliminowania nierozstrzygniętych kwestii.

Jeżeli chodzi o **tradycyjne zasoby własne** (TZW), Komisja będzie nadal monitorować punkty otwarte w zakresie TZW oraz przewidziała ocenę rachunków zwykłych i odrębnych jako dodatkowy temat w programie prac inspekcyjnych na 2026 r. dla 19 państw członkowskich.

Jeżeli chodzi o **dochody UE oparte na odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddawanych recyklingowi**, w pierwszym kwartale 2026 r. Komisja zakończyła pierwszy cykl inspekcji tego nowego rodzaju zasobów własnych. Komisja zgłosiła zastrzeżenia dotyczące państw członkowskich, które nie stosują dwóch metod kompilacji, oraz dotyczące innych przypadków, w których stwierdzono uchybienia.

II. ODPOWIEDZI KOMISJI NA GŁÓWNE UWAGI TRYBUNAŁU

Prawidłowość transakcji

Komisja z zadowoleniem przyjmuje przeprowadzoną przez Trybunał ocenę (**pkt 4.8**) próby 65 nakazów odzyskania środków, która wykazała, że w żadnym z nich nie wystąpił błąd kwantyfikowalny.

1. Badanie określonych elementów systemów zarządzania i kontroli

Opóźnienia niektórych państw członkowskich w uwzględnianiu zastrzeżeń dotyczących DNB

Komisja przywiązuje dużą wagę do ścisłego monitorowania terminowego zgłaszania przez państwa członkowskie wykonania prac związanych z zastrzeżeniami dotyczącymi DNB (**pkt 4.10–4.11**). Komisja wprowadziła system monitorowania przestrzegania przez państwa członkowskie wymogów prawnych w tym zakresie (włącznie z wysyłaniem ponagleń i naliczaniem odsetek za zwłokę w stosownych przypadkach) i w przejrzysty sposób informuje zainteresowane strony o aktualnym statusie zastrzeżeń.

Ograniczenia w naliczaniu odsetek z tytułu zastrzeżeń dotyczących DNB

W odniesieniu do uwag Trybunału dotyczących naliczania odsetek za zwłokę (**pkt 4.12–4.13 i pkt 4.15**) Komisja nie zgadza się ze stwierdzeniem, że korzysta z tego narzędzia legislacyjnego w niewielkim stopniu.

Jak już wspomniano w odpowiedzi na sprawozdanie Trybunału za 2023 r.[1], Komisja pragnie podkreślić, że oceniła, w odniesieniu do wszystkich zniesionych zastrzeżeń, czy przepisy prawne dotyczące odsetek za zwłokę miały zastosowanie. W 2025 r. Komisja zniosła 19 zastrzeżeń w 10 państwach członkowskich i naliczyła odsetki za 2 zastrzeżenia, w przypadku których należne były odsetki za zwłokę.

Komisja zgadza się z uwagą Trybunału (**pkt 4.16**), że odsetki za zwłokę zachęcają państwa członkowskie do rozwiązywania w terminie kwestii wskazanych w zastrzeżeniach. Komisja wyjaśnia, że wszystkie państwa członkowskie są traktowane w ten sam sposób. W przypadkach, w których możliwe jest ilościowe określenie wpływu zastrzeżeń podlegających naliczeniu odsetek, odsetki za zwłokę są zawsze stosowane jednakowo i bez jakiejkolwiek dyskryminacji wobec wszystkich państw członkowskich.

Uproszczenie systemu zasobów własnych opartych na VAT

Komisja z zadowoleniem przyjmuje ocenę Trybunału (**pkt 4.17**), zgodnie z którą uproszczenie zasobów własnych opartych na VAT w WRF na lata 2021–2027 znacznie zmniejszyło liczbę zastrzeżeń dotyczących VAT.

Zarządzanie i księgowanie TZW w poszczególnych krajach

Jeżeli chodzi o działania następcze w związku z punktami otwartymi w zakresie TZW (**pkt 4.18**) Komisja podkreśla, że wzrost (o 14 %) liczby punktów otwartych w zakresie TZW na koniec 2025 r. wynika głównie z wydania dwukrotnie większej liczby sprawozdań z inspekcji w 2025 r. w porównaniu z 2024 r. w rezultacie nowo wdrożonej aplikacji TORMIS, która umożliwiła Komisji sfinalizowanie

[1] Sprawozdanie roczne za 2023 r. dotyczące wykonania budżetu UE za rok budżetowy 2023 i dotyczące działań finansowanych z dziewiątego, dziesiątego i jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) za rok budżetowy 2023.

większej liczby sprawozdań w faktycznym roku inspekcji. Większa liczba sprawozdań przełożyła się na ponad dwukrotnie większą liczbę nowych punktów w 2025 r. w porównaniu z 2024 r.

Jeżeli chodzi o spadek liczby punktów zamkniętych w 2025 r. w porównaniu z 2024 r. oraz nierozstrzygnięte od dawna punkty otwarte w zakresie TZW (**pkt 4.19**), Komisja pragnie podkreślić, że złożoność i różnorodność punktów otwartych w zakresie TZW wymaga indywidualnej oceny każdego przypadku. W większości przypadków punkty te dotyczą bardzo złożonych sytuacji lub oczekują na wynik toczących się postępowań sądowych w państwach członkowskich bądź zmiany wewnętrznych procedur, systemów informatycznych lub przepisów państw członkowskich.

Dane państw członkowskich dotyczące tworzyw sztucznych i związane z nimi zastrzeżenia

Jak stwierdzono również w odpowiedzi na sprawozdanie specjalne 16/2024 (COM-Replies-SR-2024-16_PL.pdf), podczas swoich inspekcji Komisja bada dane źródłowe wykorzystywane do obliczania ilości odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddawanych recyklingowi (**pkt 4.25–4.27**) w celu zapewnienia, aby dane były odpowiednie, charakteryzowały się dostateczną jakością i miały wystarczający zakres, aby były gromadzone w odpowiedni sposób, aby metody obliczania ilości odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddawanych recyklingowi były rzetelne i identyfikowalne oraz aby wyniki były spójne. W odniesieniu do stwierdzonych uchybień Komisja zgłaszała zastrzeżenia zawsze, gdy było to konieczne, i określała terminy, w których należało się zająć tymi zastrzeżeniami. Do czerwca 2026 r. Komisja zgłosiła 52 zastrzeżenia na podstawie przeprowadzonych dotychczas inspekcji, obejmujące m.in. obliczenia dotyczące ilości wytwarzanych odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych oraz dwie metody stosowane do ich oszacowania. W pierwszym kwartale 2026 r. Komisja zakończyła pierwszy cykl inspekcji tego nowego rodzaju zasobów własnych wizytami przeprowadzonymi w pozostałych pięciu państw członkowskich. Komisja ponownie podkreśla znaczenie mechanizmu zastrzeżeń w procesie poprawy danych i jest przekonana, że dane osiągną wymagany poziom jakości, dokładności i zgodności przed zniesieniem zastrzeżeń.

Urząd UE ds. Celnych i unijne centrum danych celnych

Trybunał informuje, że Komisja przeprowadziła etapy postępowania o udzielenie zamówienia w celu wyboru podmiotu, który stworzy unijne centrum danych celnych w części odnoszącej się do handlu elektronicznego (**pkt 4.28–4.30**). Pierwszy prototyp opracowano w okresie od II kwartału 2025 r. do IV kwartału 2025 r. w celu modelowania kluczowych podstawowych elementów unijnego centrum danych celnych i potwierdzenia ich wykonalności. Równolegle opracowano rozwiązanie przejściowe dotyczące zniesienia progu *de minimis* w odniesieniu do przesyłek o niskiej wartości w handlu elektronicznym oraz egzekwowania ceł w wysokości 3 EUR i opłaty manipulacyjnej, które to rozwiązanie jest gotowe do działania (od 1 lipca 2026 r. w zakresie ceł w wysokości 3 EUR i od 1 listopada 2026 r. w zakresie opłaty manipulacyjnej).

8 czerwca 2026 r. opublikowano pełne ogłoszenie o postępowaniu o udzielenie zamówienia na centrum danych w części odnoszącej się do handlu elektronicznego w drodze dialogu konkurencyjnego.

Jednocześnie podczas różnych posiedzeń od czwartego kwartału 2025 r. grupa robocza *ad hoc* z państwami członkowskimi dokonywała wzajemnej oceny prac Komisji i uwzględniała uwagi. Podobne równoległe dyskusje toczyły się również z głównymi dostawcami części dotyczącej handlu elektronicznego. Oczekuje się, że procedura przetargowa zakończy się do pierwszego kwartału 2027 r. Oznaczałoby to, że zostanie rok i kwartał na opracowanie, przetestowanie i wdrożenie unijnego centrum danych celnych w części dotyczącej handlu elektronicznego przed jego uruchomieniem w dniu 1 lipca 2028 r. Biorąc pod uwagę nieodłączną złożoność takiego projektu, zawsze istnieje ryzyko niewielkich opóźnień, ale należy zauważyć, że opłata celna w wysokości 3 EUR za przesyłki o niskiej wartości (stosowana od 1 lipca 2026 r.) oraz unijna opłata manipulacyjna w handlu elektronicznym (stosowana od 1 listopada 2026 r.) są obsługiwane poza tą umową i zaczną funkcjonować w planowanych terminach.

W oparciu o doświadczenia związane z centrum danych w części dotyczącej handlu elektronicznego opracowane zostanie pełne unijne centrum danych celnych pod nadzorem Urzędu UE ds. Celnych, który zostanie formalnie ustanowiony. Oczekuje się, że pełne unijne centrum danych zacznie działać do 2030 r., przed 2031 r., kiedy to wejdą w życie odpowiednie przepisy (połączenie art. 39 i art. 208 ostatecznego porozumienia[2]).

Przejście na cyfrowe i interoperacyjne unijne środowisko celne

Komisja zgadza się, że pełne korzyści płynące z cyfryzacji obecnego unijnego kodeksu celnego (UKC) można osiągnąć dopiero po zakończeniu wdrażania odpowiednich systemów przez wszystkie państwa członkowskie i przekazaniu przez nie Komisji kompletnych zbiorów danych (**pkt 4.31–4.34**). Takie wdrożenie ułatwi szybką integrację wszystkich unijnych celnych systemów informatycznych i zapewni harmonijne środowisko informatyczne prywatnym przedsiębiorstwom i zainteresowanym stronom.

Komisja zauważa, że zanotowano znaczne postępy w ogólnym wdrożeniu elektronicznego systemu w ramach unijnego kodeksu celnego (UKC), większość systemów przewidzianych w programie prac dotyczącym UKC działa, a państwa członkowskie pracują w całkowicie zintegrowanym środowisku cyfrowym UKC i realizują rzeczywiste korzyści oferowane przez UKC. Pozostałe opóźnienia dotyczą ograniczonej liczby państw członkowskich, a w kilku przypadkach dotyczą jedynie końcowych etapów migracji do nowych systemów. Obecnie wdrożono 100 % wszystkich systemów centralnych i 97 % wszystkich systemów krajowych. W przypadku zdecentralizowanych systemów transeuropejskich stopień ukończenia wynosi 93 %; pięć państw członkowskich nadal notuje opóźnienia związane z co najmniej jedną inną niż podstawowa funkcją AES (Automatycznego Systemu Eksportu), jedenaście państw członkowskich nie wdrożyło jeszcze w pełni projektu scentralizowanej odprawy dla importu, a trzy państwa członkowskie notują opóźnienia związane z krajowym komponentem systemu zarządzania zabezpieczeniami. Tymczasem wdrożono pozostałe transeuropejskie systemy wymagające zmian na szczeblu krajowym: system kontroli importu 2 (ICS2) w wersji 1–2–3, etap 5 i 6 nowego skomputeryzowanego systemu tranzytowego (NCTS), etap 1 lub podstawowe funkcje Automatycznego Systemu Eksportu (AES), fazę 1 i 2 systemu potwierdzenia unijnego statusu celnego towarów (PoUS) (chociaż ta ostatnia nie zawiera jeszcze interfejsu z europejskim morskim pojedynczym punktem kontaktowym, w odniesieniu do którego przyznano odstępstwo do dnia 1 marca 2027 r.).

W 2025 r. wszczęto postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko państwom członkowskim, które nie wywiązały się jeszcze z obowiązków dotyczących

[2] Porozumienie polityczne Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 marca 2026 r. w sprawie wniosku Komisji z 2023 r. dotyczącego kompleksowej reformy unii celnej UE https://taxation-customs.ec.europa.eu/customs/eu-customs-reform_pl.

wdrożenia krajowych systemów importu, systemu tymczasowego składowania w transporcie powietrznym (TS Air) i przekazywania danych z systemu Surveillance III. Jeżeli chodzi o krajowe systemy importu i system TS Air, wszczęto postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko ośmiu państwom członkowskim odpowiednio w odniesieniu do każdego z systemów teleinformatycznych ze względu na opóźnienia we wdrażaniu. Kilka państw członkowskich osiągnęło już zgodność z przepisami po interwencji Komisji i Komisja oczekuje, że naruszenia zostaną wyeliminowane w najbliższej przyszłości. Kilka innych państw członkowskich kończy obecnie wdrażanie i zobowiązało się do osiągnięcia zgodności w 2026 r., ze ścisłym monitorowaniem przez Komisję. W przypadku krajowych systemów transportu i systemu TS Air jedynie bardzo ograniczona liczba spraw nadal wymaga eskalacji w ramach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

Jeżeli chodzi o Automatyczny System Eksportu (AES), toczy się postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, a służby Komisji sprawdzają przestrzeganie wymogów przez kilka dodatkowych państw członkowskich, do których kierowane są pisma administracyjne. W zależności od odpowiedzi Komisja może w najbliższej przyszłości podjąć decyzję o wszczęciu dodatkowych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

Podobnie w odniesieniu do systemu Surveillance III postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczęto przeciwko trzynastu państwom członkowskim, które nie przekazały kompletnego zbioru danych określonego w załączniku 21-03. Po wszczęciu tych postępowań kilka państw członkowskich osiągnęło zgodność z przepisami i złożono już wnioski o zamknięcie odpowiednich naruszeń. Wśród pozostałych przypadków państwa członkowskie zobowiązały się do zakończenia przejścia na pełny zbiór danych w pierwszej połowie 2026 r. i osiągnięto już znaczne postępy techniczne. Komisja ściśle monitoruje te zobowiązania i jest gotowa w razie potrzeby podjąć dalsze działania w celu egzekwowania ich wykonania.

Komisja uważa zatem, że postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego okazały się skutecznym instrumentem przyspieszającym spełnienie wymogów. Jeżeli chodzi o toczące się postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, obecne plany wdrażania wskazują, że w większości przypadków można osiągnąć pełne spełnienie wymogów, zanim konieczne stanie się przejście do kolejnego etapu postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

Komisja nadal ściśle monitoruje wdrażanie wszystkich systemów teleinformatycznych w ramach UKC i w razie potrzeby wspiera państwa członkowskie.

Do końca 2026 r. prognozowany ogólny wskaźnik ukończenia cyfryzacji w ramach UKC powinien wynieść ~99 %. Wdrożenie systemów transeuropejskich powinno osiągnąć poziom 99,3 %, a gotowość operacyjna systemów krajowych powinna wynieść 98,5 %. W niektórych przypadkach opóźnienia najprawdopodobniej będą wykraczać poza 2026 r.; opóźnienia te są znane, zostały zidentyfikowane i zarządza się nimi. Zachęca się państwa członkowskie, których terminy ukończenia przypadają po 2026 r., aby w miarę możliwości przyspieszyły działania w tym zakresie.

Komisja będzie nadal dążyć do pełnego wdrożenia programu prac dotyczącego UKC oraz, w razie potrzeby, będzie korzystać ze wszystkich dostępnych instrumentów egzekwowania, w tym z możliwości skierowania spraw do Trybunału Sprawiedliwości, aby zapewnić jednolite wdrażanie unijnych przepisów prawa celnego.

2. Roczne sprawozdania z działalności

Komisja z zadowoleniem przyjmuje ocenę Trybunału (**pkt 4.35–4.36**), zgodnie z którą informacje na temat prawidłowości zasobów własnych przedstawione w rocznych sprawozdaniach z działalności za 2025 r. opublikowanych przez DG BUDG i Eurostat potwierdziły zasadniczo ustalenia i wnioski Trybunału.

3. Wnioski i zalecenia

Zob. odpowiedź Komisji w sekcji III w odniesieniu do **pkt 4.41**, zalecenie 4.1.

III. ODPOWIEDZI KOMISJI NA ZALECENIA

Zalecenie 4.1 – Zaproponowanie jaśniejszych zasad naliczania odsetek za zwłokę

Komisja powinna zawrzeć w swoim wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie udostępniania zasobów własnych opartych na DNB jednoznaczne i wyczerpujące zasady naliczania odsetek za zwłokę, tak aby odsetki były naliczane, jeśli państwa członkowskie nie dostarczą niezbędnych informacji w wyznaczonym terminie.

Termin realizacji: do końca 2027 r.

Komisja **częściowo przyjmuje** zalecenie 4.1.

Komisja systematycznie ocenia naliczanie odsetek w przypadku, gdy państwa członkowskie nie dostarczają niezbędnych informacji w wyznaczonym terminie, i stosuje odsetki we wszystkich przypadkach, w których spełnione są warunki naliczania odsetek.

W przyszłym wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie udostępniania zasobów własnych, który jest obecnie przedmiotem wewnętrznych dyskusji, Komisja zamierza uprościć i zharmonizować stosowanie odsetek za zwłokę w przypadku zasobów własnych opartych na DNB, jeżeli państwa członkowskie nie dostarczą wymaganych informacji. Komisja zwraca jednak uwagę, że na obecnym etapie nie jest w stanie podjąć żadnych konkretnych zobowiązań w odniesieniu do ewentualnych wniosków ustawodawczych i wyniku negocjacji ustawodawczych z Parlamentem i Radą.

ODPOWIEDZI KOMISJI EUROPEJSKIEJ NA SPRAWOZDANIE ROCZNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO ZA ROK 2025, ROZDZIAŁ 5: Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa

I. ODPOWIEDZI KOMISJI W SKRÓCIE

Płatności w 2025 r. ujęte w dziale 1 wieloletnich ram finansowych „Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa" (dział 1 WRF) obejmują kilka programów, takich jak „Horyzont Europa", który jest obecnie sztandarowym programem ramowym w zakresie badań naukowych i innowacji w Unii Europejskiej, będący jego poprzednikiem program „Horyzont 2020" oraz instrument „Łącząc Europę" (CEF). Ze względu na wieloletni – zazwyczaj – charakter projektów badawczych dwie trzecie skontrolowanych płatności na badania naukowe nadal dotyczyło w 2024 r. programu „Horyzont 2020".

Komisja przyjmuje do wiadomości oszacowany przez Europejski Trybunał Obrachunkowy (Trybunał) poziom błędu (**pkt 5.11**), który mieści się w zakresie obserwowanym w ostatnich latach, lecz jest nieco niższy niż w 2024 r.

Sposób wydatkowania środków ma bezpośredni wpływ na ryzyko błędu, a uproszczenie przepisów może to ryzyko zmniejszyć. Komisja przypomina również, że w programie „Horyzont Europa" stosuje się już wspólny wzór umowy o udzielenie dotacji załączony do przepisów wewnętrznych Komisji w odniesieniu do wszystkich unijnych programów finansowania, oraz przewiduje szerokie wykorzystanie uproszczonych metod rozliczania kosztów (koszty jednostkowe, stawki zryczałtowane i płatności ryczałtowe) oraz stosuje się prostsze systemy zwrotu kosztów w odpowiednich obszarach. Dalsze wytyczne dotyczące wzoru umowy o udzielenie dotacji zawarto w opatrzonej komentarzami umowie o udzielenie dotacji. Komisja nadal angażuje się w pełni w dalsze upraszczanie przepisów i procedur w celu zmniejszenia zarówno ryzyka błędu, jak i obciążeń, na jakie narażeni są beneficjenci.

W tym kontekście Komisja dąży do zapewnienia, aby do 2027 r. około 50 % budżetu zaproszeń do składania wniosków w opublikowanych programach prac było w formie płatności ryczałtowych. Komisja zobowiązuje się do ciągłego monitorowania i oceny stosowania płatności ryczałtowych w celu utrzymania wysokiej jakości i rzetelności oraz regularnie aktualizuje swoje wytyczne w tym zakresie.

Przeprowadzona przez Komisję analiza próby dotacji (120 dotacji w formie płatności ryczałtowych, wybranych z filaru II programu „Horyzont Europa") pokazuje, że przy porównywaniu dotacji w formie płatności ryczałtowych z dotacjami na pokrycie faktycznie poniesionych kosztów nie ma znaczącej różnicy w całkowitych kosztach osobowych wyrażonych jako odsetek kosztów całkowitych. Analiza Komisji nie wykazała również, że stawki kosztów osobowych są systematycznie wyższe w przypadku stosowania płatności ryczałtowych.

II. ODPOWIEDZI KOMISJI NA GŁÓWNE UWAGI TRYBUNAŁU

1. Prawidłowość transakcji

Komisja przyjmuje do wiadomości oszacowany przez Trybunał poziom błędu w wysokości 2,9 % (**pkt 5.11**) i podejmie działania następcze w związku z kwestiami wskazanymi przez Trybunał (**pkt 5.11–5.27**), które przedstawiono w poniższej sekcji.

Komisja odnotowuje wskazane przez Trybunał przypadki błędów kwantyfikowalnych na potrzeby dalszych działań.

Najwięcej błędów wystąpiło w kosztach osobowych

Komisja przyznaje, że koszty osobowe pozostały głównym źródłem błędów (**pkt 5.16**), co jest logiczną konsekwencją faktu, że koszty tego typu mają największy udział w całkowitych kosztach zadeklarowanych przez beneficjentów programu „Horyzont Europa". Komisja przyjmuje również do wiadomości, że dwa niekwantyfikowalne błędy wynikały z nieprawidłowego zastosowania przepisów dotyczących obliczania kosztów osobowych w projektach w ramach programu „Horyzont Europa".

Wnioski o zwrot kosztów za czas nieprzeznaczony na realizację projektu

Jeżeli chodzi o uwagę zawartą w **pkt 5.17**, Komisja przyjmuje do wiadomości ustalenia, zgodnie z którymi w pewnych projektach nieprawidłowo zadeklarowano czas poświęcony na realizację działania. W przypadku dotacji na pokrycie faktycznie poniesionych kosztów koszty osobowe niezbędne do realizacji działania muszą być bowiem mierzone bezpośrednio. Wymaga to rejestrowania rzeczywistej liczby godzin (w programie „Horyzont 2020") lub dni (w programie „Horyzont Europa") poświęconych na realizację działania przy użyciu wiarygodnych systemów ewidencji czasu pracy.

W poprzednich i obecnych działaniach informacyjnych stale kładziono nacisk na ten kluczowy aspekt. Dotyczy to w szczególności niedawno rozpoczętych wydarzeń krajowych poświęconych wdrażaniu programu „Horyzont Europa" w 2026 r. („tour de capitales"), odbywających się w różnych państwach UE, które koncentrują się w szczególności na unikaniu błędów w deklaracjach poniesionych kosztów, w tym błędów dotyczących kosztów osobowych.

Komisja stale monitoruje wdrażanie unijnych programów finansowania i wyciąga wnioski, aby określić najbardziej odpowiednie modele finansowania z uwzględnieniem celów polityki i priorytetów politycznych, w granicach obowiązujących ram prawnych. Jeżeli chodzi o szczegółowe uwagi przedstawione w **ramce 5.1**, Komisja uznaje znaczenie, jakie ma zapewnienie, by model finansowania pozostawał odpowiedni do zakładanego celu, i oceni jego praktyczne implikacje dla odnośnego beneficjenta.

Nieprawidłowe naliczenie stawek godzinowych lub dziennych

Jeżeli chodzi o uwagi zawarte w **pkt 5.19** i **5.20**, Komisja przyjmuje do wiadomości ustalenia, zgodnie z którymi w pewnych projektach nieprawidłowo obliczono stawkę godzinową (w programie „Horyzont 2020") i stawkę dzienną (w programie „Horyzont Europa"). Beneficjenci muszą bowiem obliczać swoje koszty osobowe, stosując odpowiednie wzory wynikające z obowiązujących umów o udzielenie dotacji w ramach programów „Horyzont 2020" i „Horyzont Europa", które są szczegółowo

opisane i wyjaśnione w opatrzonym komentarzami wzorze umowy o udzielenie dotacji w ramach programu „Horyzont 2020" oraz w opatrzonej komentarzami wspólnej umowie o udzielenie dotacji, służącej również programowi „Horyzont Europa".

W programie „Horyzont 2020" rzeczywiście istniało kilka możliwości określenia efektywnego czasu pracy, który należy wykorzystać do prawidłowego obliczenia stawki godzinowej. Natomiast w programie „Horyzont Europa" stosuje się wspólne obliczenia dla większości programów UE objętych obecnymi wieloletnimi ramami finansowymi (WRF) z uproszczonym sposobem obliczania stawki dziennej przy zastosowaniu proporcjonalnej podstawy wynoszącej 215 dni w całym okresie sprawozdawczym.

Jeżeli chodzi o szczegółowe uwagi przedstawione w **ramce 5.2** dotyczące *kosztów niekwalifikowalnych zadeklarowanych jako koszty osobowe*, Komisja przyjmuje do wiadomości, że niektóre koszty nie zostały ostatecznie poniesione przez beneficjentów, jako że zostały zwrócone z krajowych systemów zabezpieczenia społecznego. Jak słusznie wspomniano, zgodnie z ogólnymi warunkami kwalifikowalności kosztów rzeczywistych muszą one być faktycznie i ostatecznie ponoszone przez beneficjentów.

Komisja stale kładzie nacisk na prawidłowe obliczenia i wzory, które należy stosować w tym zakresie, podczas organizowanych poprzednio i obecnie działań informacyjnych, w tym podczas niedawno rozpoczętych wydarzeń krajowych poświęconych wdrażaniu programu „Horyzont Europa" w 2026 r. („tour de capitales").

Inne koszty bezpośrednie, które nie są niezbędne do realizacji działania

W odniesieniu do uwag zawartych w **pkt 5.21** Komisja przyjmuje do wiadomości, że zdarzały się przypadki, w których pewne koszty nie zostały uznane za niezbędne do realizacji działania. Jest to jeden z ogólnych warunków kwalifikowalności kosztów, które mają zastosowanie do wszystkich kategorii kosztów i których muszą przestrzegać beneficjenci (art. 6.1 mającego zastosowanie wzoru umowy o udzielenie dotacji).

W tym względzie Komisja podczas działań informacyjnych prowadzonych poprzednio i obecnie oraz w odpowiedziach na pytania otrzymane od beneficjentów, na przykład za pośrednictwem serwisu informacji o badaniach (Research Enquiry Service), podkreśliła znaczenie przestrzegania zarówno ogólnych, jak i szczegółowych warunków kwalifikowalności kosztów.

Niedociągnięcia w wykorzystywaniu dotacji w formie płatności ryczałtowych

Odpowiedź do ramki 5.3

Przykłady niedociągnięć dotyczących wypłaty dotacji w formie płatności ryczałtowej

Brak dowodów na przeprowadzenie solidnej oceny *ex ante* budżetu

Komisja przypomina, że celem posiedzeń konsensualnych, których wynikiem jest sprawozdanie podsumowujące ocenę, jest wypracowanie przez ekspertów oceniających wspólnego stanowiska i wspólnej oceny. W trakcie tych posiedzeń indywidualne opinie ekspertów są weryfikowane i mogą ulec zmianie. Nie jest zatem niczym niezwykłym, że obawy wyrażone w indywidualnym sprawozdaniu z oceny eksperta nie są uwzględnione w końcowym sprawozdaniu podsumowującym ocenę. W przypadku braku konsensusu wśród oceniających eksperci mogą odnotować w sprawozdaniu

konsensualnym zdania odrębne. W żadnym z trzech skontrolowanych przypadków nie odnotowano takiego zdania odrębnego, co wskazuje, że początkowe obawy niektórych ekspertów zostały jednomyślnie wycofane podczas posiedzeń konsensualnych.

Jeżeli chodzi o analizę porównawczą proponowanych kosztów osobowych, Komisja podkreśla, że organizacje uczestniczące w wielu projektach w ramach programu „Horyzont Europa" często uwzględniają w budżetach znacząco różne stawki kosztów osobowych i całkowite koszty osobowe w poszczególnych projektach. Może to wynikać na przykład z odmiennego charakteru tych projektów lub z faktu, że w ich realizację zaangażowane są różne działy danej organizacji.

Tablica wskaźników do oceny płatności ryczałtowych w programie „Horyzont Europa" opiera się na średnich stawkach kosztów osobowych stosowanych we wcześniejszych dotacjach opartych na zwrocie faktycznie poniesionych kosztów. Jest zatem normalne, że stawki uwzględnione w budżecie dla personelu wyższego szczebla przekraczają te średnie wartości, w tym 80. percentyl. Eksperci zostali wyraźnie poinstruowani, aby zaakceptować to jako przyczynę wyższych kosztów osobowych, pod warunkiem że uznają kwalifikacje personelu wyższego szczebla za odpowiednie i niezbędne. Oczekuje się również, że koszty osobowe uwzględnione w budżecie na nadchodzące lata będą wyższe niż wartości historyczne z uwagi na wzrost wynagrodzeń i inflację.

W odniesieniu do trzech skontrolowanych dotacji Komisja uznaje, że zaakceptowanie kwot uwzględnionych w budżecie na etapie oceny było uzasadnione.

Niejasna definicja rezultatów i niewystarczająca realizacja pakietów prac

W przypadku akceptacji pakietów prac dotacje w formie płatności ryczałtowej są wypłacane, jeżeli projekt jest realizowany zgodnie z opisem działania w załączniku 1 do opatrzonej uwagami umowy o udzielenie dotacji[1]. W programie „Horyzont Europa" pakiety prac ocenia się na podstawie zrealizowanych działań, niezależnie od uzyskanych rezultatów lub osiągniętych celów. Nie należy odstępować od zasady, zgodnie z którą dotacje w formie płatności ryczałtowych w ramach programu „Horyzont Europa" opierają się na działaniach, a nie na rezultatach lub powodzeniu projektu.

Beneficjenci muszą jednak nie tylko zrealizować działania, lecz także zapewnić minimalny standard jakości, aby działania mogły zostać uznane za zakończone. Istnieje obowiązek „właściwej realizacji", zgodnie z którym prace muszą być wykonane prawidłowo (tj. muszą cechować się odpowiednią jakością i spełniać standardy obowiązujące w danej dziedzinie) oraz terminowo[2].

Minimalny standard jakości musi być taki sam dla wszystkich projektów programu „Horyzont Europa", niezależnie od tego, czy stosuje się faktycznie poniesione koszty czy uproszczone metody rozliczania kosztów.

Komisja uważa, że w przypadku jednej z trzech skontrolowanych dotacji opis działania mógł być bardziej precyzyjny w opisie pakietu prac. Niemniej jednak zdaniem Komisji konsorcjum zrealizowało działania w ramach każdego pakietu prac na akceptowalnym poziomie i przedstawiło sprawozdanie z działań, na podstawie którego pakiet prac można uznać za ukończony.

Ponadto wnioski będące podstawą udzielenia dotacji skontrolowanych przez Trybunał zostały ocenione w 2022 r. Od tego czasu Komisja przekazała służbom wdrażającym i ekspertom ds. oceny szerzej zakrojone wytyczne dotyczące zarówno sposobu oceny budżetu ryczałtowego i jej udokumentowania w sprawozdaniach z oceny, jak i sposobu oceny realizacji pakietu prac w celu uruchomienia płatności. Ponadto w kwietniu 2024 r. zaktualizowano również wzory wniosków

[1] Zob. wspólne wytyczne dotyczące dotacji unijnych w formie płatności ryczałtowych: EU grants: How to manage your lump sum grants (wytyczne zewnętrzne) oraz Lump sum guide A-Z (wytyczne wewnętrzne).
[2] Opatrzona uwagami umowa o udzielenie dotacji, art. 11.

w ramach programu „Horyzont Europa” w odniesieniu do stopnia szczegółowości opisu pakietów prac i zadań.

Ogólnie Komisja uważa, że finansowanie z wykorzystaniem płatności ryczałtowych w ramach programu „Horyzont Europa” opiera się na solidnym podejściu, które zapewnia należyte zarządzanie finansami, a jednocześnie znacznie upraszcza zasady dla beneficjentów dotacji. Komisja pozostaje jednak w pełni zaangażowana w ścisłe monitorowanie finansowania w formie płatności ryczałtowych i w razie potrzeby będzie odpowiednio dostosowywać wytyczne i metodykę. Ten ciągły proces udoskonalania uwzględnia zalecenia Trybunału, a także wnioski wyciągnięte z informacji zwrotnych od użytkowników, dane dotyczące wdrażania i ustalenia z przeglądu.

W odniesieniu do uwagi w **pkt 5.25** Komisja przyznaje, że wytyczne dotyczące oceny częściowej realizacji pakietów prac i związanych z tym skutków finansowych można jeszcze doprecyzować, w szczególności w odniesieniu do płatności końcowych, aby odzwierciedlić podejście już określone w wytycznych dotyczących przeglądów technicznych *ex post* oraz zmniejszania wysokości dotacji. Jednocześnie Komisja uważa, że stopień ukończenia pakietu prac jest oceniany przez ekspertów przeprowadzających przegląd, a w przypadku częściowego ukończenia wynikający z tego stopień zmniejszenia dotacji należy zawsze oceniać indywidualnie, z uwzględnieniem specyfiki każdej dotacji na badania naukowe i innowacje.

Beneficjenci spoza UE oraz małe i średnie przedsiębiorstwa są bardziej narażeni na popełnianie błędów

Komisja podziela ocenę Trybunału, że nowe podmioty oraz MŚP są beneficjentami najbardziej narażonymi na popełnianie błędów. Uczestnictwo tych podmiotów uznaje się jednak za niezbędne do powodzenia programu i zachęca się do niego na wszystkich szczeblach.

Aby ograniczyć ryzyko błędów, Komisja zapewnia wnioskodawcom i beneficjentom wsparcie za pośrednictwem internetowych kampanii informacyjnych i komunikacyjnych oraz warsztatów na temat unikania błędów przy deklarowaniu kosztów. Działania te są ukierunkowane na podmioty bardziej podatne na błędy.

Komisja przyjmuje do wiadomości ustalenia Trybunału dotyczące beneficjentów spoza UE. Komisja nadal gromadzi i przetwarza dowody, a zatem nie może na tym etapie potwierdzić, że beneficjenci spoza UE są bardziej podatni na błędy. Komisja będzie nadal aktywnie monitorować zgodność działań i transakcji z beneficjentami z państw trzecich, by identyfikować wszelkie potencjalne dodatkowe ryzyko.

Odpowiedź do ramki 5.4

Przykłady beneficjentów z państw niebędących członkami UE, którzy zadeklarowali koszty niekwalifikowalne

Komisja przyznaje, że koszty, o których mowa w ramce 5.4, są niekwalifikowalne. Istnieją jasne wytyczne Komisji dla beneficjentów określające niekwalifikowalność tego rodzaju wydatków, o czym beneficjenci zostaną ponownie poinformowani. Komisja poinformowała beneficjentów o ustaleniach Trybunału i odzyska niekwalifikowalne kwoty.

2. Systemy kontroli Komisji mające zapobiegać plagiatom i podwójnemu finansowaniu w programie „Horyzont Europa”

Komisja uznaje uchybienia stwierdzone w systemach kontroli w zakresie zapobiegania plagiatom i podwójnemu finansowaniu w programie „Horyzont Europa” (**pkt 5.32**) i planuje poprawić skuteczność procedur poprzez sformalizowanie procesu walidacji i zatwierdzania służącego ustaleniu progu wskaźnika podobieństwa oraz poprzez usunięcie odrzuconych wniosków z bazy danych. W odniesieniu do ostatniego stwierdzonego uchybienia Komisja zauważa, że pojawia się ono tylko wtedy, gdy porównywane wnioski różnią się znacznie pod względem długości, w szczególności gdy dokument źródłowy jest znacznie dłuższy niż dokument, z którym jest porównywany. W praktyce jednak bardzo niewiele wniosków wykazuje tak duże różnice pod względem długości. Ponadto sposób działania systemu SIMBA (system analizy opartej na podobieństwie) jest spójny z działaniem innych komercyjnych systemów weryfikacji plagiatu.

3. Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania

Komisja z zadowoleniem przyjmuje ocenę Trybunału, zgodnie z którą roczne sprawozdania z działalności HADEA i REA zawierały rzetelną ocenę zarządzania finansami pod względem prawidłowości transakcji wchodzących w zakres ich kompetencji.

Jeżeli chodzi o płatności ryczałtowe, Komisja uwzględni oczekiwany wzrost udziału takich dotacji w programie „Horyzont Europa” oraz – na podstawie wyników przeglądów *ex post* tych transakcji – zaktualizuje swój wieloletni plan audytu, aby nadal zapewniać wystarczającą pewność co do prawidłowości płatności w ramach programu „Horyzont Europa” na poziomie programu.

III. ODPOWIEDZI KOMISJI NA ZALECENIA

Zalecenie 5.1 – Udoskonalenie ram kontroli finansowania mającego postać płatności ryczałtowych w obszarze badań naukowych

Komisja powinna udoskonalić ramy kontroli finansowania mającego postać płatności ryczałtowych w obszarze badań naukowych, a w szczególności:

a) dopilnować, by eksperci przeprowadzający ocenę *ex ante* proponowanych budżetów projektów realizowali i dokumentowali wymagane kontrole w spójny sposób;

Termin realizacji: do końca 2027 r.

Komisja **przyjmuje** zalecenie 5.1 lit. a).

b) ustanowić przejrzyste kryteria i zakresy współczynników, które byłyby stosowane do ewentualnego zmniejszania dotacji, w przypadku gdyby pakiety prac zrealizowano jedynie częściowo;

Termin realizacji: do końca 2027 r.

Komisja **przyjmuje** zalecenie 5.1 lit. b).

Komisja zauważa, że w jej wytycznych i wzorach dotyczących przeglądów technicznych *ex post* określono już pewne ogólne zasady oraz sposób obliczania skutków finansowych wszelkich negatywnych ustaleń wynikających z takiego przeglądu. Ponadto we wspólnych wytycznych wewnętrznych Komisji dotyczących zmniejszania wysokości dotacji zawarto instrukcje dotyczące sposobu obliczania skutków finansowych w przypadkach nieprzestrzegania zobowiązań o charakterze niefinansowym.

Komisja zaktualizuje te wytyczne w odniesieniu do oceny częściowej realizacji pakietów prac oraz związanych z tym skutków finansowych w momencie płatności końcowej w przypadku dotacji w formie płatności ryczałtowych, aby określić jasne kryteria i zakresy stawek, które będą stosowane w odniesieniu do zmniejszenia dotacji. Aktualizacja wytycznych będzie również obejmować przykłady ilustrujące stosowanie kryteriów i stawek w odniesieniu do pakietów prac, które są wspólne dla kilku projektów.

Komisja uważa jednak, że stopień ukończenia pakietu prac należy zawsze oceniać indywidualnie dla każdego przypadku.

W tym kontekście Komisja przypomina, że realizacja dotacji w formie płatności ryczałtowych nie jest oceniana bardziej ani mniej rygorystycznie niż realizacja dotacji opartych na faktycznie poniesionych kosztach. Zastosowanie mają te same standardy.

Z danych własnych Komisji wynika, że około 4 % projektów finansowanych w ramach płatności ryczałtowych nie uznaje się za w pełni ukończone, a zatem nie są w pełni opłacone. Odsetek ten jest znacznie wyższy niż w przypadku dotacji opartych na faktycznie poniesionych kosztach, co sugeruje, że w przypadku dotacji w formie płatności ryczałtowych większy nacisk kładzie się na działalność badawczą oraz jej jakość.

c) określić liczbę przeprowadzanych przez nią przeglądów technicznych *ex post*, tak aby zagwarantować adekwatne odzwierciedlenie płatności ryczałtowych w statystycznie reprezentatywnej próbie na poziomie programu. Należy następnie odpowiednio zaktualizować wieloletni plan audytu.

Termin realizacji: do końca 2027 r.

Komisja **przyjmuje** zalecenie 5.1 lit. c).

Zalecenie 5.2 – Sformalizowanie procedur dotyczących kontroli plagiatu i podwójnego finansowania (w systemie SIMBA)

Komisja powinna:

a) udokumentować i formalnie zatwierdzić przyjętą maksymalną dopuszczalną wysokość wskaźnika podobieństwa, w tym przedstawić uzasadnienie przyjętej wysokości;

b) opracować procedurę zatwierdzania i wdrażania zmian dopuszczalnej wysokości tego wskaźnika w przyszłości, w tym określić wymagane rozwiązania w zakresie kontroli i ścieżki audytu.

Termin realizacji: połowa 2027 r.

Komisja **przyjmuje** zalecenie 5.2 lit. a) dotyczące udokumentowania i formalnego zatwierdzenia wybranego poziomu progu wskaźnika podobieństwa oraz jego uzasadnienia.

Komisja **przyjmuje** zalecenie 5.2 lit. b) dotyczące ustanowienia udokumentowanej procedury zatwierdzania i wdrażania zmian dopuszczalnej wysokości tego wskaźnika w przyszłości, w tym określenia wymaganych rozwiązań w zakresie kontroli i ścieżki audytu.

Działania podjęte w następstwie zaleceń z lat poprzednich

(Pkt 5.43, załącznik 5.1)

Zalecenie 1 lit. a) z 2022 r.: Komisja z zadowoleniem przyjmuje ocenę, zgodnie z którą to zalecenie zostało w pełni zrealizowane.

W przyszłości wraz z dostępnością większej ilości danych oraz rosnącym doświadczeniem w zakresie finansowania z wykorzystaniem płatności ryczałtowych Komisja będzie dalej analizować adekwatność dotacji w formie płatności ryczałtowych dla różnych rodzajów projektów i beneficjentów.

Zalecenie 2 z 2023 r.:

Komisja uznaje to zalecenie za **w pełni zrealizowane**.

Zasady określone we wspólnym wzorze umowy o udzielenie dotacji dotyczące rzeczywistych kosztów osobowych wymagają dalszych praktycznych wyjaśnień obejmujących szczegółowe parametry i indywidualne sytuacje, takie jak faktyczna długość okresu sprawozdawczego, okres zatrudnienia pracownika oraz model organizacji pracy w tym okresie. W związku z tym opatrzona uwagami umowa o udzielenie dotacji zawiera dodatkowe wytyczne dotyczące uwzględniania tych elementów przy obliczaniu kwalifikowalnych rzeczywistych kosztów osobowych.

W tym kontekście opatrzona uwagami umowa o udzielenie dotacji wyjaśnia zarówno standardową zalecaną metodę obliczania stawki dziennej w okresie sprawozdawczym, jak i alternatywną metodę obliczania w roku kalendarzowym (na podstawie miesięcy roku kalendarzowego przypadających na okres sprawozdawczy). Możliwość stosowania tej alternatywnej metody obliczania została formalnie wprowadzona w formie specjalnego przypisu w wersji 1.0 z 1 kwietnia 2023 r.

Najnowsza wersja opatrzonej uwagami umowy o udzielenie dotacji (wersja 2.0 z 1 kwietnia 2025 r.) zawiera obecnie ponad 20 stron poświęconych zasadom regulującym koszty osobowe. Dokument ten zawiera niezbędne i szczegółowe wytyczne dotyczące sposobu obliczania tych kosztów i ustalania stawek dziennych, poparte praktycznymi przykładami. Ponadto stale udzielane są wyjaśnienia dotyczące przepisów prawnych za pośrednictwem webinarów, szkoleń, punktów informacyjnych, krajowych punktów kontaktowych, działań informacyjnych (w tym wydarzeń krajowych w ramach wdrażania programu „Horyzont Europa” w 2026 r.) oraz wymian informacji z zainteresowanymi stronami, co umożliwia beneficjentom lepsze zrozumienie i spójne stosowanie wspólnych przepisów dotyczących stawki dziennej we wszystkich projektach i organizacjach.

ODPOWIEDZI KOMISJI EUROPEJSKIEJ NA SPRAWOZDANIE ROCZNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO ZA ROK 2025, ROZDZIAŁ 6: Spójność, odporność i wartości

I. ODPOWIEDZI KOMISJI W SKRÓCIE

W 2025 r. polityka spójności nadal odgrywała kluczową rolę w **promowaniu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej** z korzyścią dla wszystkich regionów, co potwierdzono w ocenie *ex post* dotyczącej okresu 2014–2020 i ocenie śródokresowej dotyczącej okresu 2021–2027[1]. **Rozporządzenie w sprawie przeglądu śródokresowego**, przyjęte we wrześniu 2025 r., umożliwiło modernizację polityki spójności i zmianę ukierunkowania realizacji programów na lata 2021–2027 z pomocą państw członkowskich na **europejskie priorytety strategiczne**: konkurencyjność UE, obronność i gotowość cywilną, przystępne cenowo i zrównoważone mieszkania, odporność gospodarki wodnej i transformację energetyczną. W dziedzinie polityki zatrudnienia i spraw społecznych Komisja nadal realizowała swój ambitny program na rzecz wzmocnienia konkurencyjności i spójności społecznej Europy, wyposażając obywateli i przedsiębiorstwa w umiejętności i stwarzając warunki umożliwiające im rozwój w zmieniającym się świecie pracy, wzmacniając europejski model społeczny i przyczyniając się do budowania Europy otwartej na zewnątrz, która promuje prawa socjalne i pracownicze na całym świecie.

Środki przeznaczone na spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną w UE wydatkuje się w ramach systemu **zarządzania dzielonego między Komisją Europejską i organami krajowymi**. Państwa członkowskie są odpowiedzialne za wdrażanie systemów zarządzania i kontroli, które są odpowiednie do osiągnięcia uzgodnionych celów oraz do zapobiegania nieprawidłowościom w zadeklarowanych wydatkach, ich wykrywania i korygowania. W przypadku programów na lata 2021–2027 proces zapewniania wiarygodności jest podobny jak w latach 2014–2020, wprowadzono jednak szereg zmian mających na celu uproszczenie przy jednoczesnym utrzymaniu solidnego systemu kontroli. Wdrażanie nadal podlega ścisłemu nadzorowi i audytom ze strony Komisji we współpracy z organami wdrażającymi programy, na podstawie skumulowanych doświadczeń i wyników audytów w latach 2014–2020. Zgodnie ze swoją strategią audytu **Komisja nadzoruje i ocenia skuteczne funkcjonowanie** tych systemów na podstawie wszystkich dostępnych wyników audytu oraz wydaje zalecenia dotyczące usprawnień. Co roku Komisja dąży również do uzyskania wystarczającej pewności, że poziom błędu dla każdego programu znajduje się poniżej progu istotności wynoszącego 2 %, w razie potrzeby po wszczęciu procedur korekt finansowych, które mogą mieć charakter dodatkowy w stosunku do procedur już stosowanych przez państwa członkowskie.

W ramach wspólnej odpowiedzialności **instytucje audytowe państw członkowskich są w pierwszej kolejności odpowiedzialne** za przeprowadzanie audytów wydatków w obszarze polityki spójności i składanie sprawozdań Komisji. Aby zmniejszyć obciążenie beneficjentów i organów administracji związane z audytem oraz efektywnie wykorzystywać swoje zasoby, Komisja stosuje **podejście oparte na zasadzie jednego audytu** polegające na uzyskaniu wystarczającej pewności poprzez dokładne przeglądy wyników audytów krajowych i przedstawianych co roku opinii dotyczących wszystkich programów, uzupełnione własnymi audytami opartymi na analizie ryzyka. Te ostatnie obejmują ponowne przeprowadzenie prac kontrolnych wykonanych przez organy wdrażające programy, aby ocenić wiarygodność ich sprawozdawczości. Poprzez ciągłą ocenę jakości systemu zarządzania i kontroli każdego programu oraz ponowne przeprowadzenie weryfikacji lub audytów

[1] SWD_2025_299_F1_SWD_EVALUATION_EN_V3_P1_4373705.pdf.

wykonanych przez organy wdrażające programy Komisja może zidentyfikować programy lub części programów, w których występują niedociągnięcia, i w związku z tym zwrócić się o zastosowanie ukierunkowanych środków naprawczych w celu skorygowania wcześniejszych wydatków, jeżeli zostanie to uznane za konieczne, oraz poprawy systemów w przyszłości. Komisja może również ocenić, czy takie niedociągnięcia lub nieprawidłowości wystąpiły w innych częściach programu, w innych programach w tym samym państwie członkowskim lub w innych państwach członkowskich, aby ukierunkować swoje prace audytowe i działania naprawcze.

Opisane podejście audytowe uzupełniają ponadto **działania na rzecz budowania zdolności**, takie jak wymiana wspólnych metod, zalecenia dotyczące działań naprawczych, promowanie partnerskich wymian informacji i przekazywanie informacji zwrotnych na temat wykrytych błędów w celu poprawy zdolności ich wykrywania na wszystkich szczeblach, tam gdzie jest to potrzebne. W następstwie zaleceń wydanych w ramach kontroli przeprowadzonych przez Europejski Trybunał Obrachunkowy (Trybunał) i własnych audytów Komisja uzgodniła z państwami członkowskimi w grudniu 2024 r. **plan działania na rzecz poprawy zdolności wykrywania przez organy wdrażające programy**. Ten plan działania ma na celu wyeliminowanie stwierdzonych niedociągnięć w wykrywaniu błędów, zmniejszenie ryzyka wystąpienia pozostałych istotnych błędów w momencie zamknięcia oraz zwiększenie legalności i prawidłowości wydatków w latach 2021–2027. Komisja monitorowała realizację planu działania przez cały 2025 r., a osiągnięcia przedstawiono w rocznych sprawozdaniach z działalności za 2025 r. Pierwszy wpływ można zauważyć w wyższym poziomie błędu zgłoszonym w pakietach dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności otrzymanych w 2026 r.

W 2025 r. **populacja wydatków w ramach polityki spójności była nietypowa** i znacznie mniejsza niż w poprzednich latach, a liczba sprawozdań finansowych przedłożonych Komisji była wyjątkowo niska. Chociaż w roku sprawozdawczym oficjalnie rozpoczęto zamykanie programów na lata 2014–2020, ponad 80 % programów skorzystało z przewidzianej w rozporządzeniu w sprawie STEP[2] możliwości przesunięcia tego terminu na luty 2026 r. Jednocześnie wdrażanie na lata 2021–2027 zaczęło się urzeczywistniać w płatnościach, ale nie w odniesieniu do wszystkich programów.

Na podstawie dostępnych wyników audytów krajowych i audytów własnych w 2025 r. Komisja ustaliła w swoich rocznych sprawozdaniach z działalności oraz w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania, że w przypadku całej polityki spójności **ryzyko w momencie dokonywania płatności pozostawało istotne** (powyżej progu 2 %), **choć na niższym poziomie** niż ten zgłoszony przez Trybunał. Ocena legalności i prawidłowości wydatków w pakietach dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności otrzymanych w lutym 2026 r. w celu zamknięcia jest w toku i zostanie uwzględniona w przyszłych wnioskach dotyczących poświadczenia wiarygodności. Wyniki kontroli przedstawione w tych pakietach dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności odzwierciedlają między innymi dalsze wdrażanie środków mających na celu poprawę wykrywania i zgłaszania błędów przez organy wdrażające programy[3].

Komisja przypomina, że zgłoszonego przez nią poziomu błędu **nie można bezpośrednio porównać** z poziomem obliczonym przez Trybunał z powodów wyjaśnionych w sekcji II poniżej oraz przez Trybunał w jego sprawozdaniu rocznym (**pkt 1.41–1.44 i pkt 6.47**). W szczególności w tym roku **nietypowa populacja** zestawień i wydatków zaakceptowanych przez Komisję jest automatycznie odzwierciedlona w próbie kontrolnej Trybunału, mniejszej niż w poprzednich latach

[2] Rozporządzenie (UE) 2024/795.

[3] Instytucje audytowe zgłosiły łączny poziom błędu wynoszący 3,7 % dla programów REGIO i 3,9 % dla programów EMPL, podczas gdy w latach poprzednich poziom ten był niższy. Zob. roczne sprawozdania z działalności, s. 34 i 33 dotyczące odpowiednio REGIO i EMPL.

i charakteryzującej się szczególnymi cechami, w szczególności **koncentracją w trzech państwach członkowskich**: Czechach, Niemczech i Zjednoczonym Królestwie (**pkt 6.15**). Komisja odnotowała również **zmianę podejścia kontrolnego Trybunału**. Trybunał powrócił do swojego podejścia kontrolnego sprzed 2017 r., które polega na bezpośrednim doborze transakcji z całej populacji objętej kontrolą (sprawozdania finansowe przedłożone przez państwa członkowskie i zaakceptowane przez Komisję), a nie wyłącznie na kontroli transakcji uprzednio skontrolowanych przez instytucje audytowe. W rezultacie głównym dostarczycielem informacji na temat skontrolowanych transakcji stały się instytucje zarządzające (zamiast instytucji audytowych), ale nie zawsze były dobrze przygotowane do tego zadania, a mianowicie do terminowego przedstawienia wszystkich wymaganych dowodów kontroli zgodnie z oczekiwaniami Trybunału dotyczącymi uzyskania solidnych dowodów w odniesieniu do każdej wybranej transakcji, czasami wiele lat po przeprowadzeniu działania (**pkt 6.29**). Komisja uważa, że **mogło to mieć wpływ na poziom błędu** obliczony przez Trybunał.

Komisja z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Trybunał za pierwszy rok dokonał ilościowej oceny wykrytych **błędów dotyczących zamówień publicznych** z **wykorzystaniem siatki kwantyfikacji Komisji** stosowanej w ramach zarządzania dzielonego, co skutkowało lepszym dostosowaniem do podejścia Komisji i państw członkowskich oraz mniejszego wpływu wykrytych błędów dotyczących zamówień publicznych.

Wyniki przeprowadzonej przez Komisję analizy poszczególnych programów pokazują, że sytuacja różni się w zależności od państwa członkowskiego i programu: Komisja stwierdziła, że **systemy zarządzania i kontroli funkcjonują dobrze w przypadku 85 %** z 441 programów polityki spójności na lata 2014–2020 i 92 % z 380 programów na lata 2021–2027. Komisja stwierdziła również, że błędy pozostały niewykryte lub nie zostały odpowiednio zgłoszone przez niektóre instytucje audytowe[4]. Komisja zwróciła się o wprowadzenie niezbędnych usprawnień w odniesieniu do wszystkich programów lub części programów, w których stwierdzono niedociągnięcia, w tym w ramach wspomnianego powyżej planu działania; wstrzymała ona płatności i w razie potrzeby zwróci się o dodatkowe korekty finansowe (netto).

Komisja jest przekonana, że **wieloletnia funkcja naprawcza w dziedzinie polityki spójności** umożliwia zmniejszenie ryzyka w momencie zamknięcia do poziomu poniżej progu istotności, w tym przez zastąpienie nieprawidłowych lub wycofanych wydatków innymi wydatkami uznanymi za kwalifikowalne, jak dopuszczono w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów. Organy wdrażające programy rzeczywiście co roku wycofują z poświadczonych zestawień wydatków istotne wcześniej zadeklarowane kwoty, które później uznano za nieprawidłowe lub obarczone ryzykiem. W momencie zamknięcia w zestawieniach wydatków otrzymanych do 15 lutego 2026 r. państwa członkowskie skorygowały bezprecedensową łączną kwotę środków UE w wysokości 6,5 mld EUR, co wskazuje na rzetelne prace wykonane w momencie zamknięcia w celu usunięcia z programów pozostałych błędów. Od początku okresu programowania 2014–2020 państwa członkowskie wycofały kwoty w łącznej wysokości 22,9 mld EUR w przypadku funduszy polityki spójności. W tym samym okresie **Komisja zwróciła się** – w związku ze swoimi działaniami audytowymi i pełnioną funkcją nadzorczą oraz działaniami następczymi w wyniku ustaleń Trybunału i OLAF-u – **o dokonanie dodatkowych korekt finansowych w wysokości ponad 1,58 mld EUR**, które organy wdrażające programy mogły ponownie wykorzystać na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów. Komisja może również zastosować korekty finansowe netto, prowadzące do bezpośredniej utraty finansowania przez państwo członkowskie, jeżeli spełnione są warunki prawne i powiązane rygorystyczne kryteria. Do tej pory Komisja wszczęła pięć procedur korekt finansowych netto w odniesieniu do programów wielofunduszowych i programów EFRR/Funduszu Spójności: jedną

[4] 21 instytucji audytowych w odniesieniu do lat 2014–2020 i 6 instytucji audytowych w odniesieniu do lat 2021–2027.

decyzję przyjęto w 2025 r., trzy procedury są na zaawansowanym etapie, a jedną procedurę zamknięto ze względu na brak podstawy prawnej. Po wdrożeniu wszystkich środków naprawczych **Komisja poinformowała w swoich rocznych sprawozdaniach z działalności, że ryzyko w momencie zamknięcia wynosi** na tym etapie **poniżej 2 %** w odniesieniu do wszystkich lat obrachunkowych do 2024 r., natomiast dalsze działania naprawcze są nadal stosowane podczas oceny legalności i prawidłowości programów w momencie zamknięcia, jeżeli zostanie to uznane za konieczne.

Komisja stwierdziła zatem w swoich rocznych sprawozdaniach z działalności, że **ma wystarczającą pewność**, iż systemy zarządzania i kontroli funkcjonują ogółem dobrze i zapewniają legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń, **z wyjątkiem programów, w przypadku których zgłosiła zastrzeżenia**, oraz że stosowane są – zgodnie z ramami prawnymi – proporcjonalne i skuteczne środki naprawcze w przypadku stwierdzenia niedociągnięć o charakterze systemowym lub naruszeń obowiązujących przepisów, które zagrażają legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń.

W tym kontekście i w oparciu o wyniki kontroli i audytów przeprowadzonych przez Trybunał i Komisję na przestrzeni lat Komisja stwierdziła, że **obecny model realizacji** polityki spójności nadal opiera się głównie na zwrocie kosztów w połączeniu ze złożonością szczegółowych zasad kwalifikowalności, co **sprawia, że podejście to jest podatne na błędy i skomplikowane** dla krajowych organów administracji i beneficjentów. W okresie 2021-2027 Komisja nadal współpracuje z państwami członkowskimi, aby zachęcać do wdrażania **alternatywnych, mniej podatnych na błędy, uproszczonych systemów zwrotu kosztów** (uproszczonych metod rozliczania kosztów lub finansowania niepowiązanego z kosztami odnośnych operacji), aktywnie zwalczać zjawisko nadmiernie rygorystycznego wdrażania i w razie potrzeby udostępniać narzędzia wzmacniające potencjał administracyjny. W odniesieniu do następnych wieloletnich ram finansowych Komisja zaproponowała współprawodawcom **nowy, oparty na celach model** płatności UE powiązany z prostszym i solidnym systemem uzyskiwania pewności zapewniającym ciągłą zgodność z obowiązującym prawem i silną ochronę interesów finansowych UE.

II. ODPOWIEDZI KOMISJI NA GŁÓWNE UWAGI TRYBUNAŁU

1. Prawidłowość transakcji

Wyniki badania transakcji przez Trybunał

Komisja odnotowuje, że poziom błędu zgłoszony przez Trybunał w odniesieniu do działu 2 WRF (**pkt 6.18–6.19**) opiera się na próbie kontrolnej, która odzwierciedla specyfikę tegorocznej nietypowej populacji zatwierdzonych zestawień wydatków (zob. powyżej oraz **rys. 6.4 i 6.5** w sprawozdaniu rocznym Trybunału). **Utrudnia** to **bezpośrednie porównanie** z wynikami zgłoszonymi w poprzednich latach, w związku z tym wszelkie takie porównania należy interpretować z ostrożnością.

Ponadto, w przeciwieństwie do poprzednich lat, duża część transakcji skontrolowanych przez Trybunał została zweryfikowana wyłącznie przez instytucje zarządzające, a **jedynie** w przypadku **27 %** z nich **również przez instytucje audytowe**. Jak wskazano powyżej, instytucje zarządzające, które są obecnie bezpośrednio kontrolowane i do których bezpośrednio kierowane są wstępne ustalenia

Trybunału (zamiast instytucji audytowych jak w poprzednich latach), **nie zawsze były dobrze przygotowane** w tym pierwszym roku przejściowym do terminowego przedstawienia wszystkich wymaganych dowodów audytowych, wbrew oczekiwaniom Trybunału dotyczącym uzyskania solidnych dowodów w odniesieniu do każdej wybranej transakcji, **czasami wiele lat po** przeprowadzeniu działania (**pkt 6.29**). Mogło to mieć wpływ na poziom błędu. **Komisja będzie** współpracować z Trybunałem w celu **zwiększenia wiedzy instytucji zarządzających** na temat tego podejścia, a także na temat wniosków wyciągniętych z tego roku, tak aby podmioty te były lepiej przygotowane do odpowiadania na wnioski kontrolerów Trybunału w przyszłości. Ponadto niektóre błędy wykryte w próbie kontrolnej Trybunału dotyczącej danego roku obrachunkowego, pomimo przeprowadzonych kontroli rocznych (**pkt 6.13**), mogą nadal zostać wykryte w późniejszych weryfikacjach zarządczych lub audytach w kolejnych latach obrachunkowych bądź w momencie zamknięcia podczas przeprowadzanej przez Komisję oceny legalności i prawidłowości, która zostanie przeprowadzona, w ramach **pełnego zestawu mechanizmów uzyskiwania pewności** zwykle wbudowanych w systemy zarządzania i kontroli w obszarze polityki spójności **oraz wieloletniej funkcji naprawczej** tej polityki.

W 2025 r. Komisja oszacowała, że za okres 2014–2020 **ryzyko w momencie dokonywania płatności** pozostanie istotne – do maksymalnie 3,2 % – w przypadku wszystkich funduszy polityki spójności, i oznacza ono nieznaczny wzrost w porównaniu z poziomami zgłoszonymi w poprzednich latach, jednak jest niższe od poziomu obliczonego przez Trybunał. Zgodnie z metodyką Komisji i zgodnie ze spoczywającym na dyrektorach generalnych, którzy są delegowanymi urzędnikami zatwierdzającymi, obowiązkiem zapewnienia wiarygodności na poziomie każdego programu, w ramach którego dokonano płatności w danym roku, szacunki te opierają się na **kompleksowym przeglądzie wszystkich opinii audytowych i poziomów błędu** zgłoszonych przez instytucje audytowe programu, skorygowanych przez Komisję w stosownych przypadkach na podstawie jej własnej oceny, a także z uwzględnieniem ustaleń Trybunału dotyczących poszczególnych transakcji. Podejście Komisji umożliwia jej formułowanie wniosków na temat ryzyka na poziomie państw członkowskich, a nawet na poziomie poszczególnych programów, a przez to pokazanie zróżnicowanej sytuacji w odniesieniu do każdego programu.

Szereg czynników wskazuje, że **poziomów błędu** obliczonych przez Komisję i Trybunał **nie można bezpośrednio porównać**, a tym bardziej w tym roku z nietypową populacją objętą próbą Trybunału. Komisja odsyła do rozdziału 1 sprawozdania (**pkt 1.42–1.44**) i swoich dotyczących go odpowiedzi, aby wyjaśnić różnicę między poziomami błędu zgłoszonymi przez obie instytucje oraz dlaczego Komisja nie może, we wszystkich przypadkach błędów zgłoszonych przez Trybunał, stosować korekt finansowych.

Trybunał stwierdził, że populacja transakcji w zestawieniach wydatków zatwierdzonych przez Komisję była w tym roku **stosunkowo niewielka i nietypowa** dla działu 2 WRF (**pkt 6.15**). Próba Trybunału, również zatem mniejsza niż zwykle, składała się z połączenia transakcji z lat 2014–2020 i 2021–2027, a ogólny poziom błędu obejmował oba okresy. W swoich rocznych sprawozdaniach z działalności Komisja zgłosiła dwa poziomy błędu: jeden za okres 2014–2020 oparty na poziomach błędu zgłoszonych przez instytucje audytowe, a drugi za okres 2021–2027 oparty na ostrożnym oszacowaniu ryczałtowym ze względu na różny profil ryzyka pierwszych płatności, często obejmujących płatności zaliczkowe (zob. pkt 6.53).

Inną szczególną cechą tego roku, również będącą konsekwencją nietypowo małej populacji skontrolowanej przez Trybunał, była **koncentracja transakcji objętych próbą w kilku państwach**, zgodnie z informacjami przekazanymi przez Trybunał (**pkt 6.15**). W szczególności Trybunał skontrolował stosunkowo dużą liczbę programów Zjednoczonego Królestwa, ponieważ **po brexicie** w 2025 r. **w odniesieniu do wszystkich programów Zjednoczonego Królestwa**

złożono zestawienia wydatków wczesnego zamknięcia. Ze względu na likwidację organów odpowiedzialnych za programy spójności oraz realokację doświadczonych pracowników i zadań do administracji krajowych po brexicie uzyskanie dowodów kontroli w odniesieniu do skontrolowanych programów Zjednoczonego Królestwa w wymaganym terminie okazało się trudne w niektórych przypadkach, w których Trybunał zgłosił nieprawidłowości (w szczególności w odniesieniu do szeregu procedur udzielania zamówień publicznych lub okresu niepewności podczas negocjacji w sprawie brexitu, co miało duży wpływ na poziom błędu, zwłaszcza błędów w obszarze zamówień publicznych). Konkretne problematyczne kwestie związane z sytuacją w Zjednoczonym Królestwie niekoniecznie są reprezentatywne dla sytuacji w państwach członkowskich.

Ponadto Komisja dostrzega możliwość **kontynuowania dialogu ze służbami Trybunału**, w szczególności w zakresie interpretacji prawnej niektórych wymogów (takich jak możliwość oferowana w art. 13 ust. 5 rozporządzenia w sprawie EFS), która doprowadziła Komisję do **odmiennych wniosków** przy ocenie niektórych przypadków skontrolowanych w tym roku przez Trybunał. Na przykład jeżeli chodzi o definicję uproszczonych metod rozliczania kosztów, Komisja odnotowuje **oczekiwanie Trybunału** dotyczące uzyskania **solidnych dowodów leżących u podstaw obliczeń**, aby móc zweryfikować metodykę określoną na szczeblu państw członkowskich, zgodnie z wymogami rozporządzenia, czasami ponad 15 lat po ustanowieniu zasad jej stosowania (**pkt 6.29**). **Zdaniem Komisji**, i biorąc pod uwagę **zasadę proporcjonalności**, można by zastosować łagodniejsze wymogi w odniesieniu do metodyk określonych i stosowanych w poprzednich okresach programowania oraz ponownie wykorzystywanych w kolejnych okresach programowania, jak dopuszczono w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów, ponieważ takie **koszty uproszczone** podlegały różnym weryfikacjom w ramach stosowanego systemu zarządzania i kontroli na przestrzeni czasu. Komisja zgadza się, że aktualizacja takich metodyk jest dobrą praktyką, która pozwoliłaby również skrócić okres przechowywania dokumentacji leżącej u podstaw ustanowienia takich metodyk (i archiwizowania starych danych). Jeżeli chodzi o kwalifikowalność niektórych kategorii uczestników, takich jak uczestnicy należący do słabszych grup społecznych (stwierdzonych w tym roku w Szwecji i Niemczech), Komisja **wydała wytyczne** przekazane państwom członkowskim dotyczące proporcjonalnego podejścia kontrolnego, które należy przyjąć w odniesieniu do takich operacji w zakresie spójności społecznej, z uwzględnieniem specyfiki i wrażliwości odnośnych grup społecznych.

Chociaż nie wszystkie przypadki wykazane przez Trybunał stanowią nieprawidłowości w rozumieniu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, jak sprecyzowano w trakcie postępowania kontradyktoryjnego z Trybunałem w poszczególnych przypadkach, **Komisja podejmie należyte działania następcze w związku ze wszystkimi błędami zgłoszonymi przez Trybunał** i **zwróci się o zastosowanie środków naprawczych lub korekt finansowych**, jeżeli uzna to za konieczne i wykonalne z prawnego punktu widzenia. W razie potrzeby Komisja zaleci również zainteresowanym organom odpowiedzialnym za program dalsze usprawnienie systemów zarządzania i kontroli w perspektywie wdrażania w okresie 2021–2027.

Spójność – wydatki objęte zarządzaniem dzielonym

Oprócz przypadków zgłoszonych już w rocznych sprawozdaniach z działalności Komisja **należycie uwzględnia** zgłoszone przez Trybunał uchybienia w pracach instytucji zarządzających i audytowych (**pkt 6.20–6.38**). Komisja uważa jednak, że **niektóre ustalenia odzwierciedlają również różnice w oczekiwaniach audytowych** dotyczących charakteru, poziomu szczegółowości i dostępności dowodów potwierdzających, **a nie niedociągnięcia**, które organy wdrażające programy musiałyby zidentyfikować podczas realizacji operacji. Oczekiwania dotyczące tego, co należy uznać za podstawową dokumentację kontrolną, mogą się różnić w przypadku poszczególnych państw członkowskich i Trybunału (zob. sekcja poniżej „Dostępność podstawowych dokumentów

potwierdzających"). Komisja podkreśla w związku z tym, że oczekiwanie, iż dokumentacja audytowa będzie dostępna czasami ponad dziesięć lat po zamknięciu programu, niekoniecznie jest możliwe do pogodzenia z codziennymi ograniczeniami administracyjnymi, jakie napotykają organy wdrażające programy, i **może prowadzić do nieproporcjonalnego obciążenia** zarówno instytucji zarządzających, jak i beneficjentów, i ma negatywny wpływ na atrakcyjność funduszy UE.

Niemniej jednak Komisja przyjmuje do wiadomości niektóre problemy systemowe wykryte przez Trybunał. Komisja będzie kontynuować prace nad **dalszą poprawą zdolności instytucji odpowiedzialnych za program do wykrywania błędów** w ramach planu działania uzgodnionego pod koniec 2024 r. ze wszystkimi instytucjami odpowiedzialnymi za program. W 2025 r. Komisja przeprowadziła ankietę wśród instytucji zarządzających i audytowych, aby ocenić ogólne wykorzystanie proponowanych działań, a postępy w realizacji **planu działania** omówiono na odpowiednich spotkaniach między organami każdego państwa członkowskiego a Komisją. Wyniki ankiety wskazały na pozytywne zmiany, które już zaszły, chociaż zasadnicze znaczenie mają stałe wysiłki w obszarach takich jak **wsparcie dla beneficjentów, weryfikacje zarządcze oparte na analizie ryzyka, zarządzanie wiedzą, wykorzystanie sztucznej inteligencji** / dostępnych baz danych w pracach kontrolnych oraz **współpraca** między instytucjami zarządzającymi i audytowymi. Więcej szczegółowych informacji na temat wyników tych ankiet można znaleźć w odpowiednich rocznych sprawozdaniach z działalności dyrekcji generalnych EMPL i REGIO (sekcja „Skuteczność kontroli").

Jeżeli chodzi o **rodzaje błędów**, poziom błędu zidentyfikowany przez Komisję i instytucje audytowe w oparciu o wspólną typologię dotyczy zasadniczo tych samych kategorii nieprawidłowości, jakie zidentyfikował Trybunał, a mianowicie: **wydatków niekwalifikowalnych, ścieżek audytu, zamówień publicznych** oraz, w mniejszym stopniu (podobnie jak w poprzednich latach), pomocy państwa. **Konwergencja** ta potwierdza, że główne źródła błędów są dobrze zidentyfikowane na wszystkich poziomach ram uzyskiwania pewności i nadal są przedmiotem działań zapobiegawczych i naprawczych. Komisja będzie kontynuować współpracę z właściwymi organami odpowiedzialnymi za program w celu **zwiększenia ich zdolności do skuteczniejszego zapobiegania takim nieprawidłowościom i ich wykrywania**. Będzie również nadal promować uproszczenie i stosowanie systemów mniej podatnych na błędy, w szczególności **uproszczonych metod rozliczania kosztów** i **finansowania niepowiązanego z kosztami odnośnych operacji**, za pośrednictwem swoich specjalnych sieci transnarodowych, które umożliwiają przedstawicielom organów koordynujących wszystkich państw członkowskich, instytucji zarządzających i instytucji audytowych oraz służb Komisji pracę nad określeniem takich systemów oraz wymianę dobrych praktyk i doświadczeń.

Ponadto Komisja jest zdania, że błędy zgłoszone przez Trybunał, czasami spowodowane niepełnym zrozumieniem **skomplikowanych zasad** przez instytucje zarządzające lub beneficjentów, popełnieniem przez nich błędów, brakiem dokumentów potwierdzających lub niewystarczającą ich liczbą, nie podważają **produktów ani wpływu współfinansowanych projektów** na zamierzone cele polityki (zob. przykłady opisane w ramkach w rozdziale 6 lub w odpowiedziach Komisji w kolejnych sekcjach).

Niekwalifikowalne koszty i projekty

Wydatki niekwalifikowalne (**pkt 6.23–6.25**) **pozostają najczęstszym rodzajem błędu** wykrywanym przez instytucje audytowe i Komisję. Nadal wskazuje to na **potrzebę ciągłej poprawy** pracy instytucji zarządzających w tym obszarze w ramach modelu, który w większości przypadków nadal opiera się na zwrocie rzeczywistych kosztów zadeklarowanych przez beneficjentów. Kwestia ta zostanie uwzględniona w kontekście **planu działania** realizowanego obecnie wspólnie z organami

odpowiedzialnymi za program oraz w udoskonalonej ofercie budowania zdolności skierowanej przez Komisję do organów odpowiedzialnych za program, opartej na doświadczeniach z wdrażania i wynikach audytów. Biorąc pod uwagę kluczową rolę instytucji zarządzających w zapobieganiu błędom i ich wykrywaniu oraz potrzebę wzmocnienia zdolności wykrywania na poziomie weryfikacji zarządczych, **Komisja zachęca je do stosowania uproszczonych metod rozliczania kosztów lub finansowania niepowiązanego z kosztami odnośnych operacji** do celów deklarowania wydatków i unikania złożoności uzasadniania rzeczywistych kosztów. Ponadto stale **analizuje się pierwotne przyczyny błędów**, które pozostały niewykryte przez instytucje wdrażające programy. Taka analiza stanowi wkład w przeprowadzaną przez Komisję roczną ocenę ryzyka na potrzeby audytów opartych na analizie ryzyka i jest udostępniana organom odpowiedzialnym za program, tak aby mogły one dostosować swoje oceny ryzyka i podejścia kontrolne. Komisja zachęca też instytucje audytowe do **przedstawiania odpowiedzi** i omawiania z instytucjami zarządzającymi **szczegółowych wyników audytów**. Obejmuje to w szczególności błędy, które nie zostały wykryte na pierwszym poziomie, w celu poprawy zdolności zapobiegania i wykrywania na pierwszym poziomie, np. przez wprowadzenie dalszych wytycznych lub szkoleń zarówno dla pracowników instytucji zarządzających, jak i dla beneficjentów, a także odpowiednią **aktualizację ocen ryzyka** leżących u podstaw weryfikacji zarządczych opartych na analizie ryzyka.

Komisja przyjmuje do wiadomości niektóre błędy skwantyfikowane przez Trybunał na tej podstawie, ale nie wszystkie. Na przykład w przypadku niemieckiej operacji EFS przedstawionej w **ramce 6.1** (która dotyczyła przekształcenia ośrodków szkoleniowych w cyfrowe ośrodki szkoleniowe w związku z pandemią COVID-19) Komisja nie zgadza się z odrzuceniem przez Trybunał (jako niekwalifikowalnego) sprzętu informatycznego dostarczonego przez beneficjenta do ośrodków szkoleniowych w ilościach przekraczających ilości pierwotnie wskazane w odpowiedzi na wstępną ankietę przeprowadzoną przez beneficjenta, co Trybunał uzasadnia tym, że beneficjent nie wykazał, że te zwiększone ilości były rzeczywiście konieczne. Operacja miała na celu nie tylko zapewnienie sprzętu informatycznego ośrodkom szkoleniowym, ale również pomoc w ustaleniu ich potrzeb, aby w pełni przygotować je do nowego, cyfrowego podejścia do szkoleń. W związku z tym w przypadku niektórych ośrodków końcowe zamówienia sprzętu były większe, niż początkowo szacowały same ośrodki, natomiast w przypadku innych (zarówno poza podpróbą, jak i w podpróbie Trybunału) zamówienia były mniejsze, niż początkowo szacowano. Ponadto Komisja stwierdza, że **regularne przeglądy szacowanych potrzeb** na poziomie globalnym i indywidualnym przeprowadzane przez beneficjenta w trakcie realizacji operacji pod nadzorem instytucji zarządzającej (dokonane w trakcie czterech spotkań ekspertów i zgodnie z indywidualnymi wytycznymi dla każdego ośrodka szkoleniowego) również zapewniły równe traktowanie wszystkich ośrodków szkoleniowych i dostosowanie wyrażonych przez nie potrzeb. W związku z tym Komisja uważa, że zamówione ilości były **zgodne z zasadami programu**, ponieważ zaspokajały potrzeby określone przez beneficjenta na podstawie ankiet, indywidualnych wytycznych i profesjonalnego osądu oraz z wykorzystaniem algorytmu, który zaprojektowano i zatwierdzono z ekspertem uniwersyteckim.

Dostępność podstawowych dokumentów potwierdzających

W odniesieniu do **pkt 6.26–6.29** Komisja zgadza się, że podstawowe dokumenty są niezbędne do zapewnienia odpowiedniej ścieżki audytu wydatków zadeklarowanych w odniesieniu do każdej operacji, zgodnie z art. 72 lit. g) rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów na lata 2014–2020 oraz do końca **okresu przechowywania dokumentów**, ponieważ w przeciwnym razie nie można udowodnić kwalifikowalności wspartej operacji. Komisja zauważa, że brakujące informacje lub dokumenty potwierdzające są **trzecim największym źródłem błędów** zgłaszanych **zarówno przez instytucje audytowe, jak i przez audytorów Komisji** w okresie programowania 2014–2020.

Niemniej jednak informacje wymagane od beneficjentów i organów odpowiedzialnych za program **powinny zawsze być proporcjonalne**, z uwagi na wpływ i koszt administracyjny wniosków o dokumenty oraz w świetle postulatów zainteresowanych stron i wysiłków podejmowanych w ramach programu Komisji na rzecz dalszego upraszczania wdrażania funduszy UE. W 2019 r. Komisja, wspólnie z instytucjami audytowymi, opracowała **dokument analityczny mający na celu ulepszenie dokumentów audytowych** i zawierający minimalne zalecenia, z zachowaniem proporcjonalności pod względem kosztów administracyjnych. Trybunał odnotował to jako pozytywny krok w sprawozdaniu rocznym za 2019 r. (**ramka 5.8**). Komisja odsyła także do swoich odpowiedzi powyżej w odniesieniu do **pkt 6.26**.

Komisja podejmuje podobne wysiłki w odniesieniu do dokumentowania ścieżki audytu również w innych obszarach. Na przykład w odniesieniu do wydatków z **EFS+**, biorąc pod uwagę kluczowe znaczenie operacji przeznaczonych na wsparcie grup defaworyzowanych lub słabszych w ramach celu dotyczącego włączenia społecznego, Komisja wydała i udostępniła państwom członkowskim **notę metodyczną** dotyczącą tego, co uważa za **proporcjonalne i zrównoważone podejście kontrolne** w odniesieniu do tej populacji docelowej objętej włączeniem społecznym. Wymogi dotyczące audytu nie mogą być takie same jak w przypadku innych rodzajów operacji i muszą uwzględniać szczególny kontekst, w którym takie operacje są realizowane, wyspecjalizowany i profesjonalny personel oraz konieczność poszanowania zasady proporcjonalności i godności grup lub osób wrażliwych, których dotyczą takie działania. Oświadczenia własne potwierdzone przez wyspecjalizowanych pracowników socjalnych mogą być wystarczającym dokumentem potwierdzającym na poziomie weryfikacji zarządczych (o ile instytucje audytowe przeprowadzają dodatkowe kontrole na potrzeby swoich audytów reprezentatywnych prób operacji). Komisja uważa, że w przypadku niektórych błędów zgłoszonych przez Trybunał z powodu braku podstawowych dokumentów potwierdzających nie uwzględniono w wystarczającym stopniu takiej **szczególnej sytuacji** i wiarygodności pracy wyspecjalizowanych pracowników socjalnych formalnie odpowiedzialnych za takie grupy w odnośnych państwach członkowskich (zob. przykład EFS+ w Szwecji, przytoczony w **ramce 6.3**).

W związku z tym Komisja będzie nadal **podnosić wiedzę** instytucji zarządzających na temat **sposobu zachowania odpowiedniej ścieżki audytu** w odniesieniu do wszystkich przeprowadzanych przez nie weryfikacji zarządczych, w szczególności w zakresie kwalifikowalności uczestników w danym czasie.

Zgodność z zasadami rynku wewnętrznego w zakresie zamówień publicznych i pomocy państwa

Komisja zauważa, że przepisy dotyczące zamówień publicznych (**pkt 6.30–6.36**) są źródłem błędów zgłoszonych przez Trybunał. Docenia fakt, że **Trybunał dostosował swoje podejście** do kwantyfikacji błędów w zamówieniach publicznych do wytycznych Komisji. Zmiana ta przyczynia się do **większej spójności i proporcjonalności** oceny (**pkt 1.36** i **pkt 1.37** oraz **rys. 1.14**). Komisja zauważa jednak, że w tym roku programy Zjednoczonego Królestwa miały znaczący wpływ na tego rodzaju błędy ze względu na brexit (jak wyjaśniono powyżej w sekcji „*Wyniki badania transakcji przez Trybunał*"). Komisja niekoniecznie zgadza się z oceną Trybunału w przypadku wszystkich błędów skwantyfikowanych z powodu braku zgodności z unijnymi lub krajowymi przepisami dotyczącymi zamówień publicznych (np. w dynamicznym systemie zakupów stosowanym w Zjednoczonym Królestwie), lub uważa, że przy ocenie naruszenia należy wziąć pod uwagę **szczególne okoliczności**, na przykład w sytuacji opisanej w **ramce 6.4** przedłużenie umowy nastąpiło w 2018 r. w związku z rzeczywiście nieprzewidywalnymi okolicznościami, które wystąpiły po udzieleniu zamówień w kontekście niepewności spowodowanej brexitem. Przedłużenie to umożliwiło wykorzystanie pozostałych środków przydzielonych z EFS przed zakończeniem programu Zjednoczonego Królestwa.

Jeżeli chodzi o przypadki zgłoszone w ramach zarządzania bezpośredniego, co najmniej w dwóch z nich (**pkt 6.32** – Czechy i **pkt 6.39** – CINEA) Komisja nie zgadza się również z twierdzeniem, że doszło do niezgodności z unijnymi lub krajowymi przepisami dotyczącymi zamówień publicznych, które to niezgodności polegały na istotnych zmianach w pierwotnym zamówieniu. W obu przypadkach Komisja nie ma wystarczającej podstawy prawnej do ilościowego określenia zmian jako błędu, a powiązane koszty nigdy nie zostały zadeklarowane do współfinansowania przez UE.

Komisja zauważa, że nieprzestrzeganie zasad pomocy państwa nie było w tym roku źródłem błędów skwantyfikowanych.

Uproszczone metody rozliczania kosztów

W rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów przewidziano możliwość **szerszego stosowania uproszczonych systemów finansowania niepowiązanego z kosztami rzeczywistymi**, takich jak uproszczone metody rozliczania kosztów i systemy finansowania niepowiązanego z kosztami **(pkt 6.37–6.38**). Na podstawie doświadczeń i zgodnie z informacjami przekazanymi przez Trybunał w poprzednich sprawozdaniach systemy takie są mniej podatne na błędy i Komisja zdecydowanie zachęca do ich stosowania (co jest nawet obowiązkowe w przypadku mniejszych operacji na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów) oraz mobilizuje instytucje zarządzające i audytowe do opracowywania takich systemów w ramach ich programów.

Komisja przyznaje, że błędy związane ze stosowaniem tych systemów mogą nadal występować, jak wynika z jej własnych audytów lub audytów instytucji audytowych (zob. roczne sprawozdanie z działalności EMPL za 2025 r. – załącznik 7L). Pokazuje to, że wdrażanie uproszczonych systemów musi być **stale monitorowane**.

Komisja nie zgadza się jednak ze wszystkimi ustaleniami, które Trybunał skwantyfikował w odniesieniu do metod obliczania w ramach uproszczonych metod rozliczania kosztów. W odniesieniu do dwóch przypadków stawek zryczałtowanych do rozliczania kosztów pośrednich, o których mowa w **ramce 6.6**, Komisja podkreśla, że zatwierdziła przeniesienie tych stawek z okresu programowania 2007–2013 na kolejne okresy programowania. Taka możliwość jest wyraźnie przewidziana w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów i odzwierciedlona w wytycznych Komisji dotyczących uproszczonych metod rozliczania kosztów. Organy wdrażające programy nie mają prawnego obowiązku aktualizowania wcześniej zatwierdzonych metod, w przypadku gdy warunki ich stosowania pozostają niezmienione, mimo że Komisja podziela pogląd, że okresowe dostosowania są w istocie dobrą praktyką (zgodnie z zaleceniami zawartymi w jej wytycznych dotyczących takich uproszczonych metod rozliczania kosztów). W jednym przypadku, w następstwie kontroli przeprowadzonej przez Trybunał, instytucja zarządzająca przedstawiła dokumentację potwierdzającą w celu uzasadnienia metody na lata 2007–2013 i zastosowania stawki zryczałtowanej w wysokości 20 % w odniesieniu do kosztów pośrednich. Ponadto instytucja zarządzająca rozpoczęła równolegle nowe badanie na podstawie zatwierdzonych sprawozdań finansowych za lata 2023 i 2024 przedłożonych przez 21 akredytowanych ośrodków szkoleniowych, które wskazują, że 20 % pozostaje zadowalającą stawką ryczałtową do oszacowania kosztów pośrednich dla akredytowanych ośrodków szkoleniowych. Komisja uważa, że **elementy** przedstawione w odniesieniu do tego przypadku **nie potwierdzają skwantyfikowanej nieprawidłowości**. W drugim przypadku Komisja zgadza się z Trybunałem, że standardowa stawka jednostkowa zastosowana w projekcie i obliczona 12 lat temu na podstawie ponad 500 operacji zrealizowanych w latach 2007–2013 zawierała nieścisłości niewykryte w tamtym czasie, obliczone na około 4 %.

Odporność i wartości – wydatki zarządzane przez Komisję

Jeżeli chodzi o ustalenia, o których mowa w **pkt 6.39**, Komisja odsyła do swoich odpowiedzi w sekcji „Zgodność z zasadami rynku wewnętrznego w zakresie zamówień publicznych i pomocy państwa" powyżej (**pkt 6.30–6.36**) dotyczących błędów zgłoszonych w ramach projektów wspieranych za pośrednictwem *Europejskiej Agencji Wykonawczej ds. Klimatu, Infrastruktury i Środowiska (CINEA)*.

Komisja nie podziela stanowiska w odniesieniu do ustalenia przedstawionego w **ramce 6.7** i zwraca uwagę na swoje **wytyczne „Jak zarządzać dotacjami w formie płatności ryczałtowych"**, które wyraźnie stanowią, że „Konsorcjum może wydawać kwotę ryczałtową według własnego uznania, pod warunkiem że projekt jest realizowany zgodnie z opisem w umowie o udzielenie dotacji". Chociaż Komisja może się zgodzić, że wprowadzenie aneksu może być dobrą praktyką, nie uważa tego za naruszenie jakichkolwiek warunków kwalifikowalności określonych w umowie o udzielenie dotacji.

2. Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania

Ocena Komisji za 2025 r.

Systemy zarządzania i kontroli państw członkowskich

W odpowiednich **rocznych sprawozdaniach z działalności DG EMPL i DG REGIO za 2025 r.** Komisja poinformowała, że **systemy zarządzania i kontroli** stosowane przez państwa członkowskie (**pkt 6.40–6.41**) **nie funkcjonowały prawidłowo w przypadku prawie 15 % programów**, zarówno w okresie programowania 2014–2020, jak i 2021–2027.

W odniesieniu do wszystkich tych programów Komisja sprawuje **wzmożony** nadzór i **monitorowanie oraz ściśle współpracuje z organami odpowiedzialnymi za program w celu ograniczenia zidentyfikowanego ryzyka**. W przypadku gdy kryteria zgłoszenia zastrzeżenia zostały spełnione, **Komisja zgłosiła zastrzeżenia w poświadczeniach wiarygodności za 2025 r.** w odpowiednich rocznych sprawozdaniach z działalności.

Zastrzeżenia znosi się dopiero wtedy, gdy organy wdrażające programy wdrożą wystarczające środki naprawcze. Fakt, że od 25 % (w przypadku REGIO) do 33 % (w przypadku EMPL) zeszłorocznych zastrzeżeń zostało zniesionych, pokazuje, że zainteresowane państwa członkowskie skutecznie podjęły już działania naprawcze, co poprawiło skuteczność wdrożonych systemów, a tym samym zmniejszyło ryzyko zadeklarowania nieprawidłowych wydatków w ramach odnośnych programów.

Poziom nieprawidłowych wydatków w zestawieniach wydatków w obszarze spójności

W odniesieniu do uwagi Trybunału przedstawionej w **pkt 6.42–6.49** należy podkreślić, że ocena dotycząca okresu programowania 2014–2020 odzwierciedla szczególne okoliczności zamknięcia programu, charakteryzujące się **dużą ilością i wartością wydatków zadeklarowanych w końcowym zestawieniu wydatków** (**pkt 6.16**). Na podstawie najnowszego zestawu **pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności** przedłożonych w odniesieniu do okresu 2014-2020 dyrektorzy generalni stwierdzili w swoich odpowiednich rocznych sprawozdaniach z działalności, że w wydatkach poświadczonych Komisji w zestawieniach wydatków zatwierdzonych w 2025 r. nadal występują istotne nieprawidłowości, podobnie jak w ubiegłym roku. W celu określenia **ryzyka w momencie dokonywania płatności (kluczowy wskaźnik efektywności)** Komisja wykorzystała poziomy błędu zgłoszone przez państwa członkowskie, w odniesieniu do których do tej

pory przeprowadziła jedynie przegląd dokumentacji, a nie „potwierdzone" poziomy błędu na podstawie pełnego cyklu audytu, jak miało to miejsce w poprzednich latach. Odzwierciedla to sytuację, w której około 80 % pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności za ostatni rok obrachunkowy okresu 2014–2020 otrzymano w 2026 r. Umożliwiło to również przedstawienie reprezentatywnej oceny powiązanego ryzyka, w tym w odniesieniu do 20 % wniosków o zamknięcie przedłożonych w 2025 r. W przyszłości kompleksowy **plan kontroli Komisji na 2026 r.** – w tym, w razie potrzeby, prace weryfikacyjne na miejscu – **umożliwi ocenę kluczowego wskaźnika efektywności** i zapewni identyfikację oraz wyeliminowanie wszelkich odchyleń. Ten **dwuetapowy proces zatwierdzania** zwiększa zaufanie do rzetelności zgłoszonych wydatków, a jednocześnie umożliwia terminowe dostosowania na podstawie szczegółowych ustaleń z kontroli.

Dodatkowo **Komisja podaje** również szacowany ostrożny **maksymalny poziom ryzyka w momencie dokonywania płatności**, aby uwzględnić potencjalne dodatkowe ryzyko, przy zastosowaniu stawek zryczałtowanych dla poszczególnych programów w zależności od konkretnej sytuacji. Zgodnie z zaleceniem Trybunału[5] ta maksymalna wartość obejmuje też zachowawcze podejście mające na celu uwzględnienie potencjalnych błędów w wydatkach nieobjętych audytem, na przykład gdy przeprowadzono jedynie przegląd dokumentacji lub gdy w ramach trwających postępowań kontradyktoryjnych nadal wymagane są dodatkowe prace audytowe, lub aby wziąć także pod uwagę wyniki kontroli z poprzednich lat wskazujące na ewentualne utrzymujące się ryzyko w wydatkach objętych analizą.

W wyniku takiej oceny poszczególnych programów Komisja była w stanie określić, w których programach (częściach programów) występują **poważne uchybienia** (zob. załączniki 7.F do odpowiednich rocznych sprawozdań z działalności), **w odniesieniu do których zwrócono się o podjęcie działań naprawczych, oraz przedstawiła** informacje na temat korekt finansowych, które zastosowano jako środek następczy w związku z nieprawidłowościami wykrytymi w poprzednich latach.

W odniesieniu do okresu programowania 2021–2027, z uwagi na niski poziom zgłoszonych transakcji, Komisja przyjęła ostrożny szacunek ryzyka w momencie dokonywania płatności wynoszący 2 %.

Ocena ryzyka w odniesieniu do programów Interreg

W latach 2021–2027 programy Interreg (**pkt 6.50–6.51**) są kontrolowane przez odpowiednie instytucje audytowe programu na podstawie **jednej próby kontrolnej**, wybranej przez Komisję dla wszystkich zgrupowanych **programów EWT**. Oznacza to **znaczne uproszczenie** i zmniejszenie obciążenia związanego z audytem w przypadku programów Interreg, które tradycyjnie wiążą się z niższym ryzykiem niż programy główne, jak wynika ze zgłoszonych poziomów błędu w poszczególnych programach Interreg w latach 2014–2020. W przypadku zestawienia wydatków za lata 2024–2025 **łączny poziom błędu** dla próby Interreg obejmującej 48 programów **wynosi poniżej 1 %** (podobnie jak w poprzednim roku), co potwierdza niski profil ryzyka tych programów i skuteczność wspólnego podejścia kontrolnego.

Komisja przyjmuje do wiadomości błędy stwierdzone przez Trybunał w trzech programach Interreg, które skontrolowała w tym roku, i podejmie działania następcze, jeżeli uzna to za konieczne i wykonalne z prawnego punktu widzenia. Komisja będzie nadal monitorować i oceniać możliwy wpływ kwestii zidentyfikowanych podczas kontroli przeprowadzonych przez Trybunał i własnych

[5] Zob. sprawozdanie specjalne nr 26/2021, zalecenie 3 lit. a) oraz przegląd 03/2024, wnioski, s. 23.

audytów na swoje podejście audytowe w odniesieniu do przedmiotowych programów w trakcie wdrażania w latach 2021–2027.

3. Zamknięcie programów z okresu 2014–2020

Współprawodawcy **przedłużyli administracyjne terminy zamknięcia do lutego 2026 r.**[6], aby umożliwić instytucjom odpowiedzialnym za program przeprowadzenie wszystkich procedur należytej staranności i kontroli przed zadeklarowaniem końcowych wydatków.

Zamknięcie programów na lata 2014–2020 **obejmuje dwa etapy** na szczeblu Komisji: **zatwierdzenie zestawienia wydatków programu i powiązanego końcowego sprawozdania z realizacji** wraz z odpowiednią transakcją finansową (płatnością salda z ostatniego roku obrachunkowego lub odzyskaniem środków), a następnie **pisemne potwierdzenie państwu członkowskiemu, czy wszystkie kwestie dotyczące legalności i prawidłowości uznaje się za odpowiednio rozpatrzone**. Dopiero wówczas zamknięcie uznaje się za zakończone.

Jak określono w rozporządzeniu (UE) nr 1303/2013 w sprawie wspólnych przepisów na lata 2014–2020, zatwierdzanie zestawień wydatków przez Komisję musi być oddzielone od oceny legalności i prawidłowości. W związku z tym Komisja będzie nadal **przeprowadzać szczegółowe kontrole legalności i prawidłowości w odniesieniu do wszystkich programów**, nawet po dokonaniu płatności salda (lub odzyskaniu środków) w momencie zamknięcia. Gwarantuje to, że przed zakończeniem procesu zamknięcia żadna z otwartych kwestii audytowych nie pozostanie nierozstrzygnięta. Komisja może definitywnie zamknąć program wyłącznie wówczas, gdy ma pewność, że **szacowany łączny poziom błędu rezydualnego nie przekracza 2 %** dla każdego roku obrachunkowego danego okresu programowania oraz że organy wdrażające programy odpowiednio zajęły się wszystkimi stwierdzonymi nieprawidłowościami i ryzykiem. Komisja rozpoczęła informowanie o postępach w zakresie zamknięcia okresu 2014–2020 w swoich rocznych sprawozdaniach z działalności za 2025 r. Do końca maja 2025 r. zamknięto 73 programy REGIO i 56 programów EMPL, z czego odpowiednio 21 i 13 programów zostało zamkniętych „w pełni", czyli również z punktu widzenia legalności i prawidłowości.

Aby zweryfikować stan gotowości instytucji odpowiedzialnych za program do zamknięcia, w latach 2024 i 2025 Komisja przeprowadziła **audyty prewencyjne** w odniesieniu do próby programów uznanych za obarczone ryzykiem w celu zapewnienia, aby odpowiednie instytucje terminowo przeprowadzały wszystkie wymagane weryfikacje zgodnie z wytycznymi Komisji dotyczącymi zamknięcia, w tym w celu zapobiegania pozostałym nieprawidłowościom i ich korygowania oraz podjęcia odpowiednich działań następczych w związku ze wszystkimi zgłoszonymi wynikami audytów przed zamknięciem. Więcej szczegółowych informacji dotyczących tych audytów znajduje się w załącznikach 7I do rocznych sprawozdań z działalności DG REGIO i EMPL za 2024 r.

Zamknięcie stanowi kluczowe zabezpieczenie w ramach uzyskiwania pewności w odniesieniu do polityki spójności służące ochronie budżetu UE. W momencie zamknięcia państwa członkowskie zgłosiły w lutym 2026 r. rekordowo wysokie korekty finansowe w wysokości 6,5 mld EUR – znacznie powyżej poziomów z poprzednich lat. W przypadku gdy zgłoszone poziomy błędu rezydualnego nadal przekraczają 2 % (lub gdy Komisja ponownie obliczyła te poziomy i wyniosły one powyżej 2 % po przeprowadzeniu swojej oceny pakietu zamknięcia lub w wyniku swoich audytów), Komisja stosuje korekty finansowe w celu zapewnienia, aby ryzyko dla wszystkich programów pozostawało poniżej progu istotności przed ostatecznym zamknięciem programu. Gwarantuje to obniżenie ryzyka

[6] Rozporządzenie (UE) 2024/795 – przyjęte przez współprawodawców 29 lutego 2024 r. – w sprawie ustanowienia *Platformy na rzecz Technologii Strategicznych dla Europy (STEP)*.

rezydualnego poniżej progu istotności przed ostatecznym zamknięciem programu oraz należyte wyłączenie nieprawidłowych wydatków z budżetu UE.

4. Okres programowania 2021–2027

Komisja zapewnia państwom członkowskim wsparcie **w celu wzmocnienia ich zdolności administracyjnych, w celu poprawy i przyspieszenia wdrażania oraz w celu wyeliminowania wąskich gardeł** w inwestycjach na wiele sposobów. W ciągu ostatnich kilku lat Komisja przedstawiła kilka wniosków, w tym niedawno przyjęty **przegląd śródokresowy polityki spójności**, co pomogło im zająć się nowymi priorytetami, a jednocześnie zwiększyło dostępną elastyczność i wprowadziło dalsze środki upraszczające. Ponieważ **liczba wybranych projektów** w terenie wynosi **około 65 %** dostępnej puli środków na programy spójności w latach 2021–2027, realizacja finansowa znacznie przyspieszyła w 2025 r. i wiele państw członkowskich złożyło wnioski o płatność znacznie przekraczające ich docelowy poziom umorzenia „n+3". Komisja uważa, że zmiany wprowadzone w koncepcji i strukturze systemu zarządzania i kontroli w latach 2021–2027 umożliwiają **zwiększenie skuteczności kontroli** (**pkt 6.12**). Instytucje zarządzające są obecnie zobowiązane do skoncentrowania wysiłków i zasobów na obszarach najbardziej narażonych na błędy poprzez **weryfikacje zarządcze oparte na analizie ryzyka**, po przeprowadzeniu ostrożnej oceny ryzyka, która musi stale uwzględniać wyniki wszystkich przeprowadzonych weryfikacji i audytów. W 2025 r. w przypadku większości programów w państwach członkowskich skutecznie stosowano takie weryfikacje oparte na analizie ryzyka, podczas gdy w przypadku innych programów – ze względów ostrożnościowych – nadal stosowano podejście polegające na stuprocentowej weryfikacji wydatków. W ramach **audytów** (przeprowadzanych przez instytucje audytowe i Komisję) stale sprawdza się, czy instytucje zarządzające skutecznie oceniają ryzyko w swoich programach i w stosownych przypadkach wdrażają weryfikacje zarządcze oparte na analizie ryzyka, **aby zapewnić większą efektywność i zdolność do wykrywania błędów**. Ponadto aby zmniejszyć obciążenie związane z audytem, gdy wyniki kontroli dowodzą, że systemy funkcjonują prawidłowo, w rozporządzeniu zezwala się na stosowanie w programach „**zaawansowanych rozwiązań w zakresie proporcjonalności**", które zapewniają szereg elastycznych rozwiązań i uproszczeń w weryfikacjach i audytach. W przypadku gdy dowody wskazują na pogorszenie sytuacji, Komisja może zażądać od państwa członkowskiego przywrócenia pełnych kontroli w odniesieniu do danego programu lub programów.

Pomimo dotychczasowego niskiego poziomu wdrożenia **wieloletnia funkcja naprawcza** już przynosi rezultaty w odniesieniu do programów na lata 2021–2027: państwa członkowskie wycofały już 1 mld EUR z rocznych sprawozdań finansowych za lata 2021–2027. Ponadto usprawniono stosowanie korekt finansowych netto, co stanowi zachętę do stosowania solidnych procedur kontroli. Na podstawie zaleceń Trybunału i przepisów rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów Komisja niezwłocznie wszczyna obecnie procedury w przypadkach, w których wydatki w zatwierdzonych zestawieniach wydatków uznano za nieprawidłowe i nie zostały one wykryte ani zgłoszone przez państwa członkowskie.

5. Wnioski zawarte w sprawozdaniu Trybunału

Komisja jest przekonana, że jej obliczenia dotyczące **ryzyka w momencie dokonywania płatności**, w tym maksymalnego ryzyka, w którym uwzględniono wyniki Trybunału bez ekstrapolacji, ale po przeprowadzeniu wnikliwej oceny, czy wyniki te mogą dotyczyć także innych programów, **rzetelnie prezentują** rzeczywistą sytuację, z uwzględnieniem szczególnych ryzyk zidentyfikowanych dla każdego programu.

Fakt, że obliczone przez Komisję ryzyko w momencie dokonywania płatności **nadal przekraczało próg istotności** w odniesieniu do okresu 2014–2020, mimo że nie było na poziomie zgłoszonym przez Trybunał z powodów wymienionych w sekcji II.1 powyżej, wskazuje jednak na **utrzymujące się problemy z legalnością i prawidłowością w przypadku niektórych programów, które wymagają ścisłego monitorowania**.

W ostatnich latach, biorąc również pod uwagę wnioski i zalecenia Trybunału, Komisja znacznie **wzmocniła swój system nadzoru**, w szczególności przez wzmocniony nadzór nad organami odpowiedzialnymi za program za pomocą ukierunkowanego planu działania uzgodnionego wspólnie pod koniec 2024 r. w celu wyeliminowania niedociągnięć w zakresie zdolności wykrywania stwierdzonych zarówno przez Trybunał, jak i przez Komisję. **Komisja dokonała również przeglądu swojej strategii audytów**, aby przeprowadzić więcej audytów zgodności w celu powtórzenia prac instytucji audytowych na wcześniejszym etapie okresu programowania – co pozwoli na objęcie kontrolą wszystkich głównych instytucji audytowych co najmniej raz do końca 2026 r. – oraz aby dokonać prewencyjnego przeglądu list sprawdzających stosowanych przez instytucje audytowe w latach 2021–2027.

Na poziomie instytucji audytowych widoczne są już pierwsze rezultaty, jako że po raz pierwszy **poziom błędu zgłoszony przez te instytucje** wyniósł 3,9 % w odniesieniu do funduszy DG EMPL oraz 3,7 % w przypadku funduszy DG REGIO, **co świadczy o wyższej skuteczności działań**. Ponadto uzgodnione dwustronnie plany działania mające na celu zwiększenie zdolności organów odpowiedzialnych za program w zakresie wykrywania są poddawane corocznemu przeglądowi z udziałem wszystkich państw członkowskich, co zapewnia szybkie rozstrzygnięcie problematycznych kwestii w celu usprawnienia wdrażania. Komisja uważa, że konieczne są dalsze działania na rzecz zapewnienia wiarygodności i identyfikowalności weryfikacji zarządczych opartych na analizie ryzyka. W związku z tym ogłosiła też niedawno zaproszenie do składania ofert dotyczące **budowania zdolności administracyjnych na potrzeby przyszłej polityki spójności**: eliminowanie błędów, wyzwania związane z wdrażaniem oraz nowe potrzeby w zakresie zdolności. W celu zapewnienia, aby wysiłki na rzecz budowania zdolności przyniosły wymierne usprawnienia, konieczne jest powiązanie usług wsparcia z wnioskami wyciągniętymi z wdrażania i wynikami audytów. Przez analizę podstawowych przyczyn najczęstszych błędów i wyzwań związanych z wdrażaniem oraz przekładanie wyciągniętych wniosków na priorytety w zakresie budowania zdolności Komisja może dostosować i udoskonalić swoją ofertę budowania zdolności. To **oparte na dowodach podejście** pomaga zapewnić, aby narzędzia, szkolenia i wytyczne oferowane przez Komisję bezpośrednio odpowiadały na praktyczne wyzwania, przed którymi stoją organy wdrażające programy.

Komisja uwzględniła wszystkie te **doświadczenia** i wyniki przy **opracowywaniu okresu programowania po 2027 r.** i zaproponowała system płatności oparty na wynikach oraz wykorzystała zdobyte doświadczenia do opracowania prostszego i solidniejszego modelu uzyskiwania pewności, zapewniającego Komisji stałą i silną rolę nadzorczą oraz zgodność zadeklarowanych wydatków z obowiązującym prawem. Celem jest **dalsze ograniczenie ryzyka błędu** przy jednoczesnym utrzymaniu należytego zarządzania finansami na wszystkich szczeblach.

III. ODPOWIEDZI KOMISJI NA ZALECENIA

Zalecenie 6.1 – Udoskonalenie wyboru uproszczonych metod rozliczania kosztów i lepsze uzasadnianie tego wyboru

Komisja powinna:

a) promować stosowanie przez instytucje zarządzające „gotowych" (standardowych) uproszczonych metod rozliczania kosztów dostępnych na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów i powiązanych rozporządzeń dotyczących poszczególnych funduszy;

b) przypomnieć instytucjom zarządzającym o wymogu, by przechowywały dokumentację uzasadniającą zastosowanie uproszczonych metod rozliczania kosztów, których stosowanie rozpoczęto w poprzednich okresach programowania, oraz by odpowiednio ją aktualizowały oraz

c) dalej wspierać państwa członkowskie w poszerzaniu wiedzy na temat uproszczonych metod rozliczania kosztów przez zachęcanie instytucji zarządzających do dzielenia się dobrymi praktykami w zakresie ustanawiania i stosowania uproszczonych metod rozliczania kosztów, a w szczególności położyć nacisk na zmniejszenie złożoności dla beneficjentów i ostatecznych odbiorców.

Termin realizacji: do końca 2027 r.

Komisja **przyjmuje** zalecenie 6.1 lit. a), b) i c).

Komisja stale wspiera państwa członkowskie w przyjmowaniu i stosowaniu uproszczonych metod rozliczania kosztów przez szeroki zakres inicjatyw, w tym za pośrednictwem transnarodowych sieci EFS+ i REGIO ds. uproszczenia, warsztatów z udziałem wielu krajów i wydarzeń krajowych. Za pośrednictwem tych forów i wydarzeń Komisja będzie nadal promować dzielenie się wiedzą i wymianę informacji z zainteresowanymi organami państw członkowskich odpowiedzialnymi za programy.

W szczególności **Komisja będzie nadal promować uproszczenie przez ułatwianie wymiany dobrych praktyk między państwami członkowskimi**. Uproszczenie można osiągnąć za pomocą różnych metod, w zależności od szczególnych potrzeb danego państwa członkowskiego. W przypadku programów charakteryzujących się szczególnymi potrzebami i wymagających rozszerzonej wiedzy, uproszczenie można osiągnąć przez opracowanie i wdrożenie konkretnych metodyk uproszczonych metod rozliczania kosztów, natomiast w przypadku innych programów łatwiejsze jest stosowanie gotowych uproszczonych metod rozliczania kosztów przewidzianych w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów i odpowiednich rozporządzeniach dotyczących poszczególnych funduszy, a także metod przyjętych przez Komisję w rozporządzeniach delegowanych. **Komisja będzie zachęcać państwa członkowskie do dostosowania wykorzystywania uproszczonych metod rozliczania kosztów w zależności od potrzeb programów**.

Jeżeli chodzi o stosowanie uproszczonych metod rozliczania kosztów z poprzednich okresów programowania, Komisja opublikowała pytania dotyczące interpretacji w tym zakresie i sprecyzowała warunki, na jakich można to zrobić, w wytycznych dotyczących stosowania uproszczonych metod rozliczania kosztów C/2024/7467, sekcja 3.2.6. Komisja nadal promuje też dobre praktyki w zakresie aktualizacji danych wykorzystywanych w ramach starszych metodyk. Informacje te zostały następnie

przekazane państwom członkowskim podczas webinarium dotyczącego uproszczonych metod rozliczania kosztów zorganizowanego 26 marca 2026 r. przez DG EMPL, DG REGIO i DAC oraz na posiedzeniu grupy ekspertów ds. rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, które odbyło się 17 czerwca 2026 r.

W okresie programowania 2021–2027 **Komisja będzie nadal organizować specjalne sesje poświęcone stosowaniu uproszczonych metod rozliczania kosztów**, w tym ich wykorzystaniu z poprzednich okresów programowania, ze szczególnym uwzględnieniem uproszczenia dla beneficjentów podczas kolejnych posiedzeń transnarodowych sieci ds. uproszczenia, warsztatów z udziałem wielu krajów oraz wydarzeń krajowych.

Zalecenie 6.2 – Aktualizacja oceny ryzyka w odniesieniu do programów Interreg

Komisja powinna przeanalizować i w razie potrzeby zaktualizować ocenę ryzyka dotyczącą programów Interreg, uwzględniając błędy wykryte w tym roku przez Trybunał, a także wyniki własnych prac audytowych, a następnie podjąć w związku z nimi odpowiednie działania.

Termin realizacji: do końca 2027 r.

Komisja **przyjmuje** zalecenie 6.2.

Komisja będzie stale oceniać i w razie potrzeby aktualizować swoją ocenę ryzyka w odniesieniu do programów Interreg na lata 2021–2027, biorąc pod uwagę wykryte błędy. Wyniki audytów przeprowadzonych na rocznej próbie programów Interreg będą monitorowane w celu zapewnienia odpowiedniego ograniczenia zidentyfikowanego ryzyka. Przyjęte podejście kontrolne na lata 2021–2027, oparte na podstawie prawnej uzgodnionej przez współprawodawcę, umożliwia uwzględnienie szczególnych rodzajów ryzyka, które można zidentyfikować podczas wdrażania, oraz podjęcie środków łagodzących (takich jak zwiększenie próby w przypadku konkretnych programów uznanych za obarczone większym ryzykiem).

Komisja ponownie przeprowadzi prace kontrolne zrealizowane w odniesieniu do próby programów Interreg. Po otrzymaniu wyników kolejnego (i trzeciego) badania **Komisja podsumuje je i zdecyduje, czy konieczne są dodatkowe działania kontrolne**.

ODPOWIEDZI KOMISJI EUROPEJSKIEJ NA SPRAWOZDANIE ROCZNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO ZA 2025 R. ROZDZIAŁ 7: Zasoby naturalne i środowisko

I. ODPOWIEDZI KOMISJI W SKRÓCIE

Dział 3 wieloletnich ram finansowych (WRF) „Zasoby naturalne i środowisko" obejmuje wydatki UE na: (i) wspólną politykę rolną (WPR); (ii) Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji; (iii) politykę morską i politykę rybołówstwa oraz (iv) LIFE – Program działań na rzecz środowiska i klimatu.

Cele WPR, określone w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i rozporządzeniach w sprawie WPR, są następujące: (i) zwiększenie wydajności rolnictwa; (ii) zapewnienie odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej; (iii) stabilizacja rynków; (iv) zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw oraz (v) zapewnienie rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów. Ponadto WPR wspiera inwestycje mające na celu modernizację rolnictwa, zwiększenie zrównoważenia środowiskowego i klimatycznego oraz rozwój obszarów wiejskich.

WPR na lata 2023–2027 charakteryzowała się rezygnacją z podejścia opartego na zgodności na rzecz modelu opartego na wynikach, co zapewniło państwom członkowskim większą elastyczność w opracowywaniu planów strategicznych WPR obejmujących interwencje dostosowane do ich szczególnych potrzeb. W sprawozdaniu Komisji z 2025 r.[1] z realizacji tych planów potwierdzono, że w 2024 r. przekroczono średnio większość celów pośrednich związanych ze środowiskiem i klimatem określonych w tych planach strategicznych.

WPR funkcjonuje w ramach zarządzania dzielonego, wspieranego przez kompleksowy system zarządzania i kontroli. Te solidne i wielopoziomowe ramy uzyskiwania pewności obejmują kontrole na szczeblu krajowym, niezależne audyty i nadzór Komisji, a także przeglądy wyników przeprowadzane co dwa lata. Ramy te skutecznie zapewniły ochronę interesów finansowych UE.

Komisja koncentruje się na wynikach i właściwym funkcjonowaniu systemów zarządzania w państwach członkowskich, zapewniających zarówno jakość wyników, jak i legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń. W związku z tym, w przeciwieństwie do poprzedniego okresu programowania WPR 2014–2022, państwa członkowskie nie są już zobowiązane do przekazywania szczegółowych danych statystycznych z kontroli na poziomie beneficjenta. Zamiast tego muszą one składać sprawozdania dotyczące wyników polityki w oparciu o wskaźniki produktu i wskaźniki rezultatu. W związku z tym Komisja nie oblicza już poziomu błędu ani ryzyka w momencie dokonywania płatności w odniesieniu do wydatków w ramach planów strategicznych WPR[2].

Komisja z zadowoleniem przyjmuje stosunkowo niższy szacowany poziom błędu w płatnościach bezpośrednich (z wyłączeniem ekoschematów), co potwierdza ważną rolę zintegrowanego systemu

---

1 COM(2026) 37 EUR-Lex - 52026DC0037 - PL - EUR-Lex.

2 Zamiast określać poziom błędu i ryzyko w momencie dokonywania płatności, Komisja dzieli wydatki w ramach WPR na lata 2023–2027 na trzy kategorie ryzyka (niskie, średnie i wysokie) na podstawie ostatecznej skorygowanej klasyfikacji systemów zarządzania wprowadzonych przez państwa członkowskie. Jednostki certyfikujące ustalają tę klasyfikację co roku w drodze oceny właściwego funkcjonowania systemów zarządzania w podziale na poszczególne interwencje/agencje płatnicze, która to ocena może być dostosowywana przez Komisję indywidualnie dla każdego przypadku, z uwzględnieniem własnych ustaleń z kontroli oraz ustaleń Trybunału Obrachunkowego.

zarządzania i kontroli, w tym systemu identyfikacji działek rolnych, w zapobieganiu ryzyku błędu i ograniczaniu tego ryzyka.

II. ODPOWIEDZI KOMISJI NA GŁÓWNE UWAGI TRYBUNAŁU

1. Prawidłowość transakcji

Wyniki badania transakcji

W ramach WPR funkcjonuje system planowania, audytu i korekty obejmujący kilka lat. Z zadowoleniem przyjmujemy fakt, że w **pkt 7.18** oraz **ramkach 7.2** i **7.3** Trybunał przyznaje, iż w sześciu przypadkach – obejmujących uprawnienie do rozporządzania gruntami w Chorwacji (**ramka 7.3**) i we Francji oraz dotyczących nieprzestrzegania wymogu prowadzenia działalności rolniczej w Grecji (**ramka 7.2**) – Komisja poczyniła podobne ustalenia podczas własnych kontroli, niezależnie od kontroli przeprowadzonych przez Trybunał w tych państwach członkowskich i przed tymi kontrolami Trybunału. Procedury w przypadku stwierdzenia niezgodności na potrzeby tych kontroli są obecnie w toku, a ryzyko dla funduszy zostanie objęte proponowaną korektą finansową w przypadkach, w których w wyniku tych procedur potwierdzone zostaną potencjalne poważne niedociągnięcia.

Tych sześć przypadków odpowiada poziomowi błędu wynoszącemu 1,1 % (kategoria „zadeklarowane grunty niekwalifikowalne” na **rys. 7.4**), co oznacza, że gdyby je wykluczono, szacowany przez Trybunał poziom błędu byłby o 1,1 punktu procentowego niższy.

Kluczowym elementem ram kontroli płatności obszarowych i dopłat do zwierząt w ramach WPR jest zintegrowany system zarządzania i kontroli, który objął 66 % wydatków w ramach zarządzania dzielonego WPR w 2025 r. i w związku z tym nadal odgrywał bardzo ważną rolę w zapewnianiu nadzoru finansowego.

Jak zauważono w **pkt 7.20** sprawozdania Trybunału, organy państw członkowskich dysponowały informacjami niezbędnymi do zapobiegania błędom lub ich skorygowania w 19 przypadkach błędów kwantyfikowalnych, co mogło obniżyć szacowany poziom błędu o 2,4 punktu procentowego. Komisja aktywnie wspiera państwa członkowskie w ograniczaniu błędów przez upraszczanie przepisów, promowanie narzędzi takich jak uproszczone metody rozliczania kosztów oraz wykorzystanie technologii takich jak dane generowane przez satelity Sentinel systemu Copernicus i system monitorowania obszarów. Dodatkowe wytyczne, budowanie zdolności i wymiana najlepszych praktyk dodatkowo ulepszają zapobieganie błędom i ich wykrywanie.

Komisja uważa, że zgodnie z jej własną oceną około połowę poziomu błędu oszacowanego przez Trybunał można przypisać błędom związanym z zadeklarowanymi gruntami niekwalifikowalnymi, w tym uprawnieniem do rozporządzania gruntami, oraz nieprzestrzeganiem zobowiązań rolnośrodowiskowych i zobowiązań wynikających z ekoschematów.

Komisja nie zgadza się z oceną Trybunału odnoszącą się do dwóch transakcji, dotyczącą w jednym przypadku braku podstawowych dokumentów potwierdzających, ponieważ zdaniem Komisji obecność dokumentów potwierdzających nie jest elementem kwalifikowalności w odniesieniu do tej konkretnej transakcji.

Płatności bezpośrednie

Komisja z zadowoleniem przyjmuje wniosek Trybunału, zgodnie z którym poziom błędu był niższy w przypadku płatności bezpośrednich (z wyłączeniem ekoschematów) (**pkt 7.17**).

Uprawnienie do rozporządzania gruntami

W celu otrzymania płatności bezpośrednich rolnicy muszą spełnić warunek prawny dotyczący uprawnienia do rozporządzania gruntami. Weryfikacja tego warunku jest ważna dla zapobiegania nieprawidłowościom i ochrony interesów finansowych UE.

Już w 2021 r. DG AGRI wydała notę[3] dla państw członkowskich na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1307/2013 i wyroku Trybunału w sprawie C-216/19[4]. Obecne rozporządzenie (UE) 2021/2115 nie zmieniło tego wymogu, a orzecznictwo zostało rozwinięte wyrokiem Trybunału w sprawie C-434/24[5]. W wytycznych Komisji dla państw członkowskich wyjaśniono cztery główne punkty przedstawione poniżej.

- Wymogiem jest zgodne z prawem i faktyczne użytkowanie gruntu przez rolnika w oparciu o podstawę prawną wynikającą z mającego zastosowanie prawa krajowego.
- Państwa członkowskie powinny akceptować wszelkiego rodzaju umowy lub tytuły prawne, które sprawiają, że użytkowanie gruntu jest „zgodne z prawem" na podstawie ich prawa krajowego. Na przykład państwa członkowskie mogą oprzeć spełnienie warunku dotyczącego „uprawnienia do rozporządzania gruntami" na faktycznym stosunku uzgodnionym przez użytkownika i właściciela gruntu, takim jak porozumienie ustne, lub mogą zwrócić się o formalną umowę dzierżawy.
- Możliwość domniemania, że rolnik posiada uprawnienie do rozporządzania gruntami, jeżeli spełnione są określone warunki, również leży w gestii państwa członkowskiego.
- Państwa członkowskie mają ogólny obowiązek przeprowadzania systematycznych kontroli, które nie ograniczają się do podwójnych wniosków. Państwa członkowskie mogą decydować o zakresie tych kontroli w świetle swojej specyfiki krajowej i zgodnie z zasadą proporcjonalności. Państwa członkowskie mogą również zdecydować, w którym momencie rolnicy muszą udowodnić uprawnienie do rozporządzania gruntami: w momencie składania wniosku, podczas kontroli na miejscu, podczas kontroli administracyjnych itp.

Komisja i jednostki certyfikujące systematycznie zajmują się weryfikacją uprawnienia do rozporządzania gruntami w ramach swoich audytów. Obejmuje to ukierunkowane badanie systemów kontroli wdrożonych przez agencje płatnicze w celu zapewnienia zgodności z tym warunkiem kwalifikowalności. Uprawnienie do rozporządzania gruntami jest wyraźnie określone w dokumencie roboczym Komisji w sprawie poważnych niedociągnięć[6] ze względu na związane z nim potencjalne zagrożenie dla interesów finansowych UE i celów WPR. Z tego powodu jest ono objęte mniejszą tolerancją marginesu zniekształceń w badaniu mechanizmów kontroli, co odzwierciedla jego krytyczne znaczenie.

W razie stwierdzenia niedociągnięć Komisja podejmuje działania w ramach procedury w przypadku stwierdzenia niezgodności i stosuje korekty finansowe, jeżeli jest to konieczne do ochrony budżetu. Jednostki certyfikujące kierują się ponadto wytyczną nr 2 (RB2025)[7], aby nadać priorytetowe

---

3 Uwaga dotycząca wymogu „kwalifikujących się hektarów w dyspozycji rolnika".

4 Land Berlin - ECLI:EU:C:2020:1046.

5 APIA - Centrul Județean Bistrița-Năsăud - ECLI:EU:C:2026:247.

6 Dokument roboczy w sprawie identyfikowania potencjalnych poważnych niedociągnięć do celów misji dyrekcji DG AGRI ds. zapewniania jakości i audytu, polegającej na zapewnieniu pewności.

7 Wytyczna w sprawie rocznego audytu certyfikacyjnego wydatków EFRG/EFRROW, rok budżetowy 2025.

znaczenie badaniu kontroli związanych z uprawnieniem do rozporządzania gruntami, obok innych obszarów wysokiego ryzyka, takich jak konflikty interesów i podwójne finansowanie. Zapewnia to solidny nadzór i działania naprawcze w celu ograniczenia ryzyka systemowego.

Konkretne państwa członkowskie

Komisja jest świadoma długotrwałej sytuacji w Grecji i od kilku lat śledzi warunki w tym kraju. W przeszłości zastosowano znaczne korekty finansowe i nowe procedury w przypadku stwierdzenia niezgodności są obecnie w toku. Jedna z tych procedur obejmuje uchybienia w kontroli zgodności z wymogiem prowadzenia działalności rolniczej, do którego Trybunał odniósł się w **ramce 7.2**.

Ekoschematy i zobowiązania rolno-środowiskowo-klimatyczne

Ekoschematy i działania rolno-środowiskowo-klimatyczne są głównymi instrumentami WPR na lata 2023–2027, mającymi na celu dostosowanie praktyk rolniczych do celów środowiskowych i klimatycznych UE. Wprowadzone jako dobrowolne narzędzie w ramach płatności bezpośrednich ekoschematy nagradzają rolników za wdrażanie zrównoważonych praktyk (takich jak dywersyfikacja upraw, poprawa zdrowia gleby czy ograniczenie środków chemicznych), które wzmacniają różnorodność biologiczną, poprawiają zasobooszczędność i zwiększają sekwestrację dwutlenku węgla. Jednocześnie działania rolno-środowiskowo-klimatyczne (w ramach rozwoju obszarów wiejskich) wspierają długoterminowe zobowiązania agroekologiczne, ukierunkowane na wyzwania takie jak ochrona wody, ochrona siedlisk i odporność na zmianę klimatu. Obydwa instrumenty odzwierciedlają dwutorowe zaangażowanie w działania na rzecz zrównoważonego rozwoju i wydajności w ramach WPR oraz zapewniają utrzymanie konkurencyjności rolnictwa UE na rynkach światowych przy jednoczesnym dostarczaniu dóbr publicznych. Ambicje i zdolność adaptacji schematów przekładają się na typową dla nich złożoność. Aby były skuteczne, muszą być zaprojektowane z uwzględnieniem zróżnicowanych warunków regionalnych, struktur gospodarstw rolnych i priorytetów środowiskowych, w połączeniu z jasnymi zasadami kwalifikowalności.

Komisja przyjmuje do wiadomości błędy stwierdzone przez Trybunał w przypadku ekoschematów (**pkt 7.22**) oraz w przypadku zobowiązań rolno-środowiskowo-klimatycznych (**pkt 7.24**). Błędy te można przypisać typowej dla tych schematów złożoności, o której wspomniano powyżej. Wynika ona z tego, że dobrowolny i innowacyjny charakter tych schematów oznacza konieczność dostosowania ich do zróżnicowanych warunków regionalnych, szczegółowych kryteriów kwalifikowalności i różnych struktur gospodarstw rolnych. Ponadto ponieważ ekoschematy są nowym instrumentem w ramach planów strategicznych WPR, niektóre schematy wiążą się z wyzwaniami dotyczącymi wdrażania, zwłaszcza gdy państwa członkowskie wprowadziły nowatorskie lub w dużym stopniu indywidualnie dostosowane środki. Aby rozwiązać te problemy, Komisja zapewniła państwom członkowskim znaczne wsparcie, w tym wytyczne dotyczące najlepszych praktyk w zakresie zobowiązań rolnośrodowiskowych i klimatycznych oraz zalecenia dotyczące sposobów poprawy systemów kontroli. Niedawne uproszczenie procedur zmiany krajowych planów strategicznych WPR również umożliwia szybsze dostosowania w celu zwiększenia atrakcyjności schematów i stopnia spełnienia wymagań. Wszelkie ryzyko dla funduszu nadal monitoruje się za pomocą procedur w przypadku stwierdzenia niezgodności, a stała współpraca z państwami członkowskimi ma na celu zapewnienie spójnego i skutecznego wdrażania.

2. Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania

Sprawozdawczość DG AGRI i DG MARE na temat prawidłowości wydatków

Państwa członkowskie są zobowiązane do przesyłania Komisji co roku „pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności", w tym nowych rocznych sprawozdań z realizacji celów oraz opinii i sprawozdań jednostki certyfikującej. Komisja wykorzystuje te informacje, wyniki własnych ustaleń z audytów oraz wyniki kontroli Trybunału, aby sformułować wnioski dotyczące uzyskania pewności w odniesieniu do wydatków w ramach WPR.

W przypadku wydatków w ramach WPR (w tym zarówno tych opartych na wynikach, jak i tych opartych na zgodności z przepisami) Komisja szacuje, że 64 % wydatków znajduje się w segmencie niskiego ryzyka, natomiast 20 % – w segmencie średniego ryzyka, a 16 % – wysokiego ryzyka.

Wyniki te nie są bezpośrednio porównywalne z szacunkami Trybunału dotyczącymi poziomu błędu, ponieważ klasyfikacja ryzyka Komisji opiera się na ocenach funkcjonowania systemów zarządzania państw członkowskich, a nie na pomiarach błędów statystycznych. Wyniki nadal wskazują jednak na wysoki poziom pewności, odzwierciedlający skuteczność systemów kontroli państw członkowskich dzięki udoskonalonym ocenom i wynikającej z nich klasyfikacji systemów przez jednostki certyfikujące z jednej strony oraz działaniom Komisji mającym na celu stałą ochronę budżetu UE z drugiej strony.

Spadek szacowanych wydatków w segmencie niskiego ryzyka w 2025 r. do 64 % (z 77 % w 2024 r.) odzwierciedla przede wszystkim większą kontrolę ze strony jednostek certyfikujących, zwłaszcza w obszarach wydatków takich jak podstawowe wsparcie dochodu, wsparcie dochodów związane z produkcją i ekoschematy, a nie faktyczny wzrost ryzyka bazowego. Dostosowanie to odzwierciedla poprawę zdolności wykrywania i skutki zamknięcia programów rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2022, w związku z którym państwa członkowskie przyspieszyły wydatki, aby zmaksymalizować absorpcję funduszy i uniknąć ich umorzenia. Łącznie czynniki te potwierdzają, że systemy kontroli funkcjonują zgodnie z założeniami.

DG AGRI stale współpracuje z państwami członkowskimi, aby sprostać głównym wyzwaniom związanym z wdrażaniem WPR poprzez różne działania na rzecz budowania zdolności i promowanie najlepszych praktyk. W razie potrzeby uruchamia się procedury w przypadku stwierdzenia niezgodności w celu wykluczenia z finansowania UE wydatków poniesionych niezgodnie z przepisami UE, dzięki czemu zapewnia się ochronę budżetu UE przed wydatkami, którymi nie powinien był zostać obciążony.

Przegląd sprawozdawczości z realizacji celów w ramach WPR na lata 2023–2027

Komisja przyjmuje do wiadomości uwagi Trybunału, które potwierdzają skuteczność własnych procedur Komisji zmierzających do zapewniania dokładności sprawozdawczości z realizacji celów WPR. Z zadowoleniem przyjmujemy potwierdzenie przez Trybunał, że Komisja prawidłowo zastosowała kontrole i korekty wydatków.

Jak zauważa Trybunał, od 2025 r. zaprzestano rozliczania realizacji celów ze względu na nieproporcjonalne wysiłki w stosunku do wyników w ramach tego działania, z jednoczesnym dążeniem do uproszczenia procedur. Komisja pozostaje w pełni zaangażowana w utrzymanie solidnych mechanizmów uzyskiwania pewności w ramach WPR.

III. ODPOWIEDZI KOMISJI NA ZALECENIA

Zalecenie 7.1 – Współpraca z państwami członkowskimi w celu lepszego kontrolowania uprawnienia do rozporządzania gruntami

W kontekście planowania wdrażania WPR na lata 2028–2034 Komisja powinna współpracować z państwami członkowskimi w celu usprawnienia ich systemów kontroli, aby zagwarantować uprawnienie beneficjentów do rozporządzania zadeklarowanymi gruntami.

Termin realizacji: 2027 r.

Komisja **przyjmuje** to zalecenie.

Chociaż systemy kontroli państw członkowskich muszą wykraczać poza oczywiste przypadki, Komisja przypomina, że Trybunał Sprawiedliwości potwierdził swobodę państw członkowskich w opracowywaniu proporcjonalnych i skutecznych kontroli dostosowanych do ich specyfiki krajowej.

Aby wesprzeć państwa członkowskie, Komisja pracuje nad udostępnieniem najlepszych praktyk i przykładów dotyczących sposobów radzenia sobie z trudnymi sytuacjami (np. w przypadku braku pisemnej umowy o użytkowaniu gruntów) oraz podkreśla, że kontrole muszą wykraczać poza weryfikację podwójnych wniosków, aby zapewnić skuteczność bez nakładania nadmiernych obciążeń na rolników lub administracje.

Wyniki monitorowania realizacji zaleceń z lat poprzednich

Komisja z zadowoleniem przyjmuje ocenę Trybunału (**pkt 7.45, załącznik 7.2**) stwierdzającą, że zalecenie 7.1 zawarte w sprawozdaniu rocznym za 2023 r. (dotyczące zbadania skuteczności krajowych rozwiązań dotyczących ustalania górnego limitu i którego termin realizacji przypadał na koniec 2025 r.) zostało zrealizowane.

ODPOWIEDZI KOMISJI EUROPEJSKIEJ NA SPRAWOZDANIE ROCZNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO ZA 2025 R. ROZDZIAŁ 8: MIGRACJA I ZARZĄDZANIE GRANICAMI, BEZPIECZEŃSTWO I OBRONA

I. ODPOWIEDZI KOMISJI W SKRÓCIE

Komisja zamierza dokładać dalszych starań w obszarach, w których zidentyfikowano niedociągnięcia, aby zmniejszyć ryzyko wystąpienia błędów w przyszłości.

Komisja z zadowoleniem przyjmuje wnioski Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, zgodnie z którymi 1) instytucje audytowe, w których przeprowadzono wizyty, opracowały i wdrożyły szczegółowe procedury umożliwiające im informowanie o przeprowadzonych pracach w rocznych sprawozdaniach z kontroli oraz 2) ogólnie rzecz biorąc, instytucje audytowe, w których przeprowadzono wizyty, opracowały szczegółowe programy audytu i stosowały listy kontrolne, aby zyskać podstawę do sformułowania wniosków.

Komisja szacuje, że ogólne ryzyko w chwili dokonywania płatności wyniosło poniżej 2 % (**pkt 8.20**). Szacunki te opierają się na kontrolach i audytach przeprowadzonych przez Komisję i państwa członkowskie. Zbadano liczne transakcje.

II. ODPOWIEDZI KOMISJI NA GŁÓWNE UWAGI TRYBUNAŁU

1. Prawidłowość transakcji

Jeżeli chodzi o zbadane transakcje, w których wystąpiły błędy (**pkt 8.11**), Komisja zajmie się zidentyfikowanymi problemami przez udoskonalenie wytycznych, gdy to konieczne, w celu zmniejszenia liczby błędów w przyszłości.

Odpowiedź dot. ramki 8.1.

Przykłady niedociągnięć w procedurach przyznawania dotacji

Komisja przyjmuje do wiadomości uwagi Trybunału i wraz z Francją przeprowadzi dalsze badanie tych uwag.

Komisja pragnie wspomnieć, że w następstwie zaleceń wydanych przez Trybunał w latach 2023 i 2024 na sesji, która odbyła się 27 października 2025 r., przedstawiono dalsze wytyczne dla organów krajowych państw członkowskich dotyczące procedur przyznawania dotacji. Szczególny nacisk położono na zasady przejrzystości i równego traktowania na wszystkich etapach procesu i przedstawiono najczęściej występujące błędy stwierdzone przez Trybunał. Komisja oczekuje, że

będzie to miało wpływ na przyszłe zaproszenia do składania wniosków organizowane przez organy krajowe.

Przykład wprowadzenia zmiany w umowie bez zastosowania procedury konkurencyjnej

Komisja przyjmuje do wiadomości uwagi Trybunału i wraz ze Zjednoczonym Królestwem przeprowadzi dalsze badanie tych uwag.

Przykład istotnej zmiany umowy w obszarze mobilności wojskowej, mającej wpływ na warunki udzielenia zamówienia

Jeżeli chodzi o projekt dotyczący transportu w obszarze mobilności wojskowej, wdrażany w trybie zarządzania bezpośredniego na Łotwie, Komisja przyjmuje do wiadomości uwagi Trybunału dotyczące zmian w umowie. Komisja uważa jednak, że te zmiany w umowie nie stanowiły naruszenia zasad przejrzystości i równego traktowania.

Odpowiedź dot. ramki 8.2.

Przykład sytuacji, w której nie zapewniono wystarczającej ścieżki audytu

Komisja uważa, że ścieżka audytu zachowana przez władze Niderlandów jest zgodna ze ścieżką audytu w odniesieniu do wytycznych FAST-CARE, a zatem wydaje się wystarczająca do wyciągnięcia wniosków na temat metody obliczania. Ponadto Komisja uważa, że nie było żadnego ryzyka dla budżetu UE. Podejście to sprzyja proporcjonalności w sprawozdawczości, ocenie, zarządzaniu i kontroli.

Przykłady braku dokumentacji dotyczącej podjęcia działań w zakresie konfliktu interesów

W odniesieniu do dwóch projektów sfinansowanych ze środków Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (FAMI) i zrealizowanych w trybie zarządzania dzielonego z Francją Komisja podkreśla znaczenie solidnych gwarancji proceduralnych (w tym mechanizmu weryfikacji opartego na analizie ryzyka) dla zapewnienia integralności ocen zaproszeń do składania wniosków. W tym kontekście Komisja przedstawiła wytyczne dotyczące konfliktu interesów w nocie metodologicznej dotyczącej oceny systemów zarządzania i kontroli. W wytycznych tych wyjaśniono obowiązek zgłaszania wszelkich potencjalnych konfliktów. Obowiązek ten podlega weryfikacji przez instytucje audytowe w ramach audytów systemu, a także w trakcie audytów Komisji (w stosownych przypadkach).

Komisja przyjmuje do wiadomości uwagi Trybunału i wraz z Francją przeprowadzi dalsze badanie tych uwag.

Przykład uchybienia w opracowanej przez Komisję koncepcji dotacji w formie płatności ryczałtowych

Akt o wspieraniu produkcji amunicji (ASAP) jest instrumentem krótkoterminowym, który ustanowiono w odpowiedzi na sytuację nadzwyczajną wywołaną przez pełnoskalową inwazję Rosji na Ukrainę. ASAP ma na celu zwiększenie zdolności produkcji amunicji w całej UE przez wspieranie

producentów produktów związanych z obronnością. Celem jest umożliwienie szybkiego dostosowania europejskiej bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego (EDTIB). Szybkie wdrożenie programu jest wyraźnie wymagane przez współprawodawców, jak wspomniano w motywach rozporządzenia. Ta pilna potrzeba skutkowała znaczną presją na skrócenie czasu przeznaczonego na przygotowanie i złożenie wniosków oraz przygotowanie i podpisanie umów o udzielenie dotacji.

Komisja uważa, że szacunkowy budżet był wystarczająco dokładny. Przedstawione szczegółowe informacje budżetowe odzwierciedlały rodzaj informacji dostępnych w momencie składania wniosku, biorąc pod uwagę złożoność i wczesną fazę rozwoju projektu. Podczas przygotowywania umowy o udzielenie dotacji Komisja przeprowadziła ocenę w celu uzyskania dalszych szczegółowych informacji na temat proponowanego budżetu i podstawowych założeń, aby mieć wystarczającą pewność co do poziomu wydatków niezbędnych do wykonania zadań.

Komisja będzie dalej analizować szczegółowe uwagi Trybunału dotyczące określenia rezultatów i wyciągnie wnioski na potrzeby przyszłych projektów. W trakcie realizacji projektu Komisja uzyskała jednak wystarczające informacje i dostęp do odpowiednich dokumentów w zabezpieczonym środowisku, które umożliwiły jej sprawdzenie, czy prace zmierzają do osiągnięcia największego wzrostu celów produkcyjnych określonych w umowie o udzielenie dotacji.

2. Badanie elementów systemów kontroli wewnętrznej

Przegląd prac prowadzonych przez instytucje audytowe

Odpowiedź dot. ramki 8.3.

Przykład niedociągnięcia w pracach instytucji audytowych

Komisja dostrzega potencjalny wpływ[1] niedociągnięcia stwierdzonego w Czechach. Wpływ ten nie urzeczywistnił się, ponieważ instytucja audytowa przeprowadziła następnie weryfikację i uzyskała od beneficjenta pełną dokumentację.

Instytucja audytowa przyjęła to ustalenie i udoskonali swoje procesy kontroli audytowej przez dostosowanie wewnętrznych list kontrolnych. Komisja zweryfikuje kompletność dokumentów księgowych.

Przegląd działań podjętych przez Komisję w związku z zamykaniem programów

Jeżeli chodzi o odniesienie do niedociągnięcia w procesie zamykania okresu programowania 2014–2020 dla Zjednoczonego Królestwa (**pkt 8.16**), jak wyjaśniono w odpowiedzi Komisji dot. ramki 8.1 sprawozdania rocznego za 2023 r., państwo członkowskie i Komisja uważają, że 1) przedstawiono wystarczające dowody w odniesieniu do przedmiotowych kwot oraz 2) w związku z tym kwota ta nie została wykluczona przy wydawaniu ostatecznej decyzji w sprawie rozliczenia zestawień wydatków. Komisja uważa, że w procesie zamknięcia nie wystąpiły żadne niedociągnięcia.

[1] Ryzyko, że wydatki niekwalifikowalne mogą nie zostać wykryte.

3. Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania

Komisja przypomina, że wydawane przez dyrektorów generalnych poświadczenia wiarygodności opierają się na analizie szeregu informacji pochodzących z wielu źródeł (takich jak samoocena, kontrole *ex post*, sprawozdania Służby Audytu Wewnętrznego lub sprawozdania Trybunału), które zapewniają wiarygodność tych poświadczeń, zgodnie z instrukcjami Komisji (**pkt 8.19**).

III. ODPOWIEDZI KOMISJI NA ZALECENIA

Zalecenie 8.1 – Zwiększenie wiedzy instytucji zarządzających państw członkowskich na temat ich obowiązków

Komisja powinna podjąć kroki w celu zwiększenia wiedzy instytucji zarządzających państw członkowskich na temat ich obowiązków związanych z udzielaniem dotacji i zamówień publicznych, w szczególności powinna uwzględnić:

a) działania, jakie należy podjąć, aby zapewnić brak konfliktu interesów, oraz odpowiednie udokumentowanie tych działań;

b) możliwe konsekwencje naruszenia przepisów krajowych lub unijnych dotyczących modyfikacji umów w sprawie zamówienia publicznego;

c) obowiązek przechowywania przez beneficjentów wystarczającej dokumentacji potwierdzającej zadeklarowane koszty.

Termin realizacji: do końca 2027 r.

Komisja **przyjmuje** zalecenia 8.1 lit. a), b) i c).

Zalecenie 8.2 – Przegląd weryfikacji

W przypadku projektów objętych zarządzaniem bezpośrednim Komisja powinna przeprowadzić przegląd weryfikacji i, w razie potrzeby, wzmocnić weryfikacje służące sprawdzeniu, czy:

a) beneficjenci podjęli stosowne działania w celu stwierdzenia braku konfliktu interesów i odpowiednio je udokumentowali;

b) beneficjenci przestrzegali krajowych i unijnych przepisów dotyczących modyfikacji umów w sprawie zamówienia publicznego;

c) przechowywana przez beneficjentów dokumentacja jest wystarczającym dowodem na potwierdzenie zadeklarowanych kosztów.

Termin realizacji: do końca 2027 r.

Komisja **przyjmuje** zalecenie 8.2 lit. a) przy założeniu, że te weryfikacje mogą być również przeprowadzane *ex post*.

Komisja **nie przyjmuje** zalecenia 8.2 lit. b), ponieważ nie zgadza się z ustaleniem dotyczącym istotnych zmian w umowie.

Komisja **przyjmuje** zalecenie 8.2 lit. c) przy założeniu, że te weryfikacje mogą być również przeprowadzane *ex post*.

Wyniki monitorowania realizacji zaleceń z lat poprzednich

(**pkt 8.21** i **załącznik 8.1**)

Komisja z zadowoleniem przyjmuje analizę Trybunału i uznanie pełnej realizacji 1) jednego z dwóch zaleceń wydanych w sprawozdaniu rocznym za 2023 r. oraz 2) jednego z trzech zaleceń wydanych w sprawozdaniu rocznym za 2024 r., które miało zostać zrealizowane do końca 2025 r.

Komisja przyjmuje do wiadomości prawidłową pod względem faktycznym uwagę dotyczącą **zalecenia 2 z 2023 r.**, które zostało zrealizowane częściowo, mimo że Komisja nie przyjęła tego zalecenia.

ODPOWIEDZI KOMISJI EUROPEJSKIEJ NA SPRAWOZDANIE ROCZNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO ZA 2025 ROK, ROZDZIAŁ 9: SĄSIEDZTWO I ŚWIAT

I. ODPOWIEDZI KOMISJI W SKRÓCIE

Dział 6 „Sąsiedztwo i świat" budżetu UE obejmuje kilka instrumentów finansowania, w szczególności Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – „Globalny wymiar Europy" (ISWMR – „Globalny wymiar Europy"), Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA III), który wspiera kraje kandydujące na drodze do członkostwa, oraz budżet na pomoc humanitarną (HUMA), a także inne ukierunkowane programy (np. Europejski Instrument Współpracy Międzynarodowej w dziedzinie Bezpieczeństwa Jądrowego). Za pośrednictwem ISWMR – „Globalny wymiar Europy" UE dąży do współpracy z krajami partnerskimi w celu przezwyciężenia średnio- i długoterminowych wyzwań rozwojowych oraz w celu realizacji wartości i interesów UE, przy jednoczesnym zaspokajaniu pilnych i nagłych potrzeb. ISWMR – „Globalny wymiar Europy" jest wdrażany w drodze zarządzania bezpośredniego (przez Komisję i delegatury UE w państwach trzecich) i zarządzania pośredniego (przez takie podmioty jak agencje państw członkowskich UE, organizacje międzynarodowe lub kraje partnerskie). Aby zmaksymalizować wpływ finansowania unijnego, pomoc może być udzielana w formie dotacji, zamówień publicznych, wsparcia budżetowego, gwarancji budżetowych, działań łączonych i pomocy finansowej. Budżet na pomoc humanitarną przeznaczony jest na takie działania, jak: ratowanie i ochrona życia, zapobieganie ludzkiemu cierpieniu i łagodzenie tego cierpienia, a także ochrona integralności i godności ludności dotkniętej klęskami żywiołowymi i kryzysami spowodowanymi przez człowieka – realizowane nawet w najtrudniejszych okolicznościach.

Komisja podkreśla, że wdrażanie ISWMR i IPA III oraz wykonywanie budżetu na pomoc humanitarną często odbywa się w złożonych i coraz szybciej zmieniających się warunkach, które wiążą się z ryzykiem. To wdrażanie i wykonanie jest zróżnicowane ze względu na:

- rozproszenie i oddalenie geograficzne, ponieważ – w przypadku ISWMR i IPA III – obejmuje wiele różnych delegatur Unii na całym świecie;
- odmienne możliwości w zakresie zarządzania i kontroli, jakimi dysponują podmioty wdrażające i kraje partnerskie – zważywszy, że są wśród nich małe lokalne organizacje pozarządowe, organizacje międzynarodowe i agencje państwowe;
- różne metody wdrażania stosowane przez UE przy udzielaniu wsparcia beneficjentom, począwszy od tradycyjnego podejścia projektowego po innowacyjne formy działań łączonych, wkłady w instrumenty globalne i wielosektorową pomoc humanitarną.

Komisja z zadowoleniem przyjmuje odnotowanie przez Europejski Trybunał Obrachunkowy (Trybunał) pozytywnych wyników, o czym w szczególności świadczy fakt, że szacowany poziom błędu w dziale 6 znacznie spadł w porównaniu z ubiegłym rokiem, z 4,9 % do 2,5 % (**pkt 9.11**). Ten znaczny spadek poziomu błędu wynika z poprawy prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń oraz ciągłych wysiłków Komisji na rzecz wzmocnienia własnych systemów zarządzania i kontroli (na co zwrócił uwagę Trybunał w **ramce 9.3**, wskazując na skuteczne wdrażanie dotacji przez Komisję) oraz działań następczych w związku z zaleceniami Trybunału. Komisja z satysfakcją odnotowuje również

zauważoną przez Trybunał poprawę w zakresie dostępu do dokumentów podczas kontroli transakcji z organizacjami międzynarodowymi. W ciągu ostatnich kilku lat Komisja starannie zajmowała się przypadkami ograniczonego dostępu do dokumentów i poprawiła komunikację z beneficjentami funduszy UE w celu złagodzenia ograniczeń zaobserwowanych przez Trybunał w poprzednich latach.

Komisja przyjmuje również do wiadomości ustalenia poczynione przez Trybunał i zobowiązuje się do wdrożenia odpowiednich działań naprawczych, w tym do odzyskania w razie potrzeby wydatków niekwalifikowalnych.

II. ODPOWIEDZI KOMISJI NA GŁÓWNE UWAGI TRYBUNAŁU

1. Prawidłowość transakcji

Komisja przyjmuje do wiadomości oszacowany przez Trybunał poziom błędu wynoszący 2,5 % (**pkt 9.11**). Komisja zajmie się błędami stwierdzonymi przez Trybunał i podejmie odpowiednie działania następcze z udziałem beneficjentów funduszy UE.

W odpowiedzi na uwagi na temat prawidłowości skontrolowanych transakcji Komisja przedstawia wyjaśnienia dotyczące błędów zgłoszonych w tym rozdziale sprawozdania rocznego Trybunału.

W 2025 r. poziomy błędu rezydualnego obliczone przez DG INTPA, DG ENEST, DG MENA, DG ECHO i FPI utrzymują się poniżej progu istotności wynoszącego 2 %. Ocenę poziomów ryzyka przeprowadza się zgodnie z metodyką Komisji i ujawnia w sprawozdaniu rocznym Komisji z zarządzania i wykonania za rok 2025.

Podany przez Trybunał roczny poziom błędu obejmuje pomiar błędów w umowach, które nadal mogą być przedmiotem kontroli i korekt dokonywanych przez Komisję w kolejnych latach obrachunkowych. W ramach badania poziomu błędu rezydualnego Komisja szacuje poziom błędu na podstawie reprezentatywnej próbki zamkniętych umów, w odniesieniu do których przeprowadzono już wszystkie kontrole, dzięki czemu wykrywane są błędy, które mogły umknąć w toku wcześniejszych kontroli. Ze względu na tę różnicę metodyczną poziom błędu zgłoszony przez Trybunał oraz poziomy błędu rezydualnego zgłoszone w 2025 r. przez DG INTPA, DG ENEST, DG MENA, DG ECHO i FPI, na które przypada zdecydowana większość wydatków w dziale 6, nie są porównywalne.

Odpowiedź do ramki 9.1

Przykład sytuacji, w której koszty pośrednie zostały uwzględnione w listach płac

Komisja przyznaje, że Trybunał może uznać niektóre koszty dotyczące personelu za związane z ogólnym funkcjonowaniem organizacji, a nie z konkretnym działaniem. Komisja podziela pogląd, że koszty personelu i inne koszty, które w sposób jasny i wyłączny można przypisać do danego działania, rzeczywiście poniesione, odpowiednio ujęte w rachunkach beneficjenta (w tym odpowiednio rozdzielone koszty) i nieobjęte jeszcze stawką zryczałtowaną dla kosztów pośrednich/wynagrodzenia, należy traktować jako bezpośrednie koszty kwalifikowalne.

Odpowiedź do ramki 9.2

Przykład nieprawidłowo obliczonych kosztów osobowych

Komisja będzie nadal podejmować działania podnoszące świadomość organizacji pozarządowych, aby zapewnić ścisłe stosowanie obu metod, które służą do obliczania kosztów personelu na podstawie kosztów jednostkowych i które zostały określone w odpowiedniej umowie.

Przykład różnic kursowych, które naliczono jako koszty projektu

W swoich wytycznych Komisja wyjaśni interpretację mających zastosowanie przepisów dotyczących strat wynikających z wahań kursów wymiany walut, aby uniknąć ponownego wystąpienia tego rodzaju błędu.

III. ODPOWIEDZI KOMISJI NA ZALECENIA

Zalecenie 9.1 – Udoskonalenie procedury wyboru ekspertów

Komisja powinna zapewnić, aby stosowana przez nią procedura zatwierdzania ekspertów zatrudnianych na podstawie umów o świadczenie usług obejmowała weryfikację, czy doświadczenie zawodowe tych ekspertów odpowiada warunkom określonym dla danego postępowania o udzielenie zamówienia, jeśli chodzi o długość ich doświadczenia i specjalizację.

Termin realizacji: do końca 2027 r.

Komisja **przyjmuje** to zalecenie.

Procedurę weryfikacji profili kluczowych ekspertów określono w Praktycznym przewodniku po procedurach udzielania zamówień w ramach działań zewnętrznych Unii Europejskiej (PRAG). Aby uniknąć powtarzania się błędów w tym obszarze, Komisja będzie podnosić świadomość na temat stosowania tej procedury. Komisja sprawdzi również, czy procedura zatwierdzania innych ekspertów odpowiednio obejmuje weryfikację ich profili.

Zalecenie 9.2 – Wzmocnienie kontroli, aby zapobiec zatwierdzaniu wynagrodzeń jako kosztów bezpośrednich

Aby zmniejszyć ryzyko, że koszty zostaną pokryte w wyniku nieprawidłowego zaakceptowania wynagrodzenia jako kosztów bezpośrednich w wydatkach na wynagrodzenia w ramach umów o przyznanie wkładu, Komisja powinna przedstawić dalsze wytyczne wyjaśniające:

a) różnicę między kosztami bezpośrednimi a wynagrodzeniem; oraz

b) **konieczność wyłączenia z wydatków dotyczących wynagrodzeń wydatków, które nie są bezpośrednimi kosztami kwalifikowalnymi, ale które mogły zostać wcześniej uwzględnione w wynagrodzeniach.**

Termin realizacji: do końca 2027 r.

Komisja **przyjmuje** zalecenia 9.2 lit. a) i 9.2 lit. b).

Działania podjęte w następstwie wcześniejszych zaleceń

Jeżeli chodzi o działania podjęte w następstwie wcześniejszych zaleceń skierowanych do Komisji w tym rozdziale **(pkt 9.32, załącznik 9.2**), trzy zalecenia zawarte w sprawozdaniu rocznym za 2022 r. oceniono jako w pełni zrealizowane; jedno z nich (zalecenie 3) nie zostało zaakceptowane przez Komisję, w związku z czym nie podjęto żadnych działań w jego następstwie.

Европейски парламент Parlamento Europeo Evropský parlament Europa-Parlamentet Europäisches Parlament
Euroopa Parlament Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο European Parliament Parlement européen Parlaimint na hEorpa
Europski parlament Parlamento europeo Eiropas Parlaments Europos Parlamentas Európai Parlament
Parlament Ewropew Europees Parlement Parlament Europejski Parlamento Europeu Parlamentul European
Európsky parlament Evropski parlament Euroopan parlamentti Europaparlamentet

ODPOWIEDZI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO NA SPRAWOZDANIE ROCZNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO ZA ROK 2025

ROZDZIAŁ 10: EUROPEJSKA ADMINISTRACJA PUBLICZNA

ODPOWIEDZI PARLAMENTU NA UWAGI TRYBUNAŁU

Prawidłowość transakcji

10.6. Parlament przyjmuje do wiadomości uwagi Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO).

Chociaż Parlament nie zawarł żadnej formalnej umowy ani protokołu ustaleń z Association Transport Scolaire de l'École Européenne (ATSEE), istnieje jasna procedura mająca na celu zapewnienie, że wszelkie pokryte koszty są odpowiednio weryfikowane.

ATSEE przedkłada listę uczniów korzystających z organizowanego przez to stowarzyszenie transportu szkolnego, których rodzice zadeklarowali, że pracują w Parlamencie. Służby Parlamentu zajmujące się zwrotem kosztów kształcenia, na podstawie art. 3 załącznika VII do regulaminu pracowniczego, sprawdzają, czy rodzic jest pracownikiem instytucji i jest uprawniony do zwrotu kosztów kształcenia dziecka wskazanego na liście. Wszelkie rozbieżności są zgłaszane do ATSEE przed wystawieniem faktury. Procedura ta jest powtarzana co kwartał w ciągu roku szkolnego.

Jeżeli zmiana w aktach pracownika wymaga korekty już wystawionej faktury, ATSEE wystawia notę kredytową, która jest rozliczana z następną fakturą. Do tej pory nie pojawiły się żadne spory.

Biorąc pod uwagę liczbę uczniów uczęszczających do szkoły europejskiej typu I, bezpośrednia refundacja kosztów transportu generuje znaczne oszczędności administracyjne i budżetowe.

W odpowiedzi na zastrzeżenia zgłoszone przez Trybunał Obrachunkowy Parlament podejmie działania mające na celu sformalizowanie tej procedury w formie pisemnego protokołu ustaleń zawartego z ATSEE.

10.7. Parlament przyjmuje do wiadomości uwagi ETO.

Zgodnie z art. 1.4 przepisów dotyczących pozycji budżetowej 400 grupy polityczne są odpowiedzialne przed instytucją za wykorzystanie środków w granicach uprawnień udzielonych im przez Prezydium do zastosowania niniejszych przepisów. Dopilnowują one, by środkami zarządzano zgodnie z tymi przepisami, oraz podejmują stosowne działania, aby uniemożliwić jakiekolwiek wydatki niezgodne z nimi.

Administracja Parlamentu nadal jednak wspierała grupy polityczne w usprawnianiu ich wewnętrznego zarządzania finansami, organizując w listopadzie 2025 r. kolejną edycję szkolenia poświęconego zamówieniom publicznym, którego zakres został rozszerzony o zagadnienia dotyczące należytego zarządzania finansami oraz konfliktu interesów. Na wniosek grup politycznych właściwe służby Parlamentu zawsze udzielają dostosowanych do indywidualnych potrzeb porad w kwestiach ogólnych i w indywidualnych przypadkach. Administracja Parlamentu będzie nadal zapewniać grupom politycznym wytyczne i specjalne szkolenia.

10.8. Parlament przyjmuje do wiadomości uwagi ETO.

Aby wykonawca mógł wykonać zamówione usługi na wymaganym poziomie, złożoność techniczna i organizacyjna tej umowy ramowej o świadczenie usług wymaga długiego okresu stopniowego wprowadzania, w którym wykonawca zdobędzie niezbędną wiedzę na temat infrastruktury ICT Parlamentu. W praktyce ten nieodzowny proces uczenia się przybiera formę okresu przejęcia przebiegającego równolegle z okresem zamknięcia, w którym przychodzący i ustępujący wykonawca realizują umowę równolegle.

W związku z tym należy umożliwić zawarcie umowy o świadczenie „usług długoterminowych", w ramach której instytucja zamawiająca może korzystać z usług wykonawcy przez okres dłuższy niż 4 lata.

W związku z tym maksymalny sześcioletni okres obowiązywania umowy ramowej można uzasadnić długim okresem i trudnościami w uzyskaniu przez wykonawcę niezbędnej wiedzy na temat infrastruktury ICT Parlamentu, co wymaga ustanowienia początkowego okresu stopniowego wprowadzania oraz końcowego okresu stopniowego wycofywania.

W związku z powyższym Parlament uważa, że maksymalny okres obowiązywania umowy ramowej wynoszący 6 lat jest zgodny z prawem.

Niemniej jednak Parlament może zgodzić się, że uzasadnienie przedłużenia okresu obowiązywania tej umowy ramowej nie jest idealne. W związku z tym wyjaśnienia dotyczące ewentualnych przyszłych umów ramowych na okres dłuższy niż 4 lata będą bardziej szczegółowe.

10.9. Parlament przyjmuje do wiadomości uwagi Trybunału dotyczące umowy najmu pomieszczeń przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Madrycie.

Od czasu przeglądu procedury, który miał miejsce w 2011 r., Parlament jeszcze bardziej wzmocnił swoje wewnętrzne ramy regulujące umowy dotyczące nieruchomości negocjowane po przeprowadzeniu badania rynku lokalnego.

Przyjęto specjalne pisemne wytyczne i zaostrzono wymogi dotyczące dokumentacji, aby zapewnić bardziej systematyczne rejestrowanie poszczególnych etapów procedur negocjacyjnych związanych z umowami dotyczącymi nieruchomości.

Parlament pozostaje w pełni zaangażowany w zapewnienie zarówno zgodności z rozporządzeniem finansowym, jak i należytego zarządzania finansami w odniesieniu do funduszy unijnych.

10.26. Parlament przyjmuje do wiadomości uwagi ETO.

Administracja Parlamentu jest zdania, że istniejące ramy regulacyjne nakładają już na grupy polityczne wyraźną odpowiedzialność za zapewnienie skutecznego stosowania przepisów wewnętrznych i zgodności z procedurami udzielania zamówień. Administracja Parlamentu ponownie potwierdza swoją gotowość do wspierania spójnego wdrażania obowiązujących ram, w tym przez wytyczne, szkolenia i, w stosownych przypadkach, udzielanie doraźnych wyjaśnień.

ODPOWIEDŹ RADY UNII EUROPEJSKIEJ
NA SPRAWOZDANIE ROCZNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO ZA 2025 R.,
ROZDZIAŁ 10: EUROPEJSKA ADMINISTRACJA PUBLICZNA, PKT 10.10

Po trzech nieudanych próbach rekrutacji kandydata w dziedzinie IT o określonym profilu w ramach kaskadowej umowy ramowej, podjęto decyzję o odstąpieniu od jednego z wcześniej określonych kryteriów stosowanych przy obliczaniu liczby lat doświadczenia, z myślą o tym, by pozyskać czwartego kandydata, wykorzystując profil stanowiska starszego specjalisty. Decyzja ta była korzystna ekonomicznie dla instytucji, gdyż alternatywny sposób rekrutacji kandydata wiązałby się z innym profilem i wyższymi kosztami. Dzięki tej decyzji możliwe było również podjęcie pilnych i złożonych prac, czyli priorytetowo potraktowano szerzej pojętą zasadę należytego zarządzania finansami i osiągania wyników.

ODPOWIEDZI KOMISJI EUROPEJSKIEJ NA SPRAWOZDANIE ROCZNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO ZA 2025 r., ROZDZIAŁ 10: EUROPEJSKA ADMINISTRACJA PUBLICZNA

I. ODPOWIEDZI KOMISJI W SKRÓCIE

Komisja przyjmuje do wiadomości przedstawiony przez Trybunał wniosek, z którego wynika, że szacowany poziom błędu w wydatkach w dziale 7 „Europejska administracja publiczna" utrzymuje się poniżej progu istotności. Zdaniem Komisji jej systemy kontroli i nadzoru pozwoliły uzyskać wystarczającą pewność co do legalności i prawidłowości transakcji związanych z kontrolowanymi wydatkami.

Kilka uwag odnosi się do kwestii proceduralnych, które dotyczą udzielania zamówień publicznych i nie skutkują rzeczywistą stratą finansową dla budżetu UE. Komisja przedstawia szerszy kontekst i wyjaśnienia w szczegółowych odpowiedziach poniżej.

Komisja podtrzymuje swoje zaangażowanie w należyte zarządzanie finansami i wdraża środki mające na celu ulepszenie zarządzania zamówieniami publicznymi, poprawę monitorowania procesów związanych ze świadczeniami emerytalnymi oraz dalsze doskonalenie mechanizmów kontroli wewnętrznej.

II. ODPOWIEDZI KOMISJI NA GŁÓWNE UWAGI TRYBUNAŁU

1. Prawidłowość transakcji

W odniesieniu do uwagi dotyczącej braku pisemnych ram umownych dotyczących płatności za koszty transportu w Luksemburgu (pkt **10.6**) Komisja pragnie przypomnieć, że stosuje decyzję C(2013) 8971 ustanawiającą ogólne przepisy wykonawcze dotyczące przyznawania dodatku edukacyjnego. W art. 4 ust. 2 decyzji określono warunki obliczania kosztu na ucznia.

Komisja pragnie podkreślić w szczególności dwie kwestie. Po pierwsze, stowarzyszenia rodziców wystawiają oddzielne faktury każdej instytucji lub agencji UE. Po drugie, Urząd Administracji i Wypłacania Należności Indywidualnych (PMO) Komisji obsługuje jedynie te faktury stowarzyszeń rodziców, które dotyczą personelu Komisji. Komisja porównuje wykazy przekazane przez stowarzyszenia rodziców z wewnętrznymi źródłami danych (Sysper), aby stwierdzić kwalifikowalność do dodatku edukacyjnego. Te kontrole *a posteriori* prowadzą do korekt finansowych w kolejnych fakturach przedstawianych przez stowarzyszenia rodziców (zarówno w Luksemburgu, jak i w Brukseli). System ten jak dotąd funkcjonuje dobrze i nie wywołuje żadnych sporów. Ryzyko wskazane przez Trybunał Obrachunkowy nie urzeczywistniło się zatem, jak dotąd, w odniesieniu do Komisji. Komisja uważa jednak, że przydatne jest sformalizowanie procedury w pisemnym protokole ustaleń z Association Transports de l'École Européenne (ATSEE); trwają dyskusje z instytucjami, organami, urzędami i agencjami Unii Europejskiej (EUIBA) z siedzibą w Luksemburgu, aby zapewnić skoordynowane podejście.

Jeżeli chodzi o uwagę dotyczącą nienależnej płatności z tytułu dodatku na ponowne zagospodarowanie wypłaconego emerytowi (pkt **10.13**), Komisja przyjmuje do wiadomości błąd wykryty przez Trybunał w odniesieniu do jednej transakcji. Od tego czasu wzmocniono kontrole zapobiegawcze przez podnoszenie świadomości i ulepszenie listy kontrolnej.

Komisja postrzega ustalenia dotyczące dostępności podstawowych dokumentów (pkt **10.14**) oraz kryteriów kwalifikacji i wyboru (pkt **10.17**) jako kwestie proceduralne. Pragnie zwrócić uwagę, że podejmowane są niezbędne działania w celu dalszego usprawnienia procedury udzielania zamówień publicznych dotyczących budynków. Standardowa procedura w zakresie prowadzenia akt dotyczących nieruchomości zapewnia obecnie dokumentowanie etapów badania rynku, zarządzania i walidacji. Warto przy tym zwrócić uwagę, że poruszone kwestie proceduralne nie prowadzą do rzeczywistych strat finansowych ani nie powodują żadnych wymiernych szkód dla budżetu UE.

W odniesieniu do uwagi odnoszącej się do transakcji związanej z postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego dotyczącego budynku, za które odpowiada Parlament Europejski (pkt **10.9** i **10.19**), Komisja uważa, że ważne jest rozróżnienie między historycznymi uchybieniami proceduralnymi a oceną legalności i prawidłowości tej konkretnej płatności. Transakcja płatnicza z 2025 r. została zrealizowana w pełnej zgodności z mającą zastosowanie umową najmu, obowiązującymi zobowiązaniami umownymi i panującymi warunkami rynkowymi.

Komisja nigdy nie miała możliwości naprawić ani ponownie przeanalizować niedociągnięć związanych z tym postępowaniem o udzielenie zamówienia, ponieważ nie wchodziły one w zakres jej odpowiedzialności i kontroli.

W ramach stosowania systemów kontroli wewnętrznej Komisji zidentyfikowano kwestię wskazaną w ustaleniu dotyczącym stosowania procedury negocjacyjnej (pkt **10.15**), i podjęto w związku z nią działania. Komisja wykryła i zgłosiła tę kwestię niezależnie od Trybunału oraz uwzględniła ją w rocznym sprawozdaniu z działalności Urzędu Infrastruktury i Logistyki Komisji w Brukseli (OIB) za 2025 r. Fakt, że kwestię tę zidentyfikowano wewnętrznie i podjęto w związku z nią działania, świadczy o tym, że systemy kontroli wewnętrznej Komisji działały skutecznie. W odniesieniu do ustalenia dotyczącego zmiany cen (pkt **10.16**) Komisja stwierdza, że klauzula przewidująca możliwość zmiany cen zawarta w umowie ramowej była obiektywna, przejrzysta i weryfikowalna – zgodnie z wymogami rozporządzenia finansowego. Komisja nie podziela zatem oceny Trybunału.

Ustalenie zawarte w pkt **10.18** wynika z badania transakcji przeprowadzonej przez Trybunał. Dotyczy ono przedłużonego okresu obowiązywania odnośnej umowy ramowej zarządzanej przez Komisję. Ta umowa ramowa była już przedmiotem analogicznej uwagi w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2024 r. (pkt **10.16**). Komisja przypomina, że standard prawny (określony w rozporządzeniu finansowym) dotyczący przekroczenia limitu 4 lat miał należyte uzasadnienie oraz został w pełni i wyraźnie spełniony. Przedstawione w dokumentach zamówienia uzasadnienie zawarcia umowy ramowej na okres dłuższy niż cztery lata jest kompleksowe, celowe i proporcjonalne. Przedłużony okres obowiązywania umowy miał na celu stworzenie warunków sprzyjających skutecznej konkurencji – o czym świadczą zapisy dokumentacji przetargowej i wynik postępowania – oraz zapewnienie ciągłości funkcjonowania infrastruktury krytycznej. Zgodnie z rozporządzeniem finansowym w przypadku umów ramowych na okres dłuższy niż cztery lata wymagane jest uzasadnienie, ale rozporządzenie nie wymaga przedstawiania uzasadnienia dla każdego dodatkowego roku powyżej progu czterech lat. Skwantyfikowany odsetek błędu nie odzwierciedla rzeczywistych strat finansowych ani nie mierzy rzeczywistych szkód.

2. Badanie elementów systemów kontroli wewnętrznej

Jeżeli chodzi o uwagę dotyczącą identyfikacji funkcji newralgicznych w PMO (pkt **10.22 lit. a)**), we wszystkich jednostkach PMO zidentyfikowano funkcje newralgiczne. Ocena ta wymaga jednak przeglądu, w szczególności w świetle rozwoju technologicznego i zintegrowanych kontroli. Przegląd ten został już zakończony w odniesieniu do jednego działu, a drugi dział wkrótce go zakończy. Jest to stały proces, który obejmie wszystkie działy PMO.

Jeżeli chodzi o uwagę dotyczącą strategii w zakresie zwalczania nadużyć finansowych i powiązanego z nią planu działania (pkt **10.22 lit. b)**), projekt takiej strategii uwzględniający uwagi i zalecenia otrzymane od OLAF-u został przygotowany i jest obecnie poddany wzajemnej ocenie.

W odniesieniu do uwag dotyczących zautomatyzowanych weryfikacji służących sprawdzaniu kwalifikowalności emerytów do nieprzerwanego otrzymywania świadczeń emerytalnych, w tym monitorowania poświadczeń pozostawania przy życiu i przetwarzania oświadczeń o pozostawaniu przy życiu (pkt **10.23**), Komisja potwierdza swoje zobowiązanie do zaostrzenia procedur zgodności i monitorowania w PMO. Obecnie trwa zakrojony na szeroką skalę przegląd (obejmujący prawie 600 emerytów) mający na celu weryfikację poświadczeń pozostawania przy życiu i monitorowanie przypadków ich braku. Przygotowywana jest formalna procedura, która umożliwi przetwarzanie oświadczeń o pozostawaniu przy życiu i danych tożsamości emerytów. Dla informacji warto dodać, że przegląd praw dostępu został zakończony i że będzie przeprowadzany corocznie przez właściwe służby.

III. ODPOWIEDZI KOMISJI NA ZALECENIA

Zalecenie 10.1 – Usprawnienie weryfikacji służących sprawdzaniu kwalifikowalności emerytów do nieprzerwanego otrzymywania świadczeń emerytalnych

PMO powinno:

a) wzmocnić proces monitorowania, tak aby było w stanie wykrywać brakujące poświadczenia pozostawania przy życiu emerytów i podjąć działania następcze; oraz

b) ustanowić formalne procedury dotyczące przetwarzania poświadczeń pozostawania przy życiu w stosowanym przez Urząd systemie informatycznym oraz formalne procedury weryfikacji tożsamości emerytów.

Termin realizacji: połowa 2027 r.

Komisja **przyjmuje** zalecenie 10.1. lit. a) Komisja zaostrza procedury zgodności i monitorowania w ramach PMO. Obecnie trwa zakrojony na szeroką skalę przegląd (obejmujący prawie 600 emerytów) mający na celu weryfikację poświadczeń pozostawania przy życiu i monitorowanie przypadków ich braku.

Komisja **przyjmuje** zalecenie 10.1. lit. b) Przygotowywana jest formalna procedura, która umożliwi przetwarzanie oświadczeń o pozostawaniu przy życiu i weryfikację tożsamości emerytów.

Działania te stanowią część szerszych starań, jakie podejmuje Komisja w celu zaostrzenia procedur zgodności i monitorowania w ramach PMO.

ODPOWIEDZI TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ NA SPRAWOZDANIE ROCZNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO ZA ROK 2025
ROZDZIAŁ 10: EUROPEJSKA ADMINISTRACJA PUBLICZNA

10.6.

W odniesieniu do uwagi dotyczącej braku pisemnych ram umownych regulujących pokrycie kosztów transportu w Luksemburgu (pkt 10.6.) Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej pragnie przypomnieć, że obowiązujące ogólne ramy prawne dla Trybunału, które pozostały niezmienione przez ostatnie 20 lat, opierają się na decyzji Komitetu Administracyjnego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 12 maja 2004 r. ustanawiającej ogólne przepisy wykonawcze dotyczące art. 3 załącznika VII do regulaminu pracowniczego (zwanej dalej „decyzją z 2004 r.").

Artykuł 4 ust. 2 decyzji z 2004 r. reguluje szczególny przypadek dowozu szkolnego organizowanego przez stowarzyszenie rodziców (ATSEE) i zawsze był on uznawany przez administrację TSUE za podstawę prawną płatności. Według naszej wiedzy sytuacja jest taka sama w przypadku pozostałych instytucji Unii, które przyjęły podobne decyzje wykonawcze.

Obecny przepływ pracy opiera się na pragmatycznym mechanizmie, w którym administracje instytucji UE działają jako pośrednicy między swoimi pracownikami a stowarzyszeniem ATSEE. W obecnie obowiązującym systemie płatności na rzecz ATSEE są dokonywane przez każdą instytucję w imieniu jej pracowników na podstawie złożonych przez nich oświadczeń dotyczących edukacji. Innymi słowy, płatności na rzecz ATSEE dokonywane przez TSUE są naszym zdaniem po prostu płatnościami dokonywanymi (pośrednio) na rzecz rodziców na podstawie art. 3 załącznika VII do regulaminu pracowniczego.

W celu ustalenia uprawnień do dodatku edukacyjnego TSUE porównuje wykazy dostarczone przez ATSEE ze swoimi wewnętrznymi źródłami danych (Sysper). Te kontrole a posteriori prowadzą do korekt finansowych w kolejnych fakturach przedstawianych przez ATSEE. Pomimo braku formalnej umowy z ATSEE TSUE nie miał dotychczas żadnych sporów ani trudności związanych z usunięciem błędów w fakturowaniu.

TSUE uznał jednak za użyteczne sformalizowanie procedury w pisemnym protokole ustaleń z ATSEE, aby lepiej określić obowiązki wszystkich zainteresowanych stron; w celu zapewnienia skoordynowanego podejścia trwają rozmowy z innymi instytucjami Unii Europejskiej z siedzibą w Luksemburgu.

ODPOWIEDZI EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO NA SPRAWOZDANIE ROCZNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO ZA 2025 R.

ROZDZIAŁ 10 – EUROPEJSKA ADMINISTRACJA PUBLICZNA

Pkt 10.5, 10.18 i 10.20

Administracja Trybunału nie prowadziła postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w odniesieniu do tej umowy ramowej.

Umowa ta obejmuje dostawę sprzętu oraz świadczenie profesjonalnych usług wsparcia w zakresie funkcjonowania krytycznej infrastruktury informatycznej instytucji. W przypadku takich usług kluczowe znaczenia mają ciągłość, stabilność i długoterminowe wsparcie. Wspomniane technologie nie są standardowymi produktami, lecz kluczowymi elementami systemów o krytycznym znaczeniu operacyjnym. Ich zastąpienie lub migracja wiąże się ze znacznym ryzykiem technicznym, operacyjnym i finansowym.

W tym kontekście wprowadzanie nowych technologii co cztery lata może być nieuzasadnione. Zasoby budżetowe i kadrowe, którymi dysponuje Trybunał, są bowiem ograniczone i nie pozwalają na częste przeprowadzanie szeroko zakrojonych aktualizacji stosowanych przez instytucję technologii. Takie częste aktualizacje generowałoby istotne koszty migracji do nowych technologii, zwiększałyby ryzyko operacyjne i mogłyby zagrozić ciągłości świadczenia kluczowych usług.

Powyższe uwagi odnoszą się również do świadczenia profesjonalnych usług wsparcia objętych zamówieniem. Biorąc pod uwagę ograniczoną liczbę wewnętrznego personelu pomocniczego, kluczowe znaczenie ma zapewnienie ciągłości wiedzy eksperckiej oraz znajomości środowiska technicznego. Częste zmiany wykonawców skutkowałyby utratą wiedzy, koniecznością przeprowadzenia dodatkowych działań i szkoleń w zakresie wdrażania personelu oraz zwiększonym ryzykiem operacyjnym.

Należy także wziąć pod uwagę strukturę rynku w kontekście omawianego przedmiotu zamówienia. Przedłużony okres obowiązywania umowy może zapewnić wystarczające zainteresowanie podmiotów rynkowych tym postępowaniem o udzielenie zamówienia oraz odpowiedni poziom uczestnictwa. W przeciwnym razie dostępność rozwiązań

technicznych i specjalistycznych usług wsparcia niezbędnych do utrzymania infrastruktury krytycznej mogłaby zostać ograniczona.

Ponadto samo zawarcie umowy ramowej nie dawało wykonawcom pewności, że uzyskają konkretne zamówienie. Zamówienia udzielane na podstawie umowy ramowej mogą bowiem zostać ponownie otwarte na konkurencję. Wydłużenie okresu obowiązywania umowy ramowej nie skutkowało przyznaniem wyłączności żadnemu dostawcy, zapewniło natomiast ciągłość rozwiązań wypracowanych w warunkach konkurencji.

ODPOWIEDZI KOMISJI EUROPEJSKIEJ NA SPRAWOZDANIE ROCZNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO ZA 2025 r., ROZDZIAŁ 11: Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności

I. ODPOWIEDZI KOMISJI W SKRÓCIE

Komisja Europejska przyjmuje do wiadomości rozdział 11 sprawozdania Europejskiego Trybunału Obrachunkowego („Trybunał") dotyczący Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF).

W 2025 r. Komisja oceniła 37 wniosków o płatność obejmujących 1 174 kamieni milowych i wartości docelowych, z których 11 uznano za nieosiągnięte w zadowalający sposób. Komisja wypłaciła 87,3 mld EUR w formie dotacji i pożyczek na podstawie 1 163 osiągniętych w zadowalający sposób kamieni milowych i wartości docelowych, w tym trzech związanych ze zniesieniem zawieszeń wydanych w 2025 r. Trybunał przeanalizował 420 kamieni milowych i wartości docelowych obejmujących wszystkie płatności w ramach dotacji. Spośród nich Trybunał sformułował ustalenia „mające wpływ finansowy" w odniesieniu do jedynie 16 kamieni milowych i wartości docelowych i dotyczące dziewięciu płatności w ramach RRF zrealizowanych na rzecz dziewięciu państw członkowskich. W przypadku pozostałych 404 kamieni milowych i wartości docelowych objętych kontrolą, stanowiących 96 % skontrolowanej populacji, Trybunał nie stwierdził żadnych problemów finansowych.

Jeżeli chodzi o zgodność z warunkami płatności i warunkami kwalifikowalności, Komisja zauważa, że 16 ustaleń Trybunału mających wpływ finansowy (**pkt 11.11**) stanowi 1,5 % wszystkich kamieni milowych i wartości docelowych związanych z dotacjami ocenionymi przez Komisję w 2025 r.

Dziesięć ustaleń Trybunału, w których nie zgadza się on z oceną Komisji dotyczącą tego, czy „kamienie milowe i wartości docelowe zostały osiągnięte w zadowalający sposób" wynika z różnic w interpretowaniu przez Trybunał w poszczególnych przypadkach wymogów prawnych określonych przez Radę albo dowodów przedstawionych przez dane państwo członkowskie w celu wykazania, że przedmiotowe wymogi zostały spełnione. Komisja dokładnie oceniła analizy i wnioski Trybunału w odniesieniu do każdego przypadku i podtrzymała swoją opinię, że kamienie milowe i wartości docelowe zostały osiągnięte w zadowalający sposób w niemal wszystkich przypadkach, które oceniła pozytywnie w 2025 r. W odniesieniu do jednego kamienia milowego Komisja, opierając się na faktach stwierdzonych przez Trybunał, przesłała danemu państwu członkowskiemu projekt sprawozdania z przeglądu, w którym zwróciła się o dodatkowe informacje i dowody dotyczące osiągnięcia przedmiotowego kamienia milowego w zadowalający sposób, zgodnie z art. 12 umowy w sprawie finansowania RRF. Na podstawie dodatkowych dowodów przedstawionych przez to państwo członkowskie Komisja uważa, że kamień milowy został osiągnięty w zadowalający sposób. W związku z tym Komisja dziękuje Trybunałowi za przeprowadzenie starannej analizy. Komisja zauważa ponadto, że gdyby zgodziła się z ustaleniami Trybunału, w niektórych przypadkach zastosowałaby swoją opublikowaną metodykę zawieszania płatności[1] w inny sposób, aby w pełni uwzględnić postępy we wdrażaniu działania lub jego znaczenie.

[1] COM(2023) 99 final z 21.2.2023: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady – Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności: dwa lata później – Wyjątkowy instrument leżący u podstaw zielonej i cyfrowej transformacji UE.

Pozostałe cztery ustalenia Trybunału dotyczące okresu kwalifikowalności RRF oraz dwa ustalenia dotyczące „podwójnego finansowania" wynikają z różnic w interpretacji przepisów prawnych rozporządzenia w sprawie RRF. Te różnice w interpretacji doprowadziły do podobnych ustaleń Trybunału w poprzednich latach. Oczekuje się, że ten wzorzec będzie się utrzymywał przez cały okres obowiązywania RRF. W następstwie zaleceń Trybunału Komisja opublikowała wytyczne dotyczące podwójnego finansowania i kwalifikowalności[2]. Trybunał interpretuje jednak obie kwestie (podwójne finansowanie i kwalifikowalność) inaczej niż Komisja i państwa członkowskie. Komisja podtrzymuje swoje stanowisko, że jej interpretacja przepisów prawnych jest w pełni zgodna z obowiązującymi ramami prawnymi, i zauważa, że nie może wyeliminować różnic na tym etapie wdrażania, biorąc pod uwagę zakończenie wdrażania RRF w grudniu 2026 r. Komisja przypomina również, że jej zdaniem ustalenia dotyczące kwestii kwalifikowalności nie mają wpływu na legalność i prawidłowość płatności w ramach RRF. Komisja stwierdziła w odpowiedzi na sprawozdania roczne Trybunału za 2022, 2023 i 2024 r., że po dokonaniu przez Komisję oceny kwalifikowalności działań podczas oceny krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności (KPO) Rada decyduje w drodze decyzji wykonawczej, czy dane działanie jest kwalifikowalne. Komisja nie może na etapie płatności uznać za nieważną decyzji Rady w kwestii kwalifikowalności danego działania. Komisja przypomina, że sprawdza, czy dowody są zgodne z koncepcją daty rozpoczęcia kwalifikowalności stosowaną zarówno przez samą Komisję, jak i przez państwa członkowskie, ale potwierdza, że nie sprawdza zgodności z interpretacją Trybunału.

Podobnie jak w poprzednich latach Trybunał zgłasza ustalenia dotyczące „uchybień" w odniesieniu do wstępnej oceny przeprowadzonej przez Komisję (**pkt 11.22**), dokumentacji państw członkowskich przy składaniu wniosków o płatność (**pkt 11.38**) oraz koncepcji działań w decyzji wykonawczej Rady (**pkt 11.51**). Komisja zauważa, że w wielu sytuacjach Trybunał zgłasza wiele ustaleń opartych na jednym przypadku. Dotyczy to na przykład ustalenia, że wartość docelowa nie została osiągnięta w zadowalający sposób, a ponieważ Komisja doszła do innego wniosku, Trybunał zgłasza również „uchybienie w ocenie Komisji". Komisja zauważa ponadto, że w przypadku ponad połowy kamieni milowych lub wartości docelowych, w odniesieniu do których Trybunał stwierdził problemy, zgłasza on co najmniej dwa ustalenia. Komisja uważa zatem, że liczba kamieni milowych i wartości docelowych, w odniesieniu do których Trybunał sformułował ustalenia, stanowi dokładniejszy wskaźnik liczby odrębnych kwestii niż łączna liczba ustaleń, ponieważ kilka ustaleń może odnosić się do tego samego kamienia milowego lub tej samej wartości docelowej.

Komisja z zadowoleniem przyjmuje uznanie przez Trybunał postępów poczynionych w realizacji zaleceń z audytów. Wynik ten osiągnięto dzięki dobrze zdefiniowanej metodyce, stałej i ścisłej współpracy z państwami członkowskimi, a także rygorystycznemu monitorowaniu przez Komisję. Końcowa faza realizacji i zamknięcie RRF nie oznacza zakończenia monitorowania realizacji zaleceń z audytów; przeciwnie – Komisja będzie utrzymywać ścisły nadzór nad ich realizacją w tym okresie, ponieważ zapowiedziała, że prace audytowe dotyczące RRF będą kontynuowane w 2027 r. i w kolejnych latach.

W odniesieniu do systemów kontroli państw członkowskich służących zapewnieniu zgodności z przepisami dotyczącymi zamówień publicznych i zasadami pomocy państwa Komisja zauważa, że Trybunał stwierdził pewne pojedyncze nieprawidłowości w zakresie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego i procedur dotyczących pomocy państwa. Komisja określi odpowiednie działania następcze w związku z tymi ustaleniami w odniesieniu do państw członkowskich, których to dotyczy. Ze względu na wspomniane nieprawidłowości nie należy jednak kwestionować legalności ani

[2] COM(2024) 474, załącznik II „Kwalifikowalność działań w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – data rozpoczęcia kwalifikowalnych działań" oraz załącznik IV „Koncepcja podwójnego finansowania w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności".

prawidłowości płatności, ponieważ realizacja płatności na szczeblu UE na rzecz państw członkowskich opiera się wyłącznie na osiągnięciu w zadowalający sposób odpowiednich kamieni milowych i wartości docelowych. W szczególności w odniesieniu do pomocy państwa Komisja nie podziela interpretacji Trybunału, zgodnie z którą w Danii doszło do naruszenia rozporządzenia w sprawie pomocy *de minimis*. Jeżeli chodzi o inne państwo członkowskie (Francję), Komisja rozumie, że ustalenia Trybunału mają charakter proceduralny (np. brak ścieżki audytu) (**pkt 11.37**). Komisja ogólnie przypomina, że w odniesieniu do pomocy państwa odpowiedzialność za zapewnienie zgodności z obowiązującymi przepisami zachowują państwa członkowskie, które powinny zgłaszać Komisji wszelkie środki pomocy państwa nieobjęte rozporządzeniami w sprawie wyłączeń dotyczących pomocy państwa.

Trybunał informuje również o nowym obszarze prac mającym na celu analizę zmian w decyzjach wykonawczych Rady. W rozporządzeniu w sprawie RRF przewidziano możliwość zwrócenia się przez państwa członkowskie o zmianę decyzji wykonawczych Rady w przypadku, gdy „realizacja planu odbudowy i zwiększania odporności, w tym kamieni milowych i wartości docelowych, nie jest już możliwa – całkowicie lub częściowo[3]", tj. w celu sprostania wyzwaniom związanym z realizacją. Komisja ocenia każdy wniosek na podstawie szczegółowej analizy zgodnie z kryteriami określonymi w rozporządzeniu w sprawie RRF[4]. W przypadku pozytywnej oceny Komisja publikuje wniosek dotyczący nowej decyzji wykonawczej do rozpatrzenia przez Radę, która podejmuje ostateczną decyzję. Zgodnie z intencją legislacyjną zakładającą, że kamienie milowe i wartości docelowe powinny być osiągalne, państwa członkowskie mogą na przykład zwrócić się o ograniczenie zakresu działania i proporcjonalne zmniejszenie szacowanych kosztów (o ile ogólne szacunkowe koszty nadal odpowiadają alokacji) lub o wyeliminowanie zbędnych pośrednich kamieni milowych w celu zmniejszenia obciążenia administracyjnego. Komisja przyjmuje do wiadomości obawy Trybunału dotyczące wewnętrznego prowadzenia dokumentacji, uważa jednak, że wszystkie zmiany wprowadzono zgodnie z podstawą prawną.

Komisja zauważa, że Trybunał nie wydaje dalszych zaleceń dotyczących RRF ze względu na zakończenie jego wdrażania w grudniu 2026 r. (**pkt 11.62**), i z zadowoleniem przyjmuje to pragmatyczne podejście. W odniesieniu do zaleceń zawartych w sprawozdaniach rocznych Trybunału za 2022, 2023 i 2024 r. Komisja uważa, że wszystkie zalecenia wdrożono w zakresie, w jakim zostały przyjęte w jej odpowiedziach wstępnych.

II. ODPOWIEDZI KOMISJI NA GŁÓWNE UWAGI TRYBUNAŁU

1. Przeprowadzona przez Trybunał ocena zgodności z warunkami płatności i warunkami kwalifikowalności

Osiągnięcie kamieni milowych i wartości docelowych

Aby otrzymać płatność z RRF, państwo członkowskie musi osiągnąć zestaw wcześniej określonych kamieni milowych (wskaźników jakościowych) i wartości docelowych (wskaźników ilościowych), które mierzą postępy we wdrażaniu reform i inwestycji określonych w KPO. W rozporządzeniu w sprawie

[3] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (rozporządzenie w sprawie RRF), art. 21 ust. 1.
[4] Rozporządzenie w sprawie RRF, art. 22 i załącznik V.

RRF zobowiązano Komisję do oceny, czy każdy kamień milowy i każda wartość docelowa zostały „osiągnięte w zadowalający sposób". W lutym 2023 r. Komisja opublikowała ramy określające, w jaki sposób przeprowadza ocenę tego, czy dany kamień milowy lub daną wartość docelową osiągnięto w zadowalający sposób zgodnie z podstawą prawną[5]. W odniesieniu do każdego kamienia milowego lub każdej wartości docelowej Komisja analizuje wszystkie dowody przedstawione przez państwo członkowskie i przedstawia swoją analizę w publicznie dostępnej „ocenie wstępnej"[6]. Przed przyjęciem decyzji Komisji i dokonaniem płatności Komisja otrzymuje opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego oraz specjalnego komitetu ekspertów z państw członkowskich w sprawie oceny wstępnej[7]. W odniesieniu do **pkt 11.13**–**11.14** Komisja uważa zatem, że każda decyzja o płatności jest podejmowana w sposób przejrzysty i podlega ścisłej kontroli.

Spośród 420 skontrolowanych przez Trybunał kamieni milowych i wartości docelowych Trybunał wyraził odmienne stanowisko niż Komisja w 10 przypadkach. We wszystkich tych przypadkach stanowisko to wynikało – podobnie jak w poprzednich latach – z odmiennej interpretacji wymogów albo tego, czy przedstawione dowody potwierdzają spełnienie tych wymogów.

W odniesieniu do osiągnięcia polskiego kamienia milowego B5G „Wejście w życie rozporządzenia w sprawie norm jakości dla paliw stałych z biomasy" (**ramka 11.1**) Komisja uznała, że kamień milowy B5G wymaga wejścia w życie rozporządzenia ustanawiającego normy jakości w odniesieniu do granulatu drzewnego i brykietu drzewnego (a nie dla całej biomasy przeznaczonej do użytku w gospodarstwach domowych; z wyłączeniem w szczególności przepisów antysmogowych). Za taką interpretacją przemawia m.in. opis działania zawarty w decyzji wykonawczej Rady, dowody poprzedzające przyjęcie pierwotnego KPO, a także fakt, że w momencie opracowywania KPO w polskich ramach prawnych brakowało odpowiednich norm jakości w odniesieniu do granulatu drzewnego. Z drugiej strony istniały już odpowiednie normy jakości dla pozostałych rodzajów paliw stałych z biomasy, w tym w szczególności regionalne przepisy antysmogowe. Na tej podstawie Komisja nie podziela opinii Trybunału, że kamień milowy nie został osiągnięty w zadowalający sposób. Ponadto Komisja zauważa, że gdyby przyjęto zastosowaną przez Trybunał interpretację wymogów dotyczących kamieni milowych (zgodnie z którą osiągnięcie kamienia milowego powinno było obejmować pozostałe rodzaje biomasy stałej, takie jak drewno opałowe), działanie zostałoby uznane za niekwalifikujące się do wsparcia z RRF, a nie za niespełnione w zadowalający sposób. Wynika to z faktu, że takie normy jakości przyjęto i wdrożono w Polsce przed dniem 1 lutego 2020 r.

[5] COM(2023) 99, załącznik I, „Ramy oceny kamieni milowych i wartości docelowych na podstawie rozporządzenia w sprawie RRF".

[6] Cała dokumentacja jest dostępna na stronach internetowych Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności dotyczących poszczególnych krajów; https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility/country-pages_pl.

[7] Komitet ds. Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności; wszystkie dokumenty z posiedzeń są dostępne na stronie internetowej: https://ec.europa.eu/transparency/comitology-register/screen/committees/C102400/consult?lang=pl.

Jeżeli chodzi o dwa kamienie milowe dotyczące sądownictwa w Polsce (**pkt 11.14**), Komisja podtrzymuje swoją opinię przedstawioną w odpowiedziach na sprawozdanie roczne Trybunału za 2024 r.[8] Komisja zauważa, że środki na te kamienie milowe wypłaciła już w 2024 r. Trybunał przedstawia w sprawozdaniu rocznym za 2025 r. aktualizację dotyczącą tego przypadku z 2024 r., ale nadal nie formułuje wniosków na podstawie informacji, którymi dysponuje. Komisja zauważa, że przed rozstrzygnięciem Trybunał czeka na przyszłe orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości. Komisja zauważa, że musiała upewnić się co do niezależności i bezstronności polskiej Izby Odpowiedzialności Zawodowej w 2024 r. na podstawie orzecznictwa istniejącego w chwili dokonywania oceny. i Ustalając, czy kamienie milowe zostały osiągnięte w zadowalający sposób, Komisja nie mogła wykorzystać wyroków wydanych w późniejszych latach. Komisja podtrzymuje swoją ocenę kamieni milowych, zgodnie z wyjaśnieniami w odpowiedniej ocenie wstępnej[9].

Okres kwalifikowalności RRF

Jeżeli chodzi o cztery ustalenia dotyczące okresu kwalifikowalności RRF, jak zauważył również Trybunał (**pkt 11.15–11.17**), między Komisją i państwami członkowskimi, z jednej strony, a Trybunałem, z drugiej strony, utrzymują się rozbieżne interpretacje dotyczące rozpoczęcia działania. W tym względzie Komisja odsyła do swoich odpowiedzi na sprawozdania roczne Trybunału za 2023 i 2024 r.[10]

W odpowiedzi na poprzednie zalecenie Trybunału[11] w październiku 2024 r. Komisja opublikowała dodatkowe wytyczne[12], w których określiła dwa badania zastosowane w celu zapewnienia spójnego podejścia: (1) „Czy wdrażanie proponowanego działania rozpoczęło się dopiero w dniu 1 lutego 2020 r. lub po tej dacie?” oraz (2) „Czy koszty poniesione w związku z tym wdrażaniem powstały dopiero w dniu 1 lutego 2020 r. lub po tej dacie? W szczególności, czy całość kosztów jest zarejestrowana po dniu 1 lutego 2020 r. (w kategoriach europejskiego systemu rachunków narodowych (ESA 2010))?”. Komisja zauważa, że działania, w odniesieniu do których Trybunał zgłosił tego rodzaju ustalenia, pomyślnie przeszły oba badania.

Podwójne finansowanie

Jak zauważono w odpowiedzi na sprawozdania roczne Trybunału za 2022 i 2024 r.[13] oraz w odpowiedzi na sprawozdanie specjalne Trybunału na ten temat, Trybunał stosuje inną koncepcję „podwójnego finansowania” niż Komisja i państwa członkowskie. Trybunał uważa, że „podwójne finansowanie może mieć miejsce, gdy te same koszty związane z określonym kamieniem milowym lub wartością docelową zostaną sfinansowane dwukrotnie lub gdy te same produkty bądź rezultaty zostaną zadeklarowane – a tym samym sfinansowane – dwukrotnie” (**pkt 11.19**). Komisja stosuje

[8] Odpowiedzi Komisji na rozdział 11 sprawozdania rocznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za 2024 r., s. 485-486.

[9] Zob. pozytywna wstępna ocena osiągnięcia w zadowalający sposób kamieni milowych i wartości docelowych związanych z pierwszym wnioskiem o płatność przedłożonym przez Polskę 15 grudnia 2023 r., przekazana Komitetowi Ekonomiczno-Finansowemu przez Komisję Europejską (52bd45c7-da37-4ba0-b623-95da8cdad7f9_en).

[10] Odpowiedzi Komisji na rozdział 11 sprawozdania rocznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za 2023 r., s. 485.

[11] Odpowiedzi Komisji na rozdział 11 sprawozdania rocznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za 2023 r., s. 491.

[12] COM (2024) 474, załącznik II: „Kwalifikowalność działań w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – data rozpoczęcia kwalifikowalnych działań”.

[13] Odpowiedzi Komisji na rozdział 11 sprawozdania rocznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za 2022 r., s. 453. Odpowiedzi Komisji na rozdział 11 sprawozdania rocznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za 2024 r., s. 486.

natomiast koncepcję podwójnego finansowania określoną w rozporządzeniu w sprawie RRF, zgodnie z którą „[w]sparcie w ramach Instrumentu ma charakter dodatkowy w stosunku do wsparcia udzielanego w ramach innych programów i instrumentów unijnych. Reformy i projekty inwestycyjne mogą otrzymywać wsparcie w ramach innych programów i instrumentów unijnych, pod warunkiem że wsparcie takie nie pokrywa tych samych kosztów". Oznacza to, że unijne wsparcie na rzecz jednego działania może pochodzić z wielu instrumentów, pod warunkiem że nie pokrywają one tych samych kosztów. W tym kontekście zarówno w rozporządzeniu finansowym, jak i w rozporządzeniu w sprawie RRF koncepcja podwójnego finansowania jest powiązana z kosztami. Komisja przedstawiła wytyczne[14] wyjaśniające, w jaki sposób zastosować opartą na kosztach koncepcję podwójnego finansowania do opartej na wynikach logiki wdrażania RRF.

Komisja przypomina również, że włączenie do KPO reform, które w większości nie pociągają za sobą żadnych kosztów, stanowi istotny warunek pozytywnej oceny KPO, i w związku z tym zostało wyraźnie przewidziane w rozporządzeniu w sprawie RRF, a nawet stanowi jego wymóg. W różnych motywach rozporządzenia w sprawie RRF wymieniono możliwe działania związane z reformami, które prawdopodobnie nie będą powiązane z żadnymi kosztami bezpośrednimi, na przykład reformami mającymi na celu wzmocnienie dialogu społecznego lub zmniejszenie obciążeń administracyjnych, co wyraźnie pokazuje, że Parlament i Rada oczekują, a nawet wymagają uwzględnienia w KPO działań o zerowych kosztach. Ponieważ wdrożenie tych reform nie wiąże się z kosztami, w wielu przypadkach państwo członkowskie deklaruje „koszty zerowe" w szacunkach kosztów przedkładanych podczas przygotowywania KPO. Zgodnie ze swoją koncepcją Trybunał uznaje działania, które państwa członkowskie zobowiązały się podjąć z wykorzystaniem zasobów innych niż fundusze RRF, za „finansowane" lub „podwójnie finansowane", jeżeli wkład na ich realizację pochodzi z innych funduszy UE.

O problemie tym świadczy ustalenie dotyczące „podwójnego finansowania", zgłoszone przez Trybunał w odniesieniu do łotewskiego kamienia milowego 144 „Przyjęcie mapowania zasobów ludzkich w opiece zdrowotnej" (**ramka 11.2**). Chociaż Trybunał stwierdza, że „produkt […] – mapa zasobów ludzkich w opiece zdrowotnej – został już w pełni sfinansowany w ramach Instrumentu Wsparcia Technicznego UE", Komisja uważa, że z definicji w tym przypadku nie może mieć miejsca podwójne finansowanie, ponieważ państwo członkowskie nie przedstawiło żadnych kosztów związanych z tym kamieniem milowym. Ponadto Instrument Wsparcia Technicznego (TSI) nie zapewnia państwom członkowskim środków finansowych, lecz wymaga od nich udostępnienia personelu i zasobów w celu wsparcia realizacji projektu. W związku z tym RRF nie mógł pokryć tych samych kosztów co Instrument Wsparcia Technicznego. Komisja zauważa również, że niezależnie od jakiegokolwiek udzielonego wsparcia sam Instrument Wsparcia Technicznego nie może zapewnić „przyjęcia" takiej strategii, ponieważ zależy to od działań i wsparcia ze strony organów krajowych.

2. Przeprowadzone przez Trybunał badanie wybranych systemów monitorowania i kontroli

Uchybienia związane z oceną wniosków o płatność

Trybunał odnotowuje 40 przypadków „uchybień w ocenie Komisji" (**pkt 11.22**). Dotyczą one szerokiego zakresu ustaleń, które obejmują na przykład brak konkretnej dokumentacji lub fakt, że Komisja nie dokonała szczegółowego przeglądu elementu, który zdaniem Trybunału powinien był

[14] COM(2024) 474, załącznik IV „Koncepcja podwójnego finansowania w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności".

zostać sprawdzony. Komisja przyjmuje do wiadomości niektóre z tych ustaleń, ale nie zgadza się z większością z nich.

Komisja zauważa, że 12 zgłoszonych „uchybień w ocenie Komisji" (**pkt 11.22**) stwierdzonych przez Trybunał było związane z ustaleniami mającymi wpływ finansowy. Również w przypadkach, w których Trybunał uznaje, że kamień milowy lub wartość docelowa nie zostały osiągnięte, a Komisja doszła do odmiennego wniosku, Trybunał zgłasza taki wniosek jako „uchybienie". Komisja zauważa również, że w niektórych przypadkach Trybunał zgłasza kilka uchybień – dotyczących jednego kamienia milowego lub wartości docelowej – niemających wpływu finansowego (np. „niejasno zdefiniowany kamień milowy lub wartość docelowa" (**pkt 11.53**) oraz „uchybienie w ocenie Komisji"). Komisja uważa zatem, że liczba kamieni milowych i wartości docelowych, w odniesieniu do których Trybunał sformułował ustalenia, stanowi dokładniejszy wskaźnik liczby odrębnych kwestii niż łączna liczba ustaleń.

Jeżeli chodzi o przykład cypryjskiej wartości docelowej 193 „Zmniejszenie zaległości w sprawach dotyczących wydawania aktu własności przez wydanie aktów własności albo odrzucenie sprawy" (**ramka 11.3**), Trybunał uważa, że Komisja powinna była przeprowadzić dalsze weryfikacje. Komisja zauważa jednak, że jej ocena była odpowiednia, oraz że Trybunał zwrócił się o przedstawienie dowodów źródłowych, których oceny dokonał na podstawie próby i nie stwierdził żadnych odchyleń, co potwierdza ocenę dotyczącą osiągnięcia wartości docelowej w zadowalający sposób.

Trybunał zgłasza również cztery „uchybienia we wnioskach o płatność", ponieważ uważa, że deklaracje zarządcze zawierały częściowo niepoprawne informacje (**pkt 11.38**). Komisja przyjmuje do wiadomości ustalenia, jednak nie zgadza się ze wszystkimi przypadkami i przypomina, że organy krajowe składają deklarację zarządczą na podstawie własnego osądu i informacji dostępnych w momencie jej składania. Komisja przypomina, że deklaracji zarządczej towarzyszy obszerna dokumentacja, a zatem nie musi ona zawierać wszystkich informacji, oraz że proces oceny zapewnia instytucjom zarządzającym dużą możliwość przedstawienia wszelkich dodatkowych informacji lub wyjaśnień, a Komisji – zwrócenia się o wszelkie dodatkowe informacje lub wyjaśnienia. Komisja uważa, że we wszystkich przypadkach wskazanych przez Trybunał, w których w deklaracji zarządczej nie uwzględniono odpowiednich informacji w formie zastrzeżenia, informacje te zostały udostępnione w pełnej dokumentacji wniosku o płatność.

Sformułowane przez Komisję zalecenia z audytu

Trybunał odnotowuje postępy Komisji w realizacji zaleceń z audytu (**pkt 11.26**), ale zauważa, że w ostatnim roku wdrażania RRF nadal nie zostały zrealizowane niektóre kwestie, na które zwrócono uwagę w zaleceniach „o znaczeniu krytycznym" i zaleceniach „bardzo istotnych".

Od czasu uruchomienia instrumentu Komisja wydała we wszystkich 27 państwach członkowskich ponad 2 700 zaleceń z audytów. Do 28 maja 2026 r. zdecydowana większość z nich (91 %) została już zrealizowana lub wstępnie uznana przez Komisję za zrealizowaną. Wynik ten osiągnięto dzięki dobrze zdefiniowanej metodyce. Komisja stosuje podejście zachowawcze i uznaje zalecenia z audytu za zrealizowane tylko w przypadku przedłożenia przez państwo członkowskie wystarczających, wiarygodnych i odpowiednich dowodów realizacji. Wynik ten odzwierciedla również stałą i ścisłą współpracę z państwami członkowskimi, a także rygorystyczne monitorowanie przez Komisję. Świadczy to o wymiernych postępach poczynionych w systemach kontroli wewnętrznej w państwach członkowskich.

Komisja będzie nadal ściśle monitorować wdrażanie swoich zaleceń, które wydała po 31 grudnia 2026 r., a także zaleceń wydanych przed tą datą, ale nadal otwartych[15]. Będzie również nadal korzystać z przysługujących jej praw do angażowania się w odzyskiwanie środków w przypadkach określonych w dokumencie „Zmniejszenie wsparcia i odzyskanie środków w ramach RRF"[16]. Trybunał przedstawia dane dotyczące liczby otwartych zaleceń „o znaczeniu krytycznym" i „bardzo istotnych" w odniesieniu do 37 wybranych końcowych sprawozdań z audytu sporządzonych między uruchomieniem instrumentu a datą graniczną 11 maja 2026 r. (**rys. 11.4**). W tym względzie Komisja podkreśla, że z łącznej liczby 448 zaleceń dotyczących ustaleń „o znaczeniu krytycznym" i „bardzo istotnych" zawartych w tych wybranych końcowych sprawozdaniach z audytu tylko 25 pozostaje „niezrealizowanych", co stanowi 5,6 % tej łącznej liczby. W przypadku dziewięciu zaleceń nie upłynął jeszcze termin udzielenia odpowiedzi przez państwo członkowskie. W pozostałych przypadkach państwa członkowskie przedłożyły odpowiedzi. W odniesieniu do 12 zaleceń przypadki uznaje się za zrealizowane i przygotowywane są pisma uzupełniające. Jeżeli chodzi o pozostałe cztery zalecenia, Komisja ściśle monitoruje odpowiednie przypadki, aby zapewnić wdrożenie działań naprawczych.

Jeżeli chodzi o dwa zalecenia z audytu, w przypadku których Trybunał stwierdził, że uznano je za zrealizowane bez wystarczających dowodów (**pkt 11.28**), wniosek Trybunału nie odzwierciedla pełnego zakresu podstawy dowodowej Komisji wykorzystanej do uznania ich za zrealizowane. Komisja przypomina, że uznanie zalecenia za zrealizowane nie opiera się wyłącznie na dowodach przedstawionych przez państwo członkowskie w ramach formalnego procesu działań następczych; zgodnie ze standardową praktyką audytową Komisja uwzględnia również informacje z innych audytów, podsumowania audytów i dane dostępne za pośrednictwem narzędzi informatycznych, takich jak Arachne.

Skuteczność systemów kontroli państw członkowskich

Komisja z zadowoleniem przyjmuje uznanie przez Trybunał kamieni milowych dotyczących audytu i kontroli za pozytywny krok w kierunku wzmocnienia systemów kontroli państw członkowskich. Komisja nie zgadza się jednak ze stwierdzeniem, że „[j]eśli chodzi o państwa członkowskie, w przypadku których od osiągnięcia kamieni milowych dotyczących kontroli uzależniono dokonanie drugiej lub kolejnej płatności, uchybienia w systemach kontroli występujące do momentu osiągnięcia przedmiotowych kamieni stwarzają ryzyko dla ochrony interesów finansowych UE, co może wpłynąć na prawidłowość wydatków" (**pkt 11.31**). Komisja systematycznie ponownie oceniała adekwatność proponowanych przez państwa członkowskie systemów kontroli pod kątem kryterium 2.10 załącznika V do rozporządzenia w sprawie RRF za każdym razem, gdy państwa członkowskie składały wnioski uzupełnienie ich KPO. Zgodnie z logiką dynamicznego monitorowania odbywa się to na podstawie informacji dostarczonych przez państwa członkowskie, uzupełnionych dodatkowymi dowodami uzyskanymi przez Komisję, w tym ustaleniami z audytu. Komisja uważa, że jej wzmożone prace kontrolne ujawniły konkretne uchybienia, którym można zaradzić za pomocą kamienia milowego dotyczącego audytu i kontroli, bez kwestionowania adekwatności systemów kontroli państw członkowskich. W tym kontekście kamienie milowe dotyczące audytu i kontroli koncentrują się na rozwiązaniach, które państwo członkowskie ma wprowadzić w celu uwzględnienia odpowiednich ustaleń z audytu. W związku z tym późniejsze usprawnienia krajowych systemów kontroli wprowadzone przez państwa członkowskie dodatkowo poprawiły poziom pewności. W związku z tym wprowadzenia kamieni milowych dotyczących audytu i kontroli nie należy interpretować jako sygnału, że systemy kontroli państw członkowskich nie były do tego czasu odpowiednie do wdrażania RRF. Ponadto Komisja przypomina, że prawidłowość wydatków w ramach RRF zależy wyłącznie od

[15] C(2026) 2647 „Wytyczne dla państw członkowskich dotyczące aspektów operacyjnych związanych z końcową fazą realizacji i zamknięciem Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności" (sekcja 6.3).

[16] Zawiadomienie Komisji C/2024/4990 – Wytyczne dotyczące planów odbudowy i zwiększania odporności, załącznik IV.

osiągnięcia kamieni milowych i wartości docelowych w zadowalający sposób, co podlega kontrolom zarówno *ex ante*, jak i *ex post*.

Trybunał zgłasza, że „utrzymują się uchybienia" w systemach kontroli czterech państw członkowskich w okresie, w którym konkretne zalecenia z audytów Komisji wydane dla tych państw członkowskich pozostały niezrealizowane (**pkt 11.32**). Komisja zauważa, że zgłoszone ustalenia audytu i zalecenia z audytu odnoszą się do niedociągnięć w zakresie wdrażania kontroli, a nie do koncepcji systemu kontroli wewnętrznej w danym państwie członkowskim. Państwa członkowskie należycie przyjęły te ustalenia, a następnie Komisja oceniła wszystkie zalecenia jako odpowiednio zrealizowane w ramach działań następczych podjętych w związku z audytem. Komisja uważa, że żadne z tych ustaleń z audytu nie stawiało pod znakiem zapytania ogólnych zabezpieczeń zapewnianych przez systemy kontroli tych państw członkowskich, a zatem nie uzasadniało wprowadzenia kamienia milowego dotyczącego audytu i kontroli. W związku z tym Komisja podtrzymuje swoje stanowisko, że płatności na rzecz tych państw członkowskich zrealizowano przy zachowaniu odpowiednich ustaleń dotyczących kontroli.

Komisja przyjmuje do wiadomości, że Trybunał zidentyfikował w ramach swoich prac kontrolnych szereg możliwych nieprawidłowości w zakresie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w dwóch państwach członkowskich oraz możliwych nieprawidłowości w zakresie procedur dotyczących pomocy państwa w trzech państwach członkowskich. Komisja określi odpowiednie działania następcze w związku z tymi ustaleniami w odniesieniu do państw członkowskich, których to dotyczy. Przypadki te nie mają jednak wpływu na legalność ani prawidłowość powiązanych płatności, ponieważ wypłata środków finansowych opiera się wyłącznie na osiągnięciu w zadowalający sposób odpowiednich kamieni milowych i wartości docelowych. Ze swojej strony Komisja rozszerzyła zakres audytów w następstwie sprawozdania rocznego Trybunału za 2023 r. i zaktualizowała swoją strategię audytów, aby systematycznie weryfikować, we wszystkich rodzajach audytów, wypełnianie przez państwa członkowskie obowiązku wynikającego z art. 22 ust. 2 lit. a) rozporządzenia w sprawie RRF. Chodzi między innymi o weryfikowanie, w stosownych przypadkach, czy państwa członkowskie regularnie sprawdzają, czy udzielone finansowanie jest właściwie wykorzystywane zgodnie z wszystkimi mającymi zastosowanie przepisami unijnymi i krajowymi, w szczególności w obszarze zamówień publicznych i pomocy państwa, w tym o weryfikowanie skuteczności takich kontroli. Weryfikacje te przeprowadzono z wykorzystaniem udoskonalonego zestawu narzędzi Komisji, w tym kompleksowych list kontrolnych.

3. Zmiany w decyzjach wykonawczych Rady

Jako szczególny obszar prac w ramach tegorocznego procesu wydawania poświadczenia wiarygodności Trybunał przeanalizował zmiany w decyzjach wykonawczych Rady oraz dokonał przeglądu 32 zmian kamieni milowych i wartości docelowych w ośmiu państwach członkowskich (**pkt 11.9**). Komisja przypomina, że rozporządzenie w sprawie RRF umożliwia każdemu państwu członkowskiemu zwrócenie się o zmianę lub zastąpienie decyzji wykonawczej Rady zatwierdzającej krajowy plan odbudowy i zwiększania odporności „[w] przypadku gdy realizacja planu odbudowy i zwiększania odporności, w tym kamieni milowych i wartości docelowych, nie jest już możliwa – całkowicie lub częściowo[17]". Uznając, że decyzja o zakresie kontroli należy wyłącznie do Trybunału, Komisja zauważa, że zakres kontroli obejmuje wyłącznie zmiany kamieni milowych i wartości docelowych, w odniesieniu do których dokonano płatności. Zakres kontroli nie obejmuje zatem przypadków, w których Komisja nie zaproponowała Radzie zmiany decyzji wykonawczej, chociaż takie przypadki są równie istotne dla wszelkich wniosków dotyczących interakcji między zmianami w decyzjach wykonawczych Rady a wnioskami o płatność. Wynikające z tego spostrzeżenia, a w szczególności stwierdzenie, że praktyka ta „zmniejsza skuteczność narzędzia finansowego

[17] Rozporządzenie w sprawie RRF, art. 21 ust. 1.

nacisku, którym dysponuje Unia Europejska. Stanowi też sygnał, że niezadowalające osiągnięcie kamieni milowych i wartości docelowych można obejść przez zmianę decyzji wykonawczej Rady w celu odblokowania płatności" (**pkt 11.42**), stanowią wynik tego zakresu kontroli. Komisja nie podziela tego stanowiska i zwraca uwagę na wyraźny przepis prawny, który uzasadnia zmianę w sytuacji, gdy realizacja danego kamienia milowego lub wartości docelowej „nie jest już możliwa". Komisja zauważa zatem, że współprawodawcy wyraźnie postanowili umożliwić zmianę kamieni milowych i wartości docelowych w sytuacji, gdy obiektywne okoliczności uniemożliwiają ich osiągnięcie, pod warunkiem że KPO nadal spełnia wszystkie pozostałe kryteria.

Jeżeli chodzi o ustalenia Trybunału dotyczące uzasadnienia i dowodów na istnienie obiektywnych okoliczności (**pkt 11.43**, **pkt 11.44**), Trybunał zauważa, że Komisja przedstawiła wytyczne dotyczące zmian w 2023, 2024 (**pkt 11.43**) i 2025 r. (**pkt 11.39**). Podczas gdy takie wytyczne stanowią pewne ramy, oceny nadal należy dokonywać indywidualnie dla każdego przypadku ze względu na różnorodność możliwych obiektywnych okoliczności, które mogą uzasadniać zmianę. Ponieważ oceny Trybunału obejmują osądy jakościowe, Komisja przyznaje, że Trybunał może wyrazić odmienne stanowisko na temat uzasadnień i dowodów przedstawionych przez państwa członkowskie. Komisja podtrzymuje jednak swoje stanowisko, że jej oceny były rzetelne i oparte na dokumentacji, a także na dogłębnych dyskusjach z państwami członkowskimi. Komisja w przejrzysty sposób przedstawiła uzasadnienie swojego stanowiska we wnioskach dotyczących zmiany decyzji wykonawczych Rady.

Komisja przyjmuje do wiadomości uwagę Trybunału, że w wyniku niektórych zmian z KPO usunięto części poszczególnych etapów działania (**pkt 11.45**), ale zauważa, że takie zmiany są dozwolone na mocy rozporządzenia w sprawie RRF, jak wyjaśniono powyżej. Komisja zauważa, że przeprowadza ocenę, czy zmieniony KPO jest zgodny z kryteriami oceny przewidzianymi w rozporządzeniu, oraz uwzględnia tę ocenę w swoich wnioskach dotyczących zmienionej decyzji wykonawczej Rady. To przejrzyste podejście pokazuje, w jaki sposób Komisja zapewnia, aby wszystkie zmiany wprowadzano w sposób gwarantujący przestrzeganie rozporządzenia w sprawie RRF. W przypadku gdy zmiany zakresu działania zmniejszają ogólny szacunkowy koszt KPO poniżej alokacji finansowej państwa członkowskiego, Komisja wymaga, aby państwo członkowskie proporcjonalnie zwiększyło skalę innego działania albo zmniejszyło wnioskowaną alokację finansową. Zgodnie z wytycznymi Komisji, że „[j]eśli zmiana dotyczy jedynie skali działania, korekta szacunkowych kosztów powinna być proporcjonalna", taka zmiana nie wymaga nowego uzasadnienia szacowanych kosztów[18].

Jeżeli państwa członkowskie uwzględnią w swoich KPO reformę, której szacunkowy koszt wynosi zero euro, nie powoduje to ani zwiększenia, ani zmniejszenia alokacji finansowej. W związku z tym Komisja potwierdza ustalenie Trybunału (**pkt 11.48**), że zmiana takiego działania nie ma bezpośrednich skutków finansowych, co wynika z podstawy prawnej RRF. Komisja bierze jednak pod uwagę wpływ takiej zmiany na KPO w ujęciu ogólnym, w szczególności na zgodność ze wszystkimi prawnie określonymi kryteriami oceny. W tym względzie Komisja zdecydowanie odrzuca stwierdzenie Trybunału, że zmiany w działaniach o zerowych kosztach mogą „osłabić zachęty do utrzymania początkowego zakresu i poziomu ambicji reform", jako że w rozporządzeniu w sprawie RRF wprowadzono solidne zabezpieczenia – stosowane przez Komisję i Radę w przejrzysty i publicznie dostępny sposób – mające zapewnić, aby wszystkie KPO, w tym przewidziane w nich reformy, były zawsze zgodne z ramami prawnymi RRF.

Punkt ten w pełni ilustruje przykład irlandzkiej reformy 2.7 „Eliminowanie przepaści cyfrowej i podnoszenie umiejętności cyfrowych" (**ramka 11.5**). Jako jeden z czterech elementów reformy, która została w pełni sfinansowana i wdrożona ze środków krajowych, Irlandia zobowiązała się do podjęcia działań mających na celu zwiększenie liczby absolwentów kierunków związanych z ICT, oraz wstępnie przedstawiła wartość docelową mierzącą *wpływ* tego działania. Biorąc pod uwagę, że ta

[18] C/2024/4618, część II pkt IV.

wartość docelowa była częścią niekrytycznej reformy o zerowych kosztach, Irlandia zapytała, czy może zmienić tę wartość docelową, aby wdrożyć lepszą alternatywę umożliwiającą zmniejszenie obciążenia administracyjnego, a jednocześnie osiągnąć zakładane cele tego działania. Komisja zaproponowała zmianę decyzji wykonawczej Rady zgodnie z wnioskiem Irlandii, a Rada wyraziła zgodę. W wyniku tej zmiany obniżono (o 12 %) wartość docelową mierzącą wpływ reformy, jednak zmiana ta nie wpływa na cel polityki, jakim jest wdrożenie reform w zakresie umiejętności cyfrowych, ani na jego realizację przez państwo członkowskie. Zarówno przed zmianą, jak i po niej wszystkie osoby uczące się są nadal w pełni finansowane ze środków krajowych, w związku z czym zmiana ta nie miała wpływu na alokację finansową w ramach RRF.

4. Koncepcja działań, kamieni milowych i wartości docelowych

Podobnie jak w poprzednich latach[19] Trybunał stwierdza, że ważne jest, aby kamienie milowe i wartości docelowe obejmowały „wszystkie zasadnicze elementy leżące u podstaw danej reformy lub inwestycji, w szczególności jeśli chodzi o zakończenie działań" (**pkt 11.50**). Komisja przyznaje, że zapewnienie należytego uwzględnienia reform i inwestycji za pomocą kamieni milowych i wartości docelowych ma kluczowe znaczenie dla pomiaru postępów, a także uważa, że dotyczy to wszystkich KPO. Przypomina jednak, że w rozporządzeniu w sprawie RRF wyraźnie zdefiniowano kamienie milowe i wartości docelowe jako „mierniki postępów[20]".

W odniesieniu do przykładu szwedzkiego kamienia milowego 41 dotyczącego audytu i kontroli „M 1: decyzje rządu zapewniające skuteczną i wydajną realizację planu odbudowy i zwiększania odporności, w tym struktury audytu i kontroli" (**ramka 11.6**), Komisja przypomina, że kamienie milowe dotyczące audytu i kontroli mają na celu wyeliminowanie uchybień w koncepcji ustaleń dotyczących kontroli określonych w KPO, aby zapewnić zgodność z art. 22 rozporządzenia w sprawie RRF. Komisja wprowadziła ten kamień milowy, w ramach którego skupiono się na opracowaniu i wdrożeniu niezbędnego systemu kontroli na szczeblu krajowym w Szwecji, a także nałożono wymóg wprowadzenia jasnych ram nakładających obowiązki prawne na wszystkie organy wdrażające w szwedzkim krajowym systemie kontroli. Kwestie związane z wdrażaniem takich ustaleń na poziomie poszczególnych organów wdrażających, które to ustalenia w żaden sposób nie kwestionują ogólnego systemu kontroli w kraju, są następnie przedmiotem działań następczych i analizy w ramach dogłębnych prac kontrolnych Komisji, w tym kontroli w terenie. To właśnie takie podejście, polegające na zapewnieniu ochrony interesów finansowych odgórnie – za pomocą kamieni milowych dotyczących audytu i kontroli oraz oddolnie – za pomocą szczegółowej kontroli poszczególnych organów wdrażających – a nie ograniczony w czasie i oparty na dokumentach proces składania wniosków o płatność – zapewnia skuteczne i kompleksowe podejście do ochrony interesów finansowych Unii.

[19] Sprawozdanie roczne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za 2024 r., pkt 11.51, sprawozdanie roczne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za 2023 r., pkt 11.45.

[20] Art. 2 ust. 4 rozporządzenia w sprawie RRF: „»kamienie milowe i wartości docelowe« oznaczają mierniki postępów w realizacji reformy lub inwestycji, przy czym kamienie milowe mają charakter jakościowy, a wartości docelowe – ilościowy". Zob. również odpowiedzi Komisji na rozdział 11 sprawozdania rocznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za 2024 r., s. 493.

5. Roczne sprawozdania z działalności oraz sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania

W rocznym sprawozdaniu z działalności sporządzonym przez DG ECFIN (**pkt 11.54–11.59**) przedstawiono, w jaki sposób Komisja uzyskała pewność co do (i) legalności i prawidłowości płatności; (ii) systemów państw członkowskich związanych z zamówieniami publicznymi i pomocą państwa oraz (iii) korekt zgodnie z art. 22 ust. 5 rozporządzenia w sprawie RRF, przy jednoczesnym przejrzystym określeniu poziomu ryzyka przewidywanego w odniesieniu do każdej z tych kwestii w poszczególnych państwach członkowskich. W 2025 r. Komisja przeprowadziła większą niż w jakimkolwiek poprzednim roku liczbę kontroli *ex ante* i *ex post* związanych z płatnościami w ramach RRF. Wyniki tych kontroli są uwzględniane wraz z pracami Trybunału i OLAF-u przy określaniu odpowiedniego poziomu ryzyka.

Wdrażając poprzednie zalecenia Trybunału, Komisja zaktualizowała swoją metodykę oceny ryzyka dotyczącą istotności w całym okresie obowiązywania RRF[21]. Aktualizacja ta objęła uwzględnianie skróconych sprawozdań roboczych z audytów przed zakończeniem prac – Komisja z zadowoleniem przyjmuje uznanie przez Trybunał faktu, że podejście to umożliwia jej uwzględnienie wszystkich dostępnych informacji (**pkt 11.56**). Komisja uważa, że w kontekście przejrzystości w zakresie ryzyka korzyści płynące z uwzględnienia najnowszych dostępnych informacji przeważają nad wadami, które mogą się z tym wiązać.

Komisja uważa, że wyniki wynikające ze zmienionej metodyki oceny ryzyka dają wystarczającą pewność co do poziomu ryzyka przypisanego każdemu państwu członkowskiemu. W tym względzie, podobnie jak w minionych latach, Komisja nie zgadza się ze stwierdzeniem Trybunału, że takie podejście prawdopodobnie zaniży poziom ryzyka.

6. Zalecenia

Przez cały okres wdrażania RRF Komisja utrzymywała konstruktywne i proaktywne podejście w zakresie współpracy z Trybunałem. Przyjęła większość zaleceń Trybunału w ramach kontroli związanych z RRF i będzie nadal wzmacniała swoje ramy kontroli do czasu zakończenia RRF, opierając się na ustaleniach i zaleceniach Trybunału. Komisja zauważa, że Trybunał nie wydaje dalszych zaleceń ze względu na fakt, że wdrażanie RRF zakończy się do grudnia 2026 r. (**pkt 11.62**), i z zadowoleniem przyjmuje to pragmatyczne podejście. Wnioski Komisji dotyczące wieloletnich ram finansowych (WRF) na lata 2028–2034 opierają się na wnioskach wyciągniętych z programów realizowanych w obecnych WRF, a także na zaleceniach wydanych przez Trybunał. Komisja należycie uwzględniła opinie Trybunału na temat wniosków Komisji.

Spośród dziewięciu zaleceń zawartych w sprawozdaniach rocznych Trybunału za 2022, 2023 i 2024 r. Komisja przyjęła lub częściowo przyjęła siedem. Komisja uważa, że w pełni wdrożyła przyjęte elementy wszystkich siedmiu zaleceń zgodnie ze swoimi odpowiedziami wstępnymi.

Komisja zauważa, że Trybunał ocenia poziom wdrożenia w odniesieniu do sformułowanego przez siebie zalecenia, niezależnie od tego, czy zalecenie to zostało w pełni przyjęte przez Komisję. Komisja natomiast ocenia poziom realizacji na podstawie zobowiązania, które podjęła w odpowiedziach na sprawozdania specjalne. W związku z tym w niektórych przypadkach Trybunał uważa, że zalecenia zostały zrealizowane jedynie częściowo, natomiast Komisja uważa, że zostały one zrealizowane w pełni.

[21] Zob. załącznik 5 do rocznego sprawozdania z działalności za 2024 i 2025 r. sporządzonego przez DG ECFIN.

Komisja przyjmuje do wiadomości ocenę Trybunału dotyczącą zalecenia 3 zawartą w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2023 r. Komisja uważa jednak, że podjęto kompleksowy zestaw działań mających zapewnić, aby państwa członkowskie podjęły szybkie działania naprawcze w celu wyeliminowania pozostałych uchybień w systemach kontroli, w tym w obszarze zamówień publicznych i pomocy państwa. Działania te obejmują kompleksowe kontrole wszystkich rodzajów audytów, wprowadzenie kamieni milowych dotyczących audytu i kontroli w przypadku stwierdzenia uchybień systemowych oraz rygorystyczne monitorowanie działań następczych w związku z zaleceniami z audytów.

Европейски парламент Parlamento Europeo Evropský parlament Europa-Parlamentet Europäisches Parlament
Euroopa Parlament Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο European Parliament Parlement européen Parlaimint na hEorpa
Europski parlament Parlamento europeo Eiropas Parlaments Europos Parlamentas Európai Parlament
Parlament Ewropew Europees Parlement Parlament Europejski Parlamento Europeu Parlamentul European
Európsky parlament Evropski parlament Euroopan parlamentti Europaparlamentet

ODPOWIEDZI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO NA SPRAWOZDANIE ROCZNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO ZA ROK 2025

ROZDZIAŁ 12: MONITOROWANIE REALIZACJI ZALECEŃ SFORMUŁOWANYCH W SPRAWOZDANIACH SPECJALNYCH TRYBUNAŁU Z 2022 R.

ODPOWIEDZI PARLAMENTU NA MONITOROWANIE REALIZACJI ZALECEŃ SFORMUŁOWANYCH W SPRAWOZDANIU SPECJALNYM NR 18/2022:
„Instytucje UE a pandemia COVID-19 – Reakcja była szybka, ale wciąż istnieją wyzwania, jak w optymalny sposób wykorzystać innowacje i elastyczność będące wynikiem kryzysu”

Załącznik 12.2 – Monitorowanie realizacji przez pozostałe jednostki kontrolowane zaleceń przedstawionych przez Trybunał w sprawozdaniach specjalnych opublikowanych w 2022 r.

Parlament przyjmuje do wiadomości analizę postępów poczynionych we wdrażaniu zaleceń Trybunału Obrachunkowego (ETO).

Po pandemii COVID-19 Parlament nie wprowadził kompleksowego nowego sposobu pracy, który miałby wpływ na jego politykę w zakresie nieruchomości. Zamiast tego wzmocnił swoją obecną strategię, utrzymując jednocześnie swoje obecne zasoby budowlane. Model ten nadaje priorytet ogólnej optymalizacji istniejących aktywów, a zatem nie ma szczególnego wpływu na budżet polityki w zakresie nieruchomości.

Dla Parlamentu istotne jest zapewnianie posłom do Parlamentu Europejskiego bezpośredniego, osobistego i stałego wsparcia w wykonywaniu ich codziennych obowiązków. Wymaga to stałej pomocy na miejscu, usług lokalnych, bezpiecznych pomieszczeń na posiedzenia oraz stałej ciągłości operacyjnej – czynniki te wpływają na podejście Parlamentu do zarządzania budynkami biurowymi niezbędnymi dla jego pracowników i określają jego potrzeby infrastrukturalne. Korzyści budżetowe są zatem ograniczone, tymczasem wpływ telepracy na środowisko jest znaczny.

W związku z tym Parlament uważa, że zalecenie 3c nie ma zastosowania.

ODPOWIEDZI KOMISJI EUROPEJSKIEJ NA SPRAWOZDANIE ROCZNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO ZA 2025 r. ROZDZIAŁ 12: Monitorowanie realizacji zaleceń przedstawionych przez Trybunał w sprawozdaniach specjalnych opublikowanych w 2022 r.

Jeżeli chodzi o zalecenia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO) skierowane do Komisji (**pkt 12.6–12.10**), **Komisja przywiązuje olbrzymią wagę do realizowania wszystkich przyjętych zaleceń.** Komisja podejmuje działania następcze w związku z działaniami, które zobowiązała się zrealizować i które wchodzą w zakres jej kompetencji. Trybunał ocenia poziom realizacji zalecenia, które sformułował, niezależnie od tego, czy zostało ono w pełni przyjęte przez Komisję. Komisja natomiast ocenia poziom realizacji na podstawie zobowiązania, które podjęła w odpowiedziach na sprawozdania specjalne. W związku z tym w niektórych przypadkach Trybunał uznaje, że zalecenia zostały zrealizowane jedynie częściowo, natomiast Komisja uważa je za w pełni zrealizowane.

W tym kontekście Komisja przyjmuje do wiadomości ocenę Trybunału, zgodnie z którą **poziom realizacji zaleceń skierowanych do Komisji wyniósł** 74 % w przypadku zaleceń zrealizowanych w pełni lub w przeważającej mierze (niewielki spadek w porównaniu z 77 % w przypadku działań następczych podjętych w związku z zaleceniami Trybunału z 2021 r.) (**pkt 12.6**). Komisja potwierdza, że mogą występować różnice w ocenie stopnia realizacji zaleceń (**pkt 12.8**). Chociaż Komisja stwierdza, kiedy zalecenie zostało w pełni zrealizowane, pozostaje zaangażowana w zapewnienie skutecznej realizacji celów leżących u podstaw wszystkich zaleceń.

Ogólnie rzecz biorąc, jeżeli chodzi o poziom przyjęcia zaleceń, odsetek zaleceń nieprzyjętych przez Komisję w 2022 r. nieznacznie wzrósł w porównaniu z 2021 r. (około cztery procent zaleceń wydanych w 2022 r. w porównaniu z dwoma procentami w 2021 r.). W 2022 r. Komisja częściowo przyjęła dziewięć procent zaleceń Trybunału. **Nieprzyjęcie lub częściowe przyjęcie zaleceń** może wynikać z szeregu powodów, na przykład: (i) ograniczeń wynikających z obowiązujących ram regulacyjnych lub trudności w przesądzaniu o kształcie przyszłego prawodawstwa UE; (ii) podziału ról i kompetencji (w tym ustaleń dotyczących odpowiedzialności i rozliczalności) między różnymi instytucjami, organami UE, państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami; (iii) komplementarności z polityką, prawodawstwem i programami; (iv) dokonanej przez Komisję oceny wykonalności zaleceń lub wpływu na zasoby i harmonogram.

Jeśli chodzi o **realizację zaleceń w terminie** (**pkt 12.18**), Komisja z zadowoleniem przyjmuje wniosek Trybunału, że w tym roku nadal wzrastał odsetek zaleceń, które zrealizowano w terminie. W tym kontekście Komisja zauważa, że terminowość działań następczych należy również rozpatrywać w powiązaniu z poziomem przyjęcia zaleceń. Komisja jest nadal w pełni zaangażowana w realizację wszystkich przyjętych zaleceń w terminach określonych w sprawozdaniach specjalnych Trybunału. Nie ma to jednak zastosowania do zaleceń, których Komisja nie przyjęła z powodów wskazanych w opublikowanych odpowiedziach do stosownego sprawozdania specjalnego.

W niektórych przypadkach realizacja działań następczych może wymagać więcej czasu, niż początkowo oczekiwano, ze względu na złożoność środków, zmiany prawne lub związane z polityką, ograniczenie zasobów, czynniki zewnętrzne bądź konieczność zaangażowania w realizację tych działań innych instytucji lub podmiotów. Fakt, że dane zalecenie nie zostało w pełni zrealizowane w pierwotnie zakładanym terminie, nie oznacza, że zalecenie to nie zostanie zrealizowane

w późniejszym okresie. Dynamiczne okoliczności lub zmiany w kontekście strategicznym bądź politycznym zwykle mogą prowadzić do ponownego określenia priorytetów działań.

W załączniku przedstawiono odpowiedzi Komisji na 53 zalecenia, które w ocenie Trybunału zostały zrealizowane częściowo lub nie zostały jeszcze zrealizowane. Spośród nich Komisja nie przyjęła 7 zaleceń, uznaje za zrealizowane 33 zalecenia i kontynuuje działania następcze w związku z 13 zaleceniami, których realizacja była nadal w toku na koniec maja 2026 r.

Załącznik – Monitorowanie realizacji przez Komisję Europejską zaleceń przedstawionych przez Trybunał w sprawozdaniach specjalnych opublikowanych w 2022 r.

Sprawozdanie specjalne 01/2022: Wsparcie UE na rzecz praworządności na Bałkanach Zachodnich – pomimo poczynionych wysiłków wciąż występują zasadnicze problemy.

Odpowiedź na zalecenie 2 lit. b), pkt 75. Komisja i Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ) częściowo przyjęły zalecenie 2 lit. b) i uważają, że zostało ono zrealizowane w odniesieniu do tych elementów, które zostały zaakceptowane.

Komisja uważa finansowanie projektów za najodpowiedniejszą formę wsparcia dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego, biorąc pod uwagę, że wsparcie organizacyjne lub podstawowe wiąże się z nieodłącznym ryzykiem, ponieważ powoduje uzależnienie. W ramach działań na rzecz praworządności należycie uwzględnia się finansowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego. W ramach programowania Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA) III wsparcie dla społeczeństwa obywatelskiego i mediów uznaje się za jeden z priorytetów służących wzmocnieniu demokracji i praworządności. Komisja uważa, że kluczowym czynnikiem umożliwiającym osiągnięcie postępów w dziedzinie praworządności w krajach będących beneficjentami IPA jest wspieranie aktywnej roli organizacji społeczeństwa obywatelskiego w kształtowaniu polityki i podejmowaniu decyzji, w propagowaniu sprawowania dobrych rządów, działaniach antykorupcyjnych, uwzględnianiu aspektu płci, ochronie praw człowieka oraz w pełnieniu przez nie roli strażniczej. Na przykład Komisja przyznaje wsparcie finansowe projektom realizowanym przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego zaangażowane w walkę z korupcją. Wsparcie to obejmuje obecnie projekty mające na celu stworzenie regionalnych narzędzi analizy porównawczej służących wykrywaniu korupcji. Zgodnie z zaleceniami wydanymi przez Trybunał wielokrajowy program na rzecz społeczeństwa obywatelskiego oferował znaczne wsparcie na rzecz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w regionie (218,5 mln EUR w latach 2021–2023). W ramach programu IPA III w kwietniu 2022 r. ogłoszono regionalne zaproszenie do składania wniosków dla społeczeństwa obywatelskiego, zawierające osobną kategorię dotyczącą dobrych rządów, praworządności i walki z korupcją. W 2024 r. ogłoszono kolejne zaproszenie, które również dotyczyło istotnych tematów, takich jak wolność mediów i wolność wypowiedzi, warunki sprzyjające działaniu organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz aktywność obywatelska, a także dobre rządy i rozwój gospodarczy. Po szeroko zakrojonych konsultacjach ze społeczeństwem obywatelskim na Bałkanach Zachodnich w czerwcu 2022 r. Komisja zmieniła swoje „Wytyczne dotyczące wsparcia UE dla społeczeństwa obywatelskiego w regionie objętym procesem rozszerzenia". Wytyczne te opierają się na solidnym zestawie norm, w szczególności na *dorobku prawnym* UE w zakresie praworządności (rozdział 23 „Wymiar sprawiedliwości i prawa podstawowe" i rozdział 24 „Sprawiedliwość, wolność i bezpieczeństwo"). Są one ponadto zgodne z zaleceniami, opiniami i wytycznymi przyjętymi przez organizacje międzynarodowe i fora międzyrządowe.

Finansowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego i organizacji medialnych znacznie wzrosło w ramach programu IPA III. Komisja podjęła działania zmierzające do zapewnienia „finansowania podstawowego" tam, gdzie zostało to uznane za istotne i możliwe. Oczekuje się dalszych postępów w tym kierunku. Za pośrednictwem partnerstw strategicznych Komisja bada sposoby zapewnienia ciągłości i długoterminowej perspektywy działalności niezależnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego, sieci medialnych i organizacji w regionie, zwłaszcza w krajach, w których sytuacja przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego się pogarsza. Ponadto Komisja dostosowuje obecnie swoje wsparcie dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego do strategii UE na rzecz społeczeństwa obywatelskiego. Ponadto Komisja nadal wzmacnia swoją rolę jako koordynatora darczyńców, mając

na celu ukierunkowanie pomocy na organizacje społeczeństwa obywatelskiego i media, aby przeciwdziałać zagrożeniu kurczenia się przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego.

Chociaż ESDZ nie uczestniczy w procesie programowania, wdrażania ani monitorowania wyników w odniesieniu do wsparcia finansowego w ramach IPA, o którym mowa w sprawozdaniu Trybunału, zapewnia ona: a) wsparcie poprzez przekazy polityczne podkreślające znaczenie społeczeństwa obywatelskiego i mediów w rozwiązywaniu problemów związanych z praworządnością; b) wsparcie dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego i mediów w walce z dezinformacją (zgodnie z *planem działania UE na rzecz zwalczania dezinformacji i europejskim planem działania na rzecz demokracji*); oraz c) informowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego i mediów Bałkanów Zachodnich na temat zaangażowania UE, w tym procesu integracji z UE.

Sprawozdanie specjalne 02/2022: Efektywność energetyczna w przedsiębiorstwach – udało się wypracować pewne oszczędności energii, ale nadal występują uchybienia w zakresie planowania i wyboru projektów

Odpowiedź na zalecenie 1 lit. a), pkt 125. Komisja nie przyjęła tego zalecenia.

W swojej ocenie programów na lata 2021–2027 Komisja rozważyła, czy planowane finansowanie na rzecz efektywności energetycznej może przynieść najlepszą możliwą wartość dodaną, zgodnie z celami i priorytetami UE, a także krajowymi, regionalnymi i lokalnymi potrzebami i ograniczeniami. Komisja oceniła również spełnienie „warunku podstawowego" związanego z krajowymi planami w dziedzinie energii i klimatu.

Sprawozdanie specjalne 03/2022: Wprowadzenie sieci 5G w UE – opóźnienia we wdrażaniu i nierozwiązane kwestie związane z bezpieczeństwem

Odpowiedź na zalecenie 1 lit. a) pkt 83. W następstwie konsultacji publicznych w sprawie drugiego projektu metodyki mapowania jakości usług w sieciach 5G Komisja poczyniła znaczne postępy w opracowywaniu wspólnej unijnej metodyki, która ma usprawniać przyszłe wdrażanie i sprawozdawczość w zakresie nowych kluczowych wskaźników efektywności dotyczących jakości usług 5G w ramach cyfrowej dekady. W oparciu o wyniki procesu konsultacji publicznych i wymiany informacji z Organem Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej i państwami członkowskimi od początku 2026 r. prace skoncentrowały się na konsultacjach technicznych z odpowiednimi dostawcami urządzeń radiowych i narzędzi planowania sieci, aby zapewnić możliwość wdrożenia metodyki w praktyce za pomocą istniejących narzędzi operatorów, przy jednoczesnym zachowaniu porównywalności, proporcjonalności i możliwości kontroli we wszystkich państwach członkowskich. Celem tych prac jest wyjście poza dotychczasowe podejście oparte wyłącznie na zasięgu sygnału poprzez umożliwienie w przyszłości zgłaszania zharmonizowanych wskaźników jakości usług 5G w ramach wspólnej metodyki. W szczególności powstające ramy opierają się na wskaźnikach progowych wynikających ze zharmonizowanych wyników opracowanych w ramach wspólnego referencyjnego scenariusza godziny szczytu i referencyjnego profilu sprzętu użytkownika, tak aby wyniki można było agregować, raportować i weryfikować w sposób spójny na szczeblu krajowym i unijnym, przy jednoczesnym unikaniu nieproporcjonalnego obciążenia sprawozdawczego, sztucznych założeń modelowania i niepotrzebnej publikacji szczególnie chronionych danych handlowych.

Odpowiedź na zalecenie 2 lit. c), pkt 91. Grupa współpracy ds. bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych omówiła potrzebę określenia wymogów możliwych do wyegzekwowania. Ustalenia te uwzględniono w drugim sprawozdaniu z postępów państw członkowskich we wdrażaniu unijnego zestawu narzędzi na potrzeby cyberbezpieczeństwa sieci 5G w sekcji 4 „Realizacja zaleceń Europejskiego Trybunału Obrachunkowego" (s. 21–22). Ponadto w komunikacie z dnia 15 czerwca 2023 r. w sprawie wdrażania zestawu narzędzi (C(2023) 4049 final) Komisja zapowiedziała, że w ramach swojej polityki instytucjonalnej w zakresie cyberbezpieczeństwa i zgodnie z unijnym zestawem narzędzi podejmie środki w celu uniknięcia narażania swojej komunikacji instytucjonalnej na ryzyko wynikające z korzystania z sieci ruchomych, w których dostawcami sprzętu są przedsiębiorstwa wysokiego ryzyka. Środki te obejmują nieudzielanie zamówień na nowe usługi łączności, które opierają się na sprzęcie od tych dostawców, zgodnie z odpowiednimi warunkami bezpieczeństwa. Komisja wdraża również tę decyzję, zgodnie ze swoimi kompetencjami wynikającymi z odpowiednich zasad zarządzania, we wszystkich odpowiednich unijnych programach i instrumentach finansowania.

Komisja zaproponowała również ramy prawne dotyczące bezpieczeństwa łańcuchów dostaw technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT), w tym sieci 5G, zgodnie z zaleceniem Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczącym podjęcia prac nad ustawodawstwem w zakresie cyberbezpieczeństwa sieci 5G. W proponowanym drugim akcie o cyberbezpieczeństwie opublikowanym 20 stycznia 2026 r. określono ramy dotyczące zaufanego łańcucha dostaw ICT mające na celu przeciwdziałanie strategicznym, nietechnicznym zagrożeniom w łańcuchach dostaw ICT. W szczególności w odniesieniu do sieci 5G w proponowanym drugim akcie o cyberbezpieczeństwie przewidziano zakaz wykorzystywania komponentów ICT dostarczanych przez dostawców wysokiego ryzyka w kluczowych zasobach ICT. Po wejściu w życie aktu o cyberbezpieczeństwie i odpowiedniego aktu wykonawczego wskazującego państwa trzecie stwarzające zagrożenie dla cyberbezpieczeństwa i zawierającego wykaz dostawców wysokiego ryzyka operatorzy sieci ruchomej mieliby 36 miesięcy na stopniowe wycofanie sprzętu od dostawców wysokiego ryzyka w kluczowych zasobach ICT. Wniosek Komisji przekształciłby zalecenie zawarte w unijnym zestawie narzędzi na potrzeby cyberbezpieczeństwa sieci 5G dotyczące dostawców wysokiego ryzyka w wiążący wymóg. Akty wykonawcze zostałyby przyjęte po wejściu w życie drugiego aktu o cyberbezpieczeństwie.

Odpowiedź na zalecenie 3 lit. a), pkt 93. Zalecenie to uwzględniono w drugim sprawozdaniu z postępów we wdrażaniu unijnego zestawu narzędzi na potrzeby cyberbezpieczeństwa sieci 5G, opublikowanym 15 czerwca 2023 r. Zestaw narzędzi zawiera informacje na temat sposobu, w jaki państwa członkowskie podchodzą do kwestii kosztów zastąpienia sprzętu 5G zakupionego przez operatorów sieci ruchomej od dostawców wysokiego ryzyka, zgodnie z sekcją 2.1.3 dotyczącą ograniczeń nałożonych na dostawców wysokiego ryzyka. Określono w nim, że w 12 państwach członkowskich w przyjętych lub zaproponowanych ramach prawnych określono okresy przejściowe, albo z konkretnymi datami (np. 2025 r.) albo jako liczbę lat od wejścia w życie środków, co daje operatorom sieci ruchomej czas na zastąpienie sprzętu od dostawców wysokiego ryzyka.

Ocena skutków zmienionego aktu o cyberbezpieczeństwie zawiera informacje na temat kosztów gospodarczych, jakie operatorzy sieci ruchomej ponoszą w związku z zastąpieniem urządzeń 5G od dostawców wysokiego ryzyka. W ocenie skutków odniesiono się również do strategicznych zagrożeń wynikających z obecności dostawców wysokiego ryzyka, które pociągają za sobą koszty dla bezpieczeństwa UE.

Sprawozdanie specjalne 04/2022: Fundusze inwestycyjne – działania UE dotychczas nie doprowadziły do stworzenia prawdziwie jednolitego rynku przynoszącego korzyści inwestorom

Odpowiedź na zalecenie 1 lit. a), pkt 129. Komisja nie przyjęła zalecenia 1 lit. a).

Komisja uważa, że ogólne ramy prawne UE dotyczące zarządzania aktywami są odpowiednie i przyczyniły się do osiągnięcia wyznaczonych celów w zakresie sprawnie działającego rynku wewnętrznego. Podlegają one regularnym przeglądom mającym na celu zidentyfikowania niedociągnięć i zaradzenie im. W latach 2022–2023 przeprowadzono przegląd dyrektywy w sprawie zarządzających alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (dyrektywa w sprawie ZAFI) i rozporządzenia w sprawie europejskich długoterminowych funduszy inwestycyjnych, aby dostosować je do zmian na rynku i praktyk branżowych uzgodnionych przez Parlament i Radę. Akty te weszły w życie i obecnie towarzyszą im niezbędne środki wykonawcze. Skutki proponowanych zmian legislacyjnych muszą być monitorowane i oceniane zgodnie z zasadami lepszego stanowienia prawa. Komisja uważa, że kolejna ocena tych zmian w unijnych ramach zarządzania aktywami będzie możliwa i właściwa dopiero za pięć lat od zakończenia transpozycji.

Ponadto 4 grudnia 2025 r. Komisja przyjęła wniosek mający na celu poprawę funkcjonowania sektora zarządzania aktywami oraz ogólnounijną integrację tego rynku (wniosek unii oszczędności i inwestycji w sprawie pakietu dotyczącego integracji rynków) poprzez usunięcie barier wynikających zarówno z prawa unijnego, jak i krajowego w drodze zmian w dyrektywie w sprawie przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe, dyrektywie w sprawie ZAFI i rozporządzeniu w sprawie transgranicznej dystrybucji funduszy. Wniosek usprawnia transgraniczne udostępnianie środków finansowych, ułatwia działalność podmiotom zarządzającym aktywami, wprowadza paszport depozytariusza i zapewnia Europejskiemu Urzędowi Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA) większe uprawnienia w zakresie konwergencji. W świetle szerokiego i ambitnego usuwania barier Komisja uważa, że wniosek ten eliminuje strukturalne czynniki powodujące koncentrację siedzib i zwiększa uprawnienia ESMA w zakresie konwergencji praktyk nadzorczych. Obecnie prowadzi negocjacje z Parlamentem i Radą.

Ponadto Komisja pracuje obecnie nad przyjęciem inicjatywy dotyczącej funduszy *venture capital* i funduszy kapitału wzrostu w UE. Ta inicjatywa ma na celu poprawę warunków działania podmiotów zarządzających funduszami kapitału wysokiego ryzyka (tzw. fundusze *venture capital*) i funduszami kapitału wzrostu w UE, a także zwiększenie ich konkurencyjności, aby dalej wspierać gospodarkę UE i innowacyjne przedsiębiorstwa. Inicjatywa ta mogłaby doprowadzić do powstania uproszczonego i bardziej proporcjonalnego oraz racjonalnego ze względu na koszty zbioru przepisów dotyczących podmiotów zarządzających funduszami *venture capital* i funduszami kapitału wzrostu w UE, aby mogły one prowadzić swoją działalność i rozwijać ją na większą skalę, tym samym poszerzając dostępne w UE możliwości finansowania. W zależności od wyniku trwających prac w zakresie polityki, oceny skutków i innych czynników reforma może doprowadzić do zmian technicznych w dyrektywie w sprawie ZAFI, w szczególności w odniesieniu do działalności zarządzających alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi poniżej progu oraz małych i średnich ZAFI licencjonowanych na mocy dyrektywy w sprawie ZAFI, a także do usprawnień technicznych w rozporządzeniu w sprawie europejskich funduszy *venture capital*.

Odpowiedź na zalecenie 1 lit. b), pkt 129. Komisja częściowo przyjęła zalecenie 1 lit. b) i podjęła szereg istotnych działań, aby zastosować się do zalecenia Trybunału.

Jak podkreślono w odpowiedzi na zalecenie 1 lit. a), 4 grudnia 2025 r. Komisja przyjęła – w ramach inicjatywy na rzecz unii oszczędności i inwestycji – wniosek w sprawie pakietu dotyczącego integracji rynków. Działania w zakresie pomiaru i monitorowania wyników wykraczają poza z konieczności

ograniczony zestaw wskaźników zawartych w planie zarządzania DG FISMA. Komisja co roku publikuje wykaz wskaźników służących do śledzenia rozwoju rynków kapitałowych i monitorowania postępów w realizacji celów unii rynków kapitałowych, który obejmuje m.in. wskaźniki dotyczące funduszy inwestycyjnych. Co więcej, zmiany dyrektywy w sprawie ZAFI i przepisów dotyczących sprawozdawczości nadzorczej w odniesieniu do zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe na podstawie dyrektywy (UE) 2024/927 poprawią, od 2027 r., dostępność i jakość danych dotyczących funduszy inwestycyjnych i zarządzających nimi, ułatwiając tym samym monitorowanie wyników tych uczestników rynku.

Ponadto ESMA prowadzi ciągłe oceny ryzyka i monitorowanie ryzyka w odniesieniu do sektora funduszy inwestycyjnych, a wyniki tych działań są publikowane w szeregu sprawozdań, takich jak sprawozdania dotyczące tendencji, zagrożeń i podatności na zagrożenia, tablica wskaźników ryzyka i seria sprawozdań rynkowych. W tym kontekście ESMA opracowuje strukturalne wskaźniki rynkowe TRV, które dostarczają wskaźników strukturalnych dla funduszy inwestycyjnych dla Europejskiego Obszaru Gospodarczego, UE i poszczególnych państw członkowskich, a także zawierają dane pochodzące z rejestrów prowadzonych przez ESMA. Po dokonaniu przeglądu tych ram Komisja uważa zatem, że obecny zestaw wskaźników i kanałów publikacji stanowi odpowiednie ramy.

Odpowiedź na zalecenie 3 lit. a), pkt 134. Komisja częściowo przyjęła zalecenie 3 lit. a) i uważa, że zostało ono zrealizowane w odniesieniu do tych aspektów, które zostały zaakceptowane. 24 maja 2023 r. Komisja opublikowała wniosek dotyczący strategii w zakresie inwestycji detalicznych, której celem jest wzmocnienie pozycji inwestorów detalicznych oraz zapewnienie im odpowiedniej ochrony i zachęt do inwestowania na rynkach kapitałowych. Strategia ta obejmuje szeroki zakres zagadnień, w tym rozwiązywanie potencjalnych konfliktów interesów pośredników finansowych wynikających z zachęt. 18 grudnia 2025 r. Parlament i Rada osiągnęły wstępne porozumienie polityczne.

Porozumienie wprowadza środki mające na celu zwiększenie zaufania inwestorów detalicznych i poprawę sposobu ich interakcji z rynkami finansowymi, w szczególności przez:

- wzmocnienie przepisów dotyczących projektowania produktów w celu zapewnienia, aby produkty, które nie oferują korzystnego stosunku wartości do ceny, nie były oferowane ani sprzedawane inwestorom detalicznym;
- pomoc w ograniczaniu potencjalnych konfliktów interesów w dystrybucji produktów inwestycyjnych poprzez wprowadzenie bardziej rygorystycznych zabezpieczeń i przejrzystości w przypadkach, w których zachęty są dozwolone m.in. za pomocą testu zachęt;
- ułatwienie inwestorom detalicznym dostępu do nieskomplikowanych, szeroko zdywersyfikowanych i opłacalnych produktów;
- zapewnienie inwestorom detalicznym jasnych i znormalizowanych informacji na temat produktów inwestycyjnych oraz aktualizacja zasad ujawniania informacji w epoce cyfrowej;
- propagowaniu stosowania standardowej terminologii i sposobu przedstawiania kosztów w celu zapewnienia ich przejrzystości i porównywalności, co pomoże inwestorom w ocenie wartości produktu;
- zapewnienie, aby wszyscy klienci detaliczni otrzymywali roczne podsumowanie wyników inwestycyjnych swojego portfela;
- ochrona inwestorów detalicznych przed wprowadzającym w błąd marketingiem poprzez zapewnienie pełnej odpowiedzialności firm za materiały marketingowe, w tym rozpowszechniane za pośrednictwem mediów społecznościowych, celebrytów lub innych osób trzecich, którym firmy wypłacają wynagrodzenie lub motywują do działania;
- zmniejszenie obciążeń administracyjnych i poprawa dostępności produktów i usług dla wyrafinowanych inwestorów detalicznych poprzez zwiększenie proporcjonalności kryteriów kwalifikowalności, aby stać się profesjonalnym inwestorem;

– zacieśnienie współpracy w zakresie nadzoru między organami unijnymi i krajowymi w celu umożliwienia właściwego i skutecznego stosowania przepisów w całej UE oraz zwalczania nadużyć finansowych i zaniedbań obowiązków.

Oczekuje się, że po formalnym przyjęciu wstępnego porozumienia przez Parlament i Radę strategia dotycząca inwestycji detalicznych zwiększy ochronę inwestorów detalicznych i poprawi ich dostęp do rynków kapitałowych.

Sprawozdanie specjalne 06/2022: Unijne prawa własności intelektualnej – Nie zapewniono całkowicie niezawodnej ochrony

Odpowiedź na zalecenie 1 lit. b), pkt 96. Komisja podjęła szereg działań, aby zastosować się do zalecenia Trybunału. Przekształcona dyrektywa (UE) 2024/2823 z dnia 23 października 2024 r. w sprawie prawnej ochrony wzorów przemysłowych oraz rozporządzenie (UE) 2024/2822 z dnia 23 października 2024 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (WE) nr 6/2002 w sprawie wzorów wspólnotowych i uchylenia rozporządzenia Komisji (WE) nr 2246/2002 w sprawie opłat na rzecz Urzędu Unii Europejskiej ds. Własności Intelektualnej weszły w życie 9 grudnia 2024 r.

Jeżeli chodzi o unijne przepisy dotyczące znaków towarowych, zarówno art. 16 ust. 3 przekształconej dyrektywy, jak i nowy art. 19 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 6/2002 w sprawie unijnych wzorów przemysłowych zmienionego rozporządzeniem (UE) 2024/2822 rozszerzają obecnie zakres praw wynikających z zarejestrowanych wzorów przemysłowych w celu przeciwdziałania problemowi towarów podrobionych przewożonych tranzytem przez terytorium UE lub objętych innym statusem celnym. Chociaż państwa członkowskie muszą jeszcze dokonać transpozycji przekształconej dyrektywy do dnia 9 grudnia 2027 r., przepis zawarty w nowym art. 19 ust. 3 zmienionego rozporządzenia w sprawie unijnych wzorów przemysłowych stosuje się już od dnia 1 maja 2025 r. Jeżeli chodzi o próg interwencji i definicję małych przesyłek, we wrześniu 2022 r., po przeprowadzeniu dogłębnej analizy, Komisja przedstawiła wniosek dotyczący przeglądu definicji małych przesyłek (w drodze aktu delegowanego przewidzianego w rozporządzeniu (UE) nr 608/2013) organom celnym państw członkowskich, posiadaczom praw oraz ich przedstawicielom w celu uzyskania ich opinii. W związku z obawami i wątpliwościami zgłoszonymi zarówno przez organy celne państw członkowskich, jak i posiadaczy praw, dotyczącymi podwyższenia progów, Komisja postanowiła wycofać ten wniosek. Niektóre państwa członkowskie opowiedziały się za bardziej radykalną zmianą procedury dotyczącej małych przesyłek niż tylko za podwyższeniem progów ilościowych. Procedura dotycząca małych przesyłek stanowi część trwającej oceny rozporządzenia (UE) nr 608/2013. Progi interwencji nie są przewidziane w obecnym rozporządzeniu, ale stanowią część wspomnianej oceny.

Odpowiedź na zalecenie 2, pkt 97. Komisja podjęła szereg działań, aby zastosować się do zalecenia Trybunału i uważa, że realizacja tego zalecenia jest w toku. W 2022 r. Komisja rozpoczęła proces oceny na podstawie art. 210 rozporządzenia w sprawie znaku towarowego Unii Europejskiej (RZTUE). Na poparcie tej oceny wykonawca zewnętrzny przedstawił badanie, które zostało zaakceptowane przez Komisję 17 listopada 2024 r., w oczekiwaniu na decyzję o opublikowaniu badania. Badanie koncentruje się na ocenie zmian wprowadzonych przez RZTUE od 2017 r., a także na ogólnej skuteczności i oszczędności kosztowej procesu przyznawania unijnych znaków towarowych. W ramach tego procesu odbywają są również prace analityczne stanowiące podstawę oceny rozwiązań w zakresie zarządzania oraz aspektów związanych z systemem opłat. Dokument roboczy służb Komisji dotyczący oceny rozporządzenia RZTUE, zgodnie z wymogami art. 210 RZTUE, jest obecnie opracowywany przez Komisję, przy czym badanie uzupełniające stanowi podstawę tej oceny. Ponadto, w związku z opiniami użytkowników systemu znaków towarowych oraz państw członkowskich, Komisja prawdopodobnie rozważy uwzględnienie w ocenie niektórych

przepisów merytorycznych RZTUE. Wynika to z dążenia do uproszczenia, tak aby wyniki oceny uwzględniały wszystkie możliwe aspekty ewentualnego przeglądu RZTUE.

Odpowiedź na zalecenie 5 lit. a), pkt 101. Komisja uznaje to zalecenie za w pełni zrealizowane.

Komisja wraz z dziewięcioma państwami członkowskimi, które zgłosiły się dobrowolnie, powołała podgrupę w ramach grupy ekspertów celnych ds. kontroli celnych i zarządzania ryzykiem celnym w celu opracowania wspólnych kryteriów ryzyka w zakresie praw własności intelektualnej oraz sprawdzenia, czy można je wdrożyć w sposób sprawny i skuteczny. Podgrupa przygotowała projekt tekstu prawnego (decyzja wykonawcza Komisji i odpowiednie załączniki) i przetestowała go w ramach dwóch projektów pilotażowych, z których jeden wykorzystywał dane historyczne, a drugi dane w czasie rzeczywistym, przy czym kontrole opierały się na trafieniach wygenerowanych przez proponowane wskaźniki ryzyka zawarte w projekcie wspólnych kryteriów ryzyka. Wyniki tych dwóch projektów pilotażowych, w szczególności projektu obejmującego kontrole celne zgłoszeń przywozowych w czasie rzeczywistym, okazały się jednak rozczarowujące i nie doprowadziły do wielu zatrzymań. Jednym z powodów wymienionych przez państwa członkowskie był fakt, że nie można było potwierdzić zasadności wskaźników ryzyka zidentyfikowanych w odniesieniu do praw własności intelektualnej, co oznaczało, że te wskaźniki ryzyka nie były wystarczająco dopracowane, by można je było włączyć do wiążących wspólnych kryteriów ryzyka.

Na podstawie wyników przeprowadzonych dotychczas prac podgrupa doszła do wniosku, że na razie przedwczesne byłoby wprowadzenie wiążących wspólnych kryteriów ryzyka. Państwa członkowskie dostrzegły jednak potrzebę poprawy zarządzania ryzykiem na szczeblu europejskim. W związku z tym zaproponowano przetestowanie wykorzystania skonsolidowanych wykazów danych związanych z ryzykiem w zakresie praw własności intelektualnej poprzez umożliwienie państwom członkowskim gromadzenia i włączania tych wykazów (np. podmiotów o negatywnej reputacji) do swoich systemów zarządzania ryzykiem, bez nakładania na państwa członkowskie obowiązku stosowania tych wykazów do celów kontroli. Wykazy te powinny zostać włączone do wspólnego systemu zarządzania ryzykiem (CRMS 2). Każde państwo członkowskie będzie uczestniczyć w uzupełnianiu wykazu, natomiast Komisja będzie odpowiedzialna za skonsolidowanie danych wejściowych w postaci wspólnego wykazu dla wszystkich państw członkowskich. Rozwiązanie to będzie miało charakter środka tymczasowego do czasu wdrożenia ulepszonego wspólnego podejścia do zarządzania ryzykiem w ramach obecnie realizowanego pakietu reform celnych, w szczególności za pośrednictwem centrum danych celnych.

Odpowiedź na zalecenie 5 lit. c), pkt 101. Komisja uznaje to zalecenie za w pełni zrealizowane.

Za pośrednictwem grupy ekspertów ds. celnych Komisja przypomina państwom członkowskim o konieczności rejestrowania danych dotyczących zatrzymań w związku z prawami własności intelektualnej w Systemie Ochrony Praw Własności Intelektualnej (baza danych COPIS) w określonym terminie, podkreślając jednocześnie wymaganą jakość przekazywania danych.

Pod koniec 2024 r. Komisja zleciła przeprowadzenie badania zewnętrznego mającego na celu wsparcie oceny rozporządzenia nr 608/2013 i niedawno badanie to ukończono. W badaniu poruszono kwestię terminu składania sprawozdań. Temat ten zostanie również poruszony w ramach przeprowadzanej przez Komisję oceny wdrożenia rozporządzenia (UE) nr 608/2013, aby ocenić, czy ustanowienie obowiązkowego terminu składania sprawozdań poprawiłoby jakość i terminowość sprawozdawczości.

Sprawozdanie specjalne 07/2022: Instrumenty służące umiędzynarodowieniu MŚP – zapewniono dużo działań wspierających, lecz nie były one w pełni spójne ani skoordynowane

Odpowiedź na zalecenie 3 lit. a), pkt 90. W odniesieniu do projektów w ramach inicjatywy Startup Europe, którymi zarządza Europejska Rada ds. Innowacji i które mają również bezpośredni związek z polityką cyfrową DG Connect, opracowano wskaźniki dotyczące:

- liczby przedsiębiorstw typu start-up wspieranych przez ekosystem utworzony w ramach projektu;
- liczby ofert pracy utworzonych przez przedsiębiorstwa typu start-up wspierane przez ekosystem Startup Europe;
- działań zainicjowanych w trakcie trwania projektu, które mają być kontynuowane po jego zakończeniu.

Ponadto Komisja współpracuje z Europejską Radą ds. Innowacji, aby wspierać jej prace w zakresie monitorowania projektów w ramach inicjatywy Startup Europe. Obejmuje to sprawozdawczość na temat projektów, rezultatów, monitorowanie kluczowych wskaźników efektywności, a także przeglądy okresowe i końcowe organizowane przez EIC.

Odpowiedź na zalecenie 3 lit. c), pkt 90. W kryteriach oceny i wyboru przyjętych w programie „Horyzont Europa" priorytetowo traktuje się projekty, które najlepiej spełniają trzy istotne kryteria przyznawania dotacji: doskonałość, oddziaływanie oraz jakość i efektywność realizacji (zgodnie z art. 28 ust. 1 rozporządzenia w sprawie programu „Horyzont Europa"). Te trzy kryteria przyznawania dotacji zapewniają, aby projekty przyczyniały się do realizacji następujących celów i miały na nie największy wpływ: (i) zwiększenie obecności europejskich przedsiębiorstw typu start-up na rynku w zakresie strategicznych technologii cyfrowych i innowacji typu „deep tech"; (ii) łączenie przedsiębiorstw typu start-up z lokalnymi i europejskimi ekosystemami, społecznościami i potencjalnymi nowymi rynkami; oraz (iii) zwiększenie zdolności w zakresie dopasowywania rozwiązań technologicznych i przedsiębiorstw typu start-up działających w dziedzinie najbardziej zaawansowanych technologii do możliwości inwestycyjnych i możliwości wzrostu. Dzięki temu finansowane projekty będą skupiać te przedsiębiorstwa typu start-up, które w największym stopniu przyczyniają się do wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy. W zaproszeniach do składania wniosków dotyczących inicjatywy Startup Europe Komisja podkreśla, że ważne jest, aby we wniosku dotyczącym projektu określić, w jaki sposób pomoże on przedsiębiorstwom typu start-up w pełnym uwolnieniu i rozwijaniu ich potencjału i konkurencyjności.

Sprawozdanie specjalne 08/2022: Wsparcie z EFRR na rzecz konkurencyjności MŚP – Uchybienia w koncepcji osłabiły skuteczność finansowania

Odpowiedź na zalecenie 2 lit. a), pkt 80. Komisja nie przyjęła zalecenia 2 lit. a).

Komisja zgadza się, że kryteria wyboru powinny być odpowiednio ambitne, ale nie zgadza się, że konkurencyjne zaproszenia do składania wniosków są zawsze właściwym rozwiązaniem domyślnym w przypadku wsparcia dla małych i średnich przedsiębiorstw. Podstawa prawna pozostawia instytucjom zarządzającym swobodę zastosowania tej procedury wyboru, którą uznają za najwłaściwszą, aby zmaksymalizować wkład finansowania UE w odniesieniu do każdej sytuacji, programu lub zwyczajowych praktyk administracyjnych. Instytucje zarządzające mogą wybierać między konkurencyjnymi a niekonkurencyjnymi zaproszeniami do składania wniosków (por. motyw 60 rozporządzenia (UE) 2021/1060) w poszczególnych przypadkach, biorąc pod uwagę zalety i wady każdej z metod.

Sprawozdanie specjalne 09/2022: Wydatki na rzecz klimatu w budżecie UE na lata 2014–2020 – Nie są tak wysokie, jak podaje Komisja

Odpowiedź na zalecenie 1, pkt 58. Komisja nieustannie dąży do dokonywania pomiaru wkładów wspólnej polityki rolnej (WPR) w możliwie najbardziej wiarygodny sposób oparty w możliwie największym stopniu na podstawach naukowych, a jednocześnie ma na uwadze fakt, że stosowana metodyka musi być prosta we wdrażaniu i że należy unikać nadmiernych obciążeń administracyjnych. W styczniu 2026 r. Komisja opublikowała badanie dotyczące monitorowania budżetu w odniesieniu do wkładu wspólnej polityki rolnej w zmianę klimatu. Obecna metodyka monitorowania pozwala oszacować pozytywny wkład w ochronę klimatu, który jest zasadniczo zgodny z wagami określonymi w art. 100 rozporządzenia (UE) 2021/2115, w szczególności w odniesieniu do płatności bezpośrednich i obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi ograniczeniami specyficznymi dla obszaru.

W następnym okresie programowania współczynniki ważenia wynoszące 40 % i 100 %, które obecnie planuje się stosować w odniesieniu do obszarów interwencji związanych z rolnictwem, są współczynnikami najlepiej dostosowanymi do pozytywnego wkładu wydatków w ramach WPR określonego przy użyciu nowej metodyki badania. Wyniki badania zasadniczo potwierdzają nową metodykę określoną w proponowanym rozporządzeniu w sprawie wykonania.

Odpowiedź na zalecenie 2 lit. a), pkt 60. Komisja nie przyjęła tego zalecenia.

We wszystkich aktach podstawowych dotyczących programów budżetowych UE przewidziano wymóg zapewnienia zgodności z odpowiednią i dostosowaną do indywidualnych potrzeb wersją zasady „nie czyń poważnych szkód", a zgodnie z przepisami Europejskiego prawa o klimacie przed przyjęciem wszelkich projektów środków lub wniosków ustawodawczych (uwzględniając wnioski budżetowe) Komisja ma obowiązek ocenić ich zgodność z unijnym celem polegającym na osiągnięciu neutralności klimatycznej do 2050 r. oraz z unijnymi celami klimatycznymi na 2030 r. i 2040 r. Dlatego też Komisja uważa, że proponowane przez Europejski Trybunał Obrachunkowy rozszerzenie metodyki uwzględniania kwestii klimatu w taki sposób, aby obejmowała ona negatywne oddziaływanie wydatków UE, nie byłoby uzasadnione, zwłaszcza w świetle dodatkowego obciążenia, jakie rozszerzenie tej metodyki nałożyłoby na wszystkie odpowiednie podmioty.

Odpowiedź na zalecenie 3, pkt 63. Komisja uznaje to zalecenie za w pełni zrealizowane.

Komisja podjęła szereg działań w celu przedstawienia wpływu budżetu UE na cele klimatyczne w sprawozdaniach rocznych z zarządzania i wykonania za lata 2023 i 2024. W odniesieniu do tych lat w sprawozdaniach rocznych z zarządzania i wykonania przedstawiono roczne oszczędności wynikające z poprawy efektywności energetycznej budynków prywatnych i publicznych, emisje CO_2, których uniknięto rocznie, oraz zainstalowaną moc energii ze źródeł odnawialnych, a także zagregowano wyniki z różnych programów budżetowych UE. Brak zharmonizowanych, możliwych do zagregowania wskaźników we wszystkich programach budżetowych uniemożliwia jednak Komisji rozszerzenie zakresu monitorowania tego wpływu.

We wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie wykonania wieloletnich ram finansowych na lata 2028–2034 określono ramy wykonania na potrzeby monitorowania wydatków i wyników we wszystkich programach i działaniach budżetowych UE. Ramy te obejmują wspólny wykaz obszarów interwencji, wskaźników współczynników umożliwiających monitorowanie wydatków i wyników związanych zarówno z łagodzeniem zmiany klimatu, jak i przystosowaniem się do niej. Jeżeli chodzi o łagodzenie zmiany klimatu, jednym z kluczowych wskaźników są uniknięte emisje gazów

cieplarnianych, które uwzględniono w odpowiednich obszarach interwencji i które umożliwią zagregowanie tego ważnego wyniku w całym budżecie UE.

Sprawozdanie specjalne 10/2022: Podejście LEADER i rozwój lokalny kierowany przez społeczność ułatwiają lokalne zaangażowanie, ale wciąż nie wykazano w dostatecznym stopniu ich dodatkowych korzyści

Odpowiedź na zalecenie 1 lit. e), pkt 84. Komisja częściowo przyjęła to zalecenie, z zastrzeżeniem jego wykonalności pod względem gromadzenia danych i istnienia wspólnej definicji zadań ustawowych".

W ramach badania wspierającego ocenę kosztów i korzyści wynikających ze stosowania podejścia LEADER, opublikowanego 9 listopada 2023 r., Komisja wraz ze swoim wykonawcą zbadała możliwość oceny wykorzystania środków w ramach podejścia LEADER do finansowania zadań ustawowych organów unijnych na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym. Badanie to wykazało, że przeprowadzenie analizy zadań ustawowych nie jest wykonalne ze względu na brak wspólnej definicji i porozumienia co do tego, co wchodzi w zakres zadań ustawowych, a także z powodu braku danych niezbędnych do przeprowadzenia takiej analizy. Komisja uważa zatem, że podjęła odpowiednie działania następcze w związku z zaleceniem w odniesieniu do części, którą przyjęła, ponieważ zbadała wykonalność przeprowadzenia takiej analizy, zanim stwierdziła, że nie jest to możliwe.

Odpowiedź na zalecenie 2, pkt 84. Komisja podjęła szereg działań, aby zastosować się do zalecenia Trybunału.

W ocenie *ex post* Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Funduszu Spójności dotyczącej okres programowania 2014–2020 (dokument roboczy służb Komisji i streszczenie) stwierdzono, że instytucje zarządzające dostosowały działania do warunków lokalnych oraz że wsparcie w znacznej mierze odpowiadało bieżącym i pojawiającym się potrzebom beneficjentów w całym okresie programowania. Zintegrowane instrumenty terytorialne, takie jak zintegrowane inwestycje terytorialne i rozwój lokalny kierowany przez społeczność (RLKS), uznano za zasadniczo skuteczne w stosowaniu perspektywy terytorialnej w celu ukierunkowania zasobów EFRR oraz w wspieraniu wielopoziomowego sprawowania rządów i zintegrowanego, wielosektorowego podejścia do opracowywania strategii terytorialnych.

Badanie dotyczące instrumentów terytorialnych przyczyniających się do oceny *ex post* programów polityki spójności w okresie 2014–2020 finansowanych z EFRR miało zostać opublikowane w 2025 r. RLKS opierał się na podejściu LEADER do rozwoju obszarów wiejskich, w ramach którego lokalne grupy działania zapewniają oddolne przywództwo w zakresie rozwoju lokalnego. Chociaż stosowanie podejścia LEADER, finansowanego z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, jest obowiązkowe dla wszystkich państw członkowskich, korzystanie z innych funduszy, w tym funduszy polityki spójności, jest dobrowolne. Zdecydowana większość lokalnych grup działania w obszarze RLKS (574) miała charakter wiejski i wszystkie funkcjonowały już jako lokalne grupy działania LEADER przez co najmniej jeden poprzedni okres programowania.

Jednym z najważniejszych czynników motywujących lokalne podmioty do przyjęcia RLKS były wcześniejsze pozytywne doświadczenia związane z programem LEADER w latach 2007–2013, które obejmowały zarówno istnienie skutecznych struktur wdrażania, jak i doświadczonych zespołów, które chciały kontynuować swoją pracę. Spójność w przypadku RLKS na obszarach wiejskich była ułatwiona, ponieważ lokalne grupy działania mogły wykorzystać swoje doświadczenie w opracowywaniu ram strategicznych dla programu LEADER we wcześniejszych okresach programowania (Inforegio – Oceny okresu programowania 2014–2020).

W ocenie *ex post* dokumentu roboczego służb Komisji dotyczącego Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR) za okres programowania 2014–2020 stwierdzono, że finansowane z EFMR działania w ramach RLKS skutecznie angażowały lokalne zainteresowane strony za pośrednictwem lokalnych grup działania w sektorze rybołówstwa, wspierając tym samym rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu i budując lokalny potencjał. Pomimo stosunkowo skromnych budżetów wsparto ponad 14 000 projektów, tworząc miejsca pracy, przedsiębiorstwa i partnerstwa, a jednocześnie propagując zrównoważony rozwój i innowacje. RLKS zwiększył rolę rybołówstwa w lokalnych gospodarkach i pomógł przybliżyć politykę UE społecznościom nadbrzeżnym. Dokument roboczy służb Komisji dotyczący oceny zostanie opublikowany w II kwartale 2026 r., w związku z czym przewidywana data zakończenia została odpowiednio zmieniona.

Sprawozdanie specjalne 11/2022: Ochrona budżetu UE – Należy usprawnić wykorzystanie czarnych list

Odpowiedź na zalecenie 2 ppkt 2, pkt 93. Komisja, działając w ramach Rady Zarządzania Korporacyjnego Komisji, rozpoczęła nadzór korporacyjny nad skutecznym funkcjonowaniem unijnego systemu wczesnego wykrywania i wykluczania (EDES). Obejmowało to w szczególności działania następcze w związku ze sprawozdaniami i zaleceniami Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) dotyczącymi wczesnego wykrywania lub wykluczania oraz działania następcze w związku z zaleceniami panelu.

Komisja zapewnia również nadzór korporacyjny nad trwającymi dochodzeniami prowadzonymi przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) i Prokuraturę Europejską (EPPO)[1], przy pełnym poszanowaniu ewentualnych wymogów poufności. Rola właściwego urzędnika zatwierdzającego i zespołu EDES w zakresie harmonizacji reagowania na sytuacje wykluczenia musi pozostać nienaruszona.

Jeżeli chodzi o wykorzystanie dostępnych źródeł danych do identyfikacji przypadków wykluczenia, Komisja zbada możliwość nadzorowania prac właściwego urzędnika zatwierdzającego, gdy informacje na temat potencjalnych przypadków wykluczenia zostaną zapisane w odpowiednich bazach danych. W przypadku danych z systemu zarządzania nieprawidłowościami (IMS) zapisy są udostępniane, gdy właściwy urzędnik zatwierdzający wykryje trafienie w systemie i zwróci się o dodatkowe informacje.

Komisja zauważa również, że w przeciwieństwie do sprawozdań OLAF-u lub powiadomień EPPO, w których często zaleca się nałożenie środka przewidzianego w EDES, pozostałe źródła danych, o których mowa (system zarządzania nieprawidłowościami, końcowe wyniki audytu, decyzje w sprawie konkurencji i powiadomienia partnerów wykonawczych), ze względu na swój charakter nie zalecają przyjęcia takiego środka, a zatem z natury rzeczy nie wymagają monitorowania na poziomie korporacyjnym. Zgodnie ze zdecentralizowanym charakterem budżetu UE właściwy urzędnik zatwierdzający musi sprawdzić, czy dany podmiot stanowi zagrożenie dla budżetu UE oraz czy zagrożenie to uzasadnia zastosowanie środka przewidzianego w EDES. Komisja stale nadzoruje realizację zaleceń zespołu EDES.

[1] Odniesienie do „trwających dochodzeń OLAF-u" należy rozumieć jako odniesienie do administracyjnych środków zapobiegawczych mających na celu ochronę interesów finansowych Unii, jak opisano w art. 7 ust. 6 rozporządzenia 883/2013 (rozporządzenie w sprawie OLAF-u).

Odpowiedź na zalecenie 2 ppkt 3, pkt 93. Komisja częściowo przyjęła zalecenie 2 ppkt 3 i uważa, że zostało ono zrealizowane w odniesieniu do tych części, które zostały przyjęte.

Komisja nie opiera się wyłącznie na oświadczeniach. Oprócz weryfikacji takich oświadczeń Komisja przewiduje pewne zabezpieczenia *ex post*. W szczególności Komisja wymaga od właściwego urzędnika zatwierdzającego sprawdzania bazy danych EDES na wszystkich etapach procedur przed podpisaniem umowy. Kontrole *ex post* zapewnia się również poprzez ostrzeżenia blokujące w systemie ABAC powiązane z wykluczonymi podmiotami przed dokonaniem płatności. System będzie również ostrzegał właściwych urzędników zatwierdzających, jeśli w systemie EDES wprowadzono informację o wczesnym wykryciu nieprawidłowości. W związku z tym w trakcie wdrażania umowy urzędnicy zatwierdzający mogą otrzymywać informacje o problemach związanych z kontrahentami z UE, z którymi w danym czasie pozostają w stosunku umownym.

Komisja zbada jednak możliwość utworzenia punktu kompleksowej obsługi dla organów państw członkowskich, którego celem będzie wykorzystanie odpowiednich dostępnych danych z systemów EDES i Arachne i który będzie powiązany z systemem SUMMA (aplikacją zastępującą ABAC jako centralny system informacji finansowej), aby zapewnić maksymalną ochronę budżetu UE poprzez wzajemne połączenia, wzajemną wymianę danych i narzędzia i techniki oparte na sztucznej inteligencji. W związku z tym Komisja opracowała serwis internetowy, który ma ułatwić systemom organizacji zewnętrznych, takich jak partnerzy wykonawczy i państwa członkowskie, w uzyskaniu dostępu do bazy danych EDES. Pokazuje to, że rozwijane są wzajemne połączenia z innymi systemami, które będą stopniowo rozszerzane na kolejne narzędzia i platformy. Ponadto Komisja planuje przyszłe połączenie z systemem Arachne+, co jeszcze bardziej zwiększy możliwości systemu.

Odpowiedź na zalecenie 2 ppkt 4, pkt 93. Komisja nadal aktualizuje swoje wytyczne wewnętrzne dotyczące systemu EDES i opracowała wytyczne ad hoc dotyczące konkretnych sytuacji (tj. wykorzystania sprawozdania OLAF-u, wpływu decyzji o wykluczeniu na bieżące zobowiązania prawne), aby zmaksymalizować skuteczność procedur EDES, oraz opracuje dalsze wytyczne dotyczące korzystania z systemu EDES.

Odpowiedź na zalecenie 2 ppkt 5, pkt 93. Komisja będzie nadal upowszechniać wiedzę na temat systemu EDES, w tym wśród innych instytucji i organów UE, organów państw członkowskich oraz partnerów wykonawczych. Komisja dąży do podnoszenia świadomości na temat systemu EDES poprzez różne działania, w tym organizację jednodniowych warsztatów dla wszystkich departamentów Komisji, komunikację z biurami, organami i agencjami innych instytucji, publikację artykułów w intranecie Komisji oraz szkolenia ad hoc dla różnych grup odbiorców. W odpowiednim czasie organy państw członkowskich zostaną przeszkolone w zakresie stosowania systemu w ramach zarządzania dzielonego, przeznaczonego dla funduszy i programów finansowanych od stycznia 2028 r. Jeżeli chodzi o współpracę z partnerami wykonawczymi, Komisja pragnie podkreślić, że istniejące ustalenia zapewniają już wysoki poziom ochrony budżetu UE bez konieczności obowiązkowego stosowania systemu EDES. Na podstawie art. 157 rozporządzenia finansowego partnerzy wykonawczy są zobowiązani do zapewnienia równoważnego poziomu ochrony.

Komisja uznaje więc, że to zalecenie zostało zrealizowane.

Odpowiedź na zalecenie 3, pkt 95. Komisja uważa, że zalecenie to zostało zrealizowane i nie opiera się wyłącznie na autonomii administracyjnej partnerów.

Chociaż zarządzanie pośrednie opiera się na poleganiu na systemach, zasadach i procedurach partnerów wykonawczych, partnerom tym powierza się środki finansowe dopiero po tym, jak ocena *ex ante* potwierdzi, że ich systemy mogą wykrywać sytuacje wykluczenia (zgodnie z art. 138 rozporządzenia finansowego), nieprawidłowości i nadużycia finansowe oraz reagować na nie. W przypadku gdy systemy są częściowo zgodne z wymogami, Komisja stosuje ukierunkowane środki

nadzorcze w celu ochrony interesów finansowych UE. Ponadto wzór umowy o przyznanie wkładu zawiera możliwe do wyegzekwowania klauzule dotyczące wykluczenia z dostępu do finansowania (art. 20 umowy o przyznanie wkładu na podstawie warunków ogólnych) oraz ogólne obowiązki sprawozdawcze. Obowiązki te obejmują niezwłoczne powiadamianie Komisji o przypadkach stwierdzonych nadużyć finansowych i nieprawidłowości oraz o działaniach następczych, a także przekazywanie wszelkich informacji na temat podejrzewanych przypadków nadużyć finansowych, korupcji lub wszelkiej innej nielegalnej działalności naruszającej interesy finansowe UE (art. 2.6 ogólnych warunków umowy o przyznanie wkładu). Informacje te mogą być wykorzystywane przez Komisję Europejską na potrzeby systemu EDES. Ponadto zgodnie z art. 11 i 12 ogólnych warunków umowy o przyznanie wkładu Komisja zastrzega sobie prawo do zawieszenia terminu płatności/umowy o przyznanie wkładu lub rozwiązania umowy o przyznanie wkładu w przypadku naruszenia istotnych obowiązków (takich jak obowiązki określone w art. 2 i 20), zapewniając w ten sposób rozliczalność i monitorowanie. W związku z tym ramy te opierają się na dwóch kluczowych elementach: po pierwsze, poleganiu na systemach poddanych wstępnej ocenie w ramach oceny spełnienia wymogów dotyczących filarów, a po drugie, na rygorystycznych zobowiązaniach umownych i mechanizmach egzekwowania. W przypadku działań w zakresie pomocy humanitarnej odniesienia do konkretnych artykułów umowy o przyznanie wkładu odpowiadają równoważnym postanowieniom zawartym w umowie o przyznanie wkładu w zakresie pomocy humanitarnej.

Odpowiedź na zalecenie 5 ppkt 3, pkt 97. Komisja będzie nadal rozwijać zintegrowany system informatyczny do eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka (Arachne), który udostępniła organom państw członkowskich wykonującym budżet UE. Rozbudowa ta obejmie nowe elementy i funkcje, takie jak moduł *ex ante*, zmiany wynikające z WPR oraz nowe wskaźniki ryzyka w celu uwzględnienia danych dotyczących beneficjentów rzeczywistych.

Komisja będzie również dążyć do poprawy przyjazności systemu dla użytkownika oraz – w zakresie, w jakim państwa członkowskie udostępniają dane krajowe – jego interoperacyjności z innymi źródłami danych unijnych i krajowych istotnych dla wykonania budżetu UE. Rozporządzenie (UE, Euratom) 2024/2509 z dnia 23 września 2024 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (wersja przekształcona) tworzy podstawę prawną i wprowadza kompleksowe środki na rzecz zmodernizowanego narzędzia eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka („Arachne+") w celu lepszej ochrony interesów finansowych UE od 2028 r. (w oparciu o doświadczenia związane z istniejącym wcześniej narzędziem „Arachne"). Nowe narzędzie będzie miało zastosowanie do wszystkich trybów zarządzania i będzie oparte na nowoczesnej architekturze informatycznej, a w swoim działaniu będzie wykorzystywać w szczególności interoperacyjność i sztuczną inteligencję (AI). Chociaż korzystanie z przyszłego narzędzia ma obecnie charakter dobrowolny, od 2028 r. instytucje i organy UE, państwa członkowskie i podmioty wykonujące budżet UE będą zobowiązane do przekazywania do niego odpowiednich danych. We wspólnej deklaracji z 7 grudnia 2023 r. Komisja, Rada i Parlament zobowiązały się do przeanalizowania i ponownego omówienia obowiązkowego stosowania tego narzędzia w wieloletnich ramach finansowych na okres po 2027 r. w oparciu o przeprowadzoną przez Komisję ocenę gotowości tego narzędzia do końca 2027 r.

Odpowiedź na zalecenie 5 ppkt 4, pkt 97. Komisja jest odpowiedzialna za udostępnianie unijnych decyzji o wykluczeniu w bazie danych EDES i dokłada wszelkich starań, aby jak najszerzej upowszechnić to narzędzie. Komisja nadal wspiera wykorzystanie zintegrowanego systemu informatycznego Arachne+ do eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka poprzez organizowanie specjalnych kursów szkoleniowych i udział w konferencjach, za pośrednictwem grupy roboczej Komisji i grupy ekspertów z państw członkowskich. Grupa ekspertów Komisji została ustanowiona decyzją Komisji C(2024) 7889 z dnia 20 listopada 2024 r. w celu ustanowienia ścisłej i stałej współpracy między Komisją a państwami członkowskimi, koncentrującej się na czterech głównych kryteriach oceny gotowości, tj. wskaźnikach ryzyka, interoperacyjności, ochronie danych i sztucznej inteligencji.

W skład grupy wchodzą przedstawiciele państw członkowskich z sektora finansów, audytu, zarządzania danymi lub rozwoju systemów informatycznych. Przedstawiciele Trybunału działają w charakterze obserwatorów.

Odpowiedź na zalecenie 5 ppkt 5, pkt 97. W kontekście przekształcenia rozporządzenia finansowego Komisja przedstawiła wniosek zgodny z tym konkretnym zaleceniem cząstkowym. W związku z tym, jeśli chodzi o dane UE, zalecenie cząstkowe można uznać za zrealizowane od dnia wejścia w życie wersji przekształconej rozporządzenia finansowego (30 września 2024 r.).

Sprawozdanie specjalne 12/2022: Trwałość projektów rozwoju obszarów wiejskich – Większość projektów jest kontynuowana w wymaganym okresie, lecz ich rezultaty mogłyby być trwalsze

Odpowiedź na zalecenie 3 lit. a), pkt 70. Komisja uznaje to zalecenie za zrealizowane.

14 grudnia 2023 r. Komisja zorganizowała warsztaty europejskiej sieci WPR poświęcone trwałości inwestycji | EU CAP Network, skierowane do państw członkowskich, beneficjentów i podmiotów oceniających. Celem warsztatów było m.in. określenie odpowiednich podejść do oceny dalszego funkcjonowania projektów finansowanych przez UE oraz wskazanie odpowiednich źródeł informacji na ten temat.

Sprawozdania z najważniejszych wydarzeń są dostępne na specjalnej stronie internetowej: Highlights report - Durability of Investments Workshop [Sprawozdanie podsumowujące – Warsztaty na temat trwałości inwestycji]. Komisja przedstawiła wyniki warsztatów, w tym najlepsze praktyki państw członkowskich, na posiedzeniu grupy ekspertów ds. wdrażania rozporządzenia w sprawie planów strategicznych WPR, które odbyło się 28 czerwca 2024 r. W ramach działań następczych po posiedzeniu grupy ekspertów 4 grudnia 2024 r. Komisja przekazała państwom członkowskim notę podsumowującą wyniki warsztatów europejskiej sieci WPR na temat trwałości inwestycji, które odbyły się 14 grudnia 2023 r., oraz pisemne uwagi państw członkowskich dotyczące pytań do dyskusji.

Odpowiedź na zalecenie 3 lit. b), pkt 70. Komisja uznaje to zalecenie za zrealizowane.

Na podstawie wyników warsztatów europejskiej sieci WPR poświęconych trwałości inwestycji, które odbyły się 14 grudnia 2023 r. (Highlights report - Durability of Investments Workshop | EU CAP Network [Sprawozdanie podsumowujące – Warsztaty na temat trwałości inwestycji | Europejska sieć WPR]), Komisja określiła wyzwania i czynniki ryzyka związane z trwałością inwestycji oraz przedstawiła wyniki warsztatów państwom członkowskim podczas posiedzenia grupy ekspertów ds. wdrażania rozporządzenia w sprawie planów strategicznych WPR w dniu 28 czerwca 2024 r. W ramach działań następczych po posiedzeniu grupy ekspertów 4 grudnia 2024 r. Komisja przekazała państwom członkowskim notę podsumowującą wyniki warsztatów europejskiej sieci WPR na temat trwałości inwestycji, które odbyły się 14 grudnia 2023 r., w tym czynniki ryzyka oraz pisemne uwagi państw członkowskich dotyczące pytań do dyskusji.

Sprawozdanie specjalne 13/2022: Swobodne przemieszczanie się w UE podczas pandemii COVID-19 – Ograniczony nadzór nad kontrolami na granicach wewnętrznych i nieskoordynowane działania państw członkowskich

Odpowiedź na zalecenie 1 lit. e), pkt 80. Komisja nie przyjęła zalecenia 1 lit. e).

Komisja podjęła działania mające na celu poprawę obowiązujących przepisów, a konkretnie zaproponowała szeroko zakrojone zmiany w kodeksie granicznym Schengen, który wszedł w życie w lipcu 2024 r. Zmieniony kodeks graniczny Schengen zawiera m.in. próg, po przekroczeniu którego państwa członkowskie muszą udowodnić proporcjonalność i konieczność kontroli na granicach wewnętrznych – próg ten rośnie wraz z wydłużaniem się czasu trwania tych kontroli – a także wzory powiadomień i sprawozdania *ex post*, które już przyczyniły się do poprawy ich jakości. Przyjęto niezbędne akty wykonawcze określające jednolity format powiadomień i sprawozdania *ex post*.

Zalecenie 1 lit. e) nie zostało przyjęte, ponieważ zaleca się w nim, by Komisja podejmowała działania w zakresie egzekwowania prawa. Ingeruje to w swobodę decyzyjną Komisji w odniesieniu do jej polityki egzekwowania prawa oraz tego, czy i kiedy należy wszcząć postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego lub skierować sprawę do Trybunału Sprawiedliwości. Wyjaśniono to również bardziej szczegółowo w komunikacie „Prawo Unii: lepsze wyniki dzięki lepszemu stosowaniu".

Sprawozdanie specjalne 14/2022: Reakcja Komisji na nadużycia finansowe we wspólnej polityce rolnej – Czas drążyć głębiej

Odpowiedź na zalecenie 2 lit. c), pkt 112. Komisja uznaje to zalecenie za zrealizowane.

Komisja zebrała informacje od 25 państw członkowskich na temat nowych technologii, w tym sztucznej inteligencji, oraz ich wykorzystania w działaniach mających na celu zwalczanie nadużyć finansowych. Dokonano tego za pomocą kwestionariusza, który stanowił część badania przeprowadzonego przez wykonawcę zewnętrznego w celu dostosowania horyzontalnej oceny ryzyka nadużyć finansowych w ramach WPR. W zanonimizowanej analizie odpowiedzi podkreślono powszechne korzystanie z systemu Arachne, systemu identyfikacji działek rolnych i systemu monitorowania obszarów jako podstawowych narzędzi służących do zwalczania nadużyć finansowych. W odpowiedziach wspomniano również o oprogramowaniu opartym na sztucznej inteligencji wykorzystywanym do rozpoznawania i analizy zdjęć geotagowanych, oraz o projekcie pilotażowym dotyczącym oprogramowania opartego na sztucznej inteligencji wykorzystywanego do wstępnej kontroli wniosków.

Podsumowanie odpowiedzi państw członkowskich przedstawiono na 18. konferencji agencji płatniczych, która odbyła się 7 października 2025 r. w Brukseli. Prezentacja ta umożliwiła dyskusję i sprzyjała wymianie najlepszych praktyk w zakresie stosowania narzędzi sztucznej inteligencji w zapobieganiu nadużyciom finansowym.

W kontekście działania nr 12 strategii Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych Unijny program zwalczania nadużyć finansowych zarządzany przez OLAF pomaga organom państw członkowskich w tworzeniu i ulepszaniu narzędzi opartych na sztucznej inteligencji lub związanych z AI. Na przykład w ramach zaproszenia do składania wniosków o pomoc techniczną na 2024 r. organom państw członkowskich przyznano szereg dotacji na zakup oprogramowania do opracowywania danych wywiadowczych oraz na systemy analizy danych oparte na sztucznej inteligencji. Ponadto OLAF zaangażował się wraz z państwami członkowskimi w inicjatywę techniczną, która obejmuje zarówno prewencyjne, jak i dochodzeniowe aspekty zwalczania nadużyć finansowych, a jej strategicznym celem jest stworzenie „cyfrowego zestawu narzędzi do zwalczania nadużyć finansowych". Inicjatywa ta koncentrowała się na trzech głównych obszarach działania:

- wykorzystaniu sztucznej inteligencji do celów dochodzeniowych;
- metodach analitycznych służących proaktywnemu wykrywaniu nadużyć finansowych w oparciu o dane; oraz
- łączeniu różnych źródeł danych.

W maju 2025 r., na zakończenie trzydniowych warsztatów, uczestnicy z państw członkowskich i podmioty zajmujące się zwalczaniem nadużyć finansowych w Komisji Europejskiej sformułowali trzy zadania wraz z konkretnymi rezultatami (rozwiązaniami, takimi jak narzędzia i prompty AI, które zasilą zestaw narzędzi). W czerwcu 2026 r. państwa członkowskie i unijne podmioty zajmujące się zwalczaniem nadużyć finansowych spotkały się podczas drugich warsztatów poświęconych cyfrowym narzędziom do zwalczania nadużyć finansowych, aby dokonać przeglądu postępów w realizacji zadań przyjętych w maju 2025 r. oraz omówić nowe projekty.

Sprawozdanie specjalne 15/2022: Działania mające zapewnić szersze uczestnictwo w programie „Horyzont 2020" zostały dobrze opracowane, ale o trwałości zmian zadecydują głównie wysiłki władz krajowych

Odpowiedź na zalecenie 3, pkt 94. Komisja uznaje to zalecenie za zrealizowane. Zawiadomienie w sprawie synergii między programami EFRR a programem „Horyzont Europa" zostało przyjęte przez Komisję i opublikowane w Dzienniku Urzędowym 4 listopada 2022 r. (EUR-Lex – 52022XC1104(02) – PL – EUR-Lex).

Odpowiedź na zalecenie 4 lit. c), pkt 96. Komisja uznaje to zalecenie za zrealizowane.

Wszyscy beneficjenci projektów są zobowiązani do składania sprawozdań ze swoich osiągnięć i wyników projektów, a informacje te są następnie łatwo i powszechnie dostępne na publicznie dostępnej platformie Wspólnotowego Serwisu Informacyjnego Badań i Rozwoju (CORDIS) Komisji Europejskiej. Ponadto w ramach programu prac „Horyzont Europa" na lata 2023–2024 (s. 37) ogłoszono specjalne nowe zaproszenie do składania wniosków dotyczące w szczególności działań na rzecz szerszego uczestnictwa, instrumentu wsparcia upowszechniania i wykorzystywania wyników (HORIZON-WIDERA-2023-ACCESS-05). Termin składania wniosków upłynął 28 września 2023 r. Zwycięzca wybrany spośród dziewięciu kwalifikujących się wniosków pomoże beneficjentom działań na rzecz szerszego uczestnictwa w szerszym upowszechnianiu ich wyników. W ramach innego działania, przygotowywanego we współpracy z Agencją Wykonawczą ds. Badań Naukowych, opracowane zostanie bardziej zróżnicowane, głębsze i ukierunkowane podejście do przykładów udanych działań. Bieżące projekty będą analizowane w szczególności w celu wybrania konkretnych przykładów udanych działań, które będą następnie przekazywane w różnorodny, mniej typowy sposób (np. poprzez wypowiedzi zainteresowanych stron, prezentacje nie tylko beneficjentów projektów, ale także przedstawicieli społeczeństwa lub administracji), aby zaprezentować ich osiągnięcia i wpływ na społeczeństwo szerokiemu gronu odbiorców.

Odpowiedź na zalecenie 5 lit. a), pkt 99. Komisja uważa, że zalecenie 5 lit. a) dotyczące poprawy monitorowania działań zmierzających do poszerzenia uczestnictwa zostało zrealizowane.

W przypadku projektów teamingowych – kluczowego działania wspierającego budowanie zdolności za pomocą finansowania uzupełniającego z innych źródeł – koordynatorzy są zobowiązani do dokumentowania postępów w realizacji szeregu kluczowych wskaźników efektywności, które podsumowano w sprawozdaniu z realizacji projektów teamingowych sporządzonym przez Agencję Wykonawczą ds. Badań Naukowych. W przypadku pozostałych instrumentów poszerzania uczestnictwa kluczowe wskaźniki efektywności ustala się na poziomie umów o udzielenie dotacji, tak aby uwzględnić specyfikę poszczególnych działań.

Odpowiedź na zalecenie 5 lit. b), pkt 99. Komisja i Agencja Wykonawcza ds. Badań Naukowych monitorują dane statystyczne (np. ile projektów dotyczących poszerzania uczestnictwa skorzystało z innych działań na rzecz poszerzania uczestnictwa), kontynuują coroczne badania (obejmujące również projekty, które już się zakończyły) i publikują przykłady udanych działań, w których

wyróżniono zakończone projekty. Ponadto w części programu prac „Horyzont Europa" na lata 2026–2027 dotyczącej poszerzania uczestnictwa (WIDERA) wprowadzono nowe zaproszenie do składania wniosków – projekty teamingowe na rzecz synergii – jako działanie synergiczne dla istniejących centrów doskonałości w zakresie projektów teamingowych finansowanych w ramach poprzednich zaproszeń do składania wniosków dotyczących projektów teamingowych. Ponadto w przypadku projektów teamingowych koordynatorzy wszystkich zakończonych i trwających projektów uczestniczą w klubie teamingu w celu wymiany najlepszych praktyk i doświadczeń.

Sprawozdanie specjalne 19/2022: Unijne zamówienia szczepionek przeciwko COVID-19 – Mimo początkowych trudności zapewniono wystarczające ilości dawek, lecz proces zamówień nie został odpowiednio przeanalizowany

Odpowiedź na zalecenie 2 lit. a), pkt 81. Przyjęte w 2022 r. rozporządzenie w sprawie ram na wypadek stanów zagrożenia zapewnia ramy prawne udzielania zamówień na medyczne środki przeciwdziałania na szczeblu europejskim w przypadku stanu zagrożenia zdrowia publicznego. Nie przeprowadzono jeszcze przeglądu rozporządzenia, o którym mowa w art. 16 rozporządzenia w sprawie ram na wypadek stanów zagrożenia, ponieważ rozporządzenie nie zostało jeszcze uruchomione. Z biegiem czasu Komisja oceniła jednak ryzyko związane z podejściem do zamówień publicznych i jest w trakcie opracowywania specjalnego dokumentu podsumowującego działania podjęte w celu oceny ryzyka związanego z podejściem do zamówień publicznych. Komisja sfinalizowała ten dokument 27 maja 2026 r. i w związku z tym uznaje to zalecenie za zrealizowane.

Odpowiedź na zalecenie 2 lit. b), pkt 81. Przewidywany termin realizacji tego zalecenia zmieniono na 31 grudnia 2026 r., ponieważ przeprowadzenie testów warunków skrajnych wytycznych dotyczących zamówień publicznych w sytuacjach kryzysowych wymaga uprzedniego opracowania i zatwierdzenia tych wytycznych, co jest obecnie planowane na koniec pierwszej połowy 2026 r.

Komisja będzie mogła skutecznie przygotować test warunków skrajnych dopiero po wprowadzeniu ostatecznych wytycznych. Należy również zauważyć, że zgodnie z wytycznymi i zobowiązaniami umownymi zaprojektowanie, zaplanowanie i przeprowadzenie takich zadań zajmuje zazwyczaj co najmniej sześć miesięcy. Obecnie Komisja przeprowadziła wszystkie niezbędne prace wstępne w celu zapewnienia terminowej organizacji testu warunków skrajnych. Zadanie to zostało uwzględnione w planie zadań Komisji. Podpisano umowę zapewniającą niezbędne wsparcie zewnętrzne w zakresie przygotowania i logistyki tego zadania.

Sprawozdanie specjalne 20/2022: Działania UE na rzecz zwalczania nielegalnych połowów – Niejednolite stosowanie kontroli i sankcji przez państwa członkowskie osłabia istniejące systemy kontroli

Odpowiedź na zalecenie 1 lit. b), pkt 98. Zmiany w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 1010/2009 w sprawie nielegalnych, nieraportowanych i nieuregulowanych połowów, przyjęte 22 listopada 2023 r., obejmowały obowiązkowe stosowanie kryteriów ryzyka określonych na szczeblu UE.

Komisja, we współpracy z państwami członkowskimi i Europejską Agencją Kontroli Rybołówstwa, kontynuuje prace nad określeniem automatycznych ostrzeżeń o ryzyku oraz nad rozwiązaniami informatycznymi związanymi z tymi ostrzeżeniami, a także nad automatyzacją niektórych kontroli w ramach systemu CATCH (informatyczny system certyfikatów połowowych). Zmienione kryteria ryzyka odzwierciedlono w rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) 2025/1522, czyniąc je obowiązkowymi dla państw członkowskich. Komisja pracuje obecnie nad opracowaniem nowych

wytycznych dotyczących kontroli i weryfikacji, które mają zostać udostępnione państwom członkowskim w 2026 r.

W odniesieniu do dwuletnich sprawozdań państw członkowskich z wdrażania rozporządzenia Komisji (WE) nr 1010/2009 (art. 55 rozporządzenia Rady (WE) nr 1005/2008) Komisja przeanalizowała, w jaki sposób kryteria ryzyka były stosowane przez niemal wszystkie 27 państw członkowskich w latach 2018–2021, i wydała zalecenia (w pismach uzupełniających) dla państw członkowskich. Analiza dotycząca lat 2022–2023 jest obecnie w toku i zostanie zakończona w 2026 r. Rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) 2025/1522 zmieniono również art. 32 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1010/2009 zawierający obowiązki sprawozdawcze i ocenę, które obejmują między innymi ryzyko zidentyfikowane poprzez zastosowanie kryteriów unijnych oraz wyniki działań weryfikacyjnych przeprowadzonych w celu przeciwdziałania temu ryzyku. Informacje te muszą być przekazywane co dwa lata w sprawozdaniach dwuletnich państw członkowskich. W związku z tym samodzielne powiadamianie przez państwa członkowskie w sprawozdaniach dwuletnich, które mają być przedłożone w 2028 r. (obejmujących lata 2026–2027), umożliwi Komisji monitorowanie, czy kontrole i weryfikacje koncentrowały się na zmienionych kryteriach ryzyka. W razie potrzeby przed 2028 r. w ramach CATCH można jednak przeprowadzić ukierunkowane kontrole stosowania weryfikacji w przypadku ostrzeżeń opartych na wskaźnikach ryzyka.

Odpowiedź na zalecenie 1 lit. c), pkt 98. Komisja częściowo przyjęła zalecenie 1 lit. c).

W odniesieniu do dwuletnich sprawozdań państw członkowskich z wdrażania rozporządzenia Komisji (WE) nr 1010/2009 (art. 55 rozporządzenia Rady (WE) nr 1005/2008) Komisja przeanalizowała sposób przeprowadzania kontroli i weryfikacji przez niemal wszystkie 27 państw członkowskich w latach 2018–2021 oraz wysłała pisma uzupełniające. Analiza dotycząca lat 2022–2023 jest obecnie w toku i zostanie zakończona w 2026 r. W 2025 r. wszczęto jedno postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko jednemu państwu członkowskiemu w związku z nieprzeprowadzeniem obowiązkowych weryfikacji przesyłek produktów rybołówstwa z państw trzecich. Komisja analizuje obecnie dodatkowe informacje przekazane przez przedmiotowe państwo członkowskie i podejmie decyzję w sprawie dalszych kroków.

Sprawozdanie specjalne 21/2022: Ocena krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności dokonana przez Komisję – ogólnie właściwa, lecz wdrażanie planów jest obarczone ryzykiem

Odpowiedź na zalecenie 1 lit. a), pkt 113. Od czasu przyjęcia zalecenia dotyczącego usprawnienia procedur oceny krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności (RRP) Komisja zaktualizowała swoje wytyczne dla państw członkowskich i swoją dokumentację wewnętrzną. Zapewniają one spójny zestaw kryteriów oceny planów i ich przeglądów. Komisja przyznaje, że biorąc pod uwagę różnice między planami pod względem treści, skali i specyfiki, ocena siłą rzeczy ma silny wymiar jakościowy, zależny od konkretnego kontekstu i harmonogramu każdego przeglądu, i nie może być w pełni znormalizowana. Spójność i rzetelność procesu są zapewnione dzięki wewnętrznym wytycznym dotyczącym procesu i czynników branych pod uwagę przy każdym kryterium oceny, horyzontalnym przeglądom prawnym i politycznym oraz szczegółowemu procesowi konsultacji w ramach Komisji.

Komisja przypomina również, że ostateczna decyzja w sprawie przyjęcia zmienionego planu należy do Rady. Komisja uważa zatem, że zrealizowała zalecenie zgodnie z założeniami, zapewniając w jak największym stopniu ujednolicony i sprawiedliwy przebieg procesu.

Odpowiedź na zalecenie 1 lit. b), pkt 113. Komisja prowadzi dokładną dokumentację swoich ocen planów krajowych i w ostatnich latach nieustannie udoskonalała swoje wewnętrzne prowadzenie rejestrów, wytyczne i szkolenia. Aby zapewnić przejrzystość procesu, Komisja publikuje wyniki swoich analiz w dokumentach roboczych służb Komisji oraz w motywach swoich wniosków dotyczących decyzji wykonawczych Rady zatwierdzających ocenę planów odbudowy i zwiększania odporności za każdym razem, gdy przedstawia taki wniosek.

Komisja przypomina, że wszystkie 27 krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności ma charakter wyjątkowy, a każdy ich przegląd jest wysoce specyficzny, począwszy od niewielkich korekt technicznych po duże istotne zmiany. W związku z tym sposób prowadzenia dokumentacji i szczegółowy przebieg procesu z konieczności wykazują pewne różnice. Komisja utrzymuje jednak, że jej proces jest uporządkowany, dokładny i dobrze udokumentowany, i uważa, że do tej pory zawsze była w stanie uzasadnić swoje oceny. Komisja uważa zatem, że należycie zrealizowała to zalecenie w stopniu, w jakim było to możliwe.

Odpowiedź na zalecenie 3 lit. b), pkt 116. Komisja z zadowoleniem przyjmuje potwierdzenie przez Trybunał, że państwa członkowskie informują w swoich rocznych sprawozdaniach z postępów o wkładzie działań w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w realizację zaleceń dla poszczególnych krajów oraz że Komisja uwzględnia takie informacje również w sprawozdaniach krajowych publikowanych w ramach europejskiego semestru. Komisja przypomina, że europejski semestr nie jest narzędziem monitorowania lub wdrażania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF), lecz raczej niezależnym instrumentem polityki o ściśle określonym celu prawnym. W szczególności sprawozdania krajowe w ramach europejskiego semestru są dostosowane tak, aby zawierały analizę szczególnej sytuacji gospodarczej każdego państwa członkowskiego oraz tego, w jaki sposób uwzględniono zalecenia dla danego kraju. Komisja pracowała nad zharmonizowaniem tych dwóch procesów przez ujednolicenie sprawozdawczości i dostosowanie harmonogramów sprawozdawczych, oraz zapewnia, aby dokumenty dotyczące semestru odnosiły się również do wkładu działań w ramach RRF w stopniu, w jakim jest to istotne i wykonalne. Komisja przypomina jednak, że punktem odniesienia dla sprawozdawczości w ramach europejskiego semestru są szczegółowe cele semestru, a tym samym zalecenia dla poszczególnych krajów – a nie środki z RRF. Poziom szczegółowości, z jakim odnosi się do środków z RRF, zależy zatem od szerszego kontekstu politycznego i inwestycyjnego w poszczególnych państwach członkowskich.

Odpowiedź na zalecenie 5 lit. b), pkt 119. Przypominając, że to państwa członkowskie przedkładają krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności, a Rada je przyjmuje, Komisja z zadowoleniem przyjmuje uznanie przez Trybunał wysiłków Komisji na rzecz poprawy i doprecyzowania kamieni milowych i wartości docelowych.

Komisja potwierdza, że systematycznie dokonuje przeglądu jasności i sposobu sformułowania kamieni milowych i wartości docelowych, które są przedmiotem przeglądu, ale zauważa, że zależy to od tego, czy dany kamień milowy lub wartość docelowa były poddane przeglądowi. Komisja zwraca ponadto uwagę, że 26 państw członkowskich gruntownie zaktualizowało swoje plany odbudowy i zwiększania odporności pod koniec 2025 r. i na początku 2026 r., aby zapewnić terminowe osiągnięcie kamieni milowych i wartości docelowych w 2026 r., który jest ostatnim rokiem wdrażania RRF. W tym kontekście Komisja zastosowała jeszcze bardziej rygorystyczne podejście, dokonując przeglądu wszystkich kamieni milowych i wartości docelowych, które nie zostały jeszcze ocenione, oraz współpracowała z państwami członkowskimi w celu dalszego zwiększenia jasności sformułowania i spójności RRP, w miarę możliwości i w odpowiednim stopniu, biorąc pod uwagę różnorodność krajowych RRP, konkretnych reform i inwestycji oraz krajowych zwyczajów i praktyk administracyjnych.

Sprawozdanie specjalne 22/2022: Wsparcie UE na rzecz regionów górniczych – Nie zwrócono wystarczającej uwagi na transformację społeczno-gospodarczą i energetyczną

Odpowiedź na zalecenie 2, pkt 63. Komisja uznaje to zalecenie za zrealizowane.

Rozporządzenie (UE) 2024/1787 w sprawie redukcji emisji metanu w sektorze energetycznym (unijne rozporządzenie w sprawie metanu) zostało opublikowane 15 lipca 2024 r. i weszło w życie 4 sierpnia 2024 r. Sekcja III rozdziału 4 obejmuje emisje metanu z zamkniętych podziemnych kopalń węgla i opuszczonych podziemnych kopalń węgla.

Jeżeli chodzi o sprawozdawczość i pomiary, w art. 25 zobowiązano państwa członkowskie do sporządzenia i podania do wiadomości publicznej, do dnia 5 sierpnia 2025 r., wykazu wszystkich zamkniętych podziemnych kopalń węgla i opuszczonych podziemnych kopalń węgla na ich terytorium lub podlegających ich jurysdykcji, w których zaprzestano działalności po dniu 3 sierpnia 1954 r. Zobowiązano w nim również operatorów kopalń lub państwa członkowskie do składania od dnia 5 maja 2026 r. rocznych sprawozdań zawierających emisje metanu na poziomie źródła z poprzedniego roku kalendarzowego w odniesieniu do wszystkich zamkniętych podziemnych kopalń węgla i opuszczonych podziemnych kopalń węgla ujętych w wykazie. Właściwe organy muszą udostępnić te sprawozdania opinii publicznej i Komisji Europejskiej.

Jeżeli chodzi o ograniczanie emisji, w art. 26 zobowiązano państwa członkowskie do opracowania i wdrożenia planu ograniczania emisji metanu z zamkniętych podziemnych kopalń węgla i opuszczonych podziemnych kopalń węgla, w których zaprzestano działalności po dniu 3 sierpnia 1954 r. Plan ograniczania emisji należy przedłożyć właściwym organom do dnia 5 lutego 2027 r. Art. 26 zawiera również przepisy zakazujące uwalniania do atmosfery i spalania gazu w pochodni od 2030 r., z wyjątkiem przypadków, w których, gdy wykorzystanie lub ograniczenie emisji metanu nie jest technicznie wykonalne lub zagraża bezpieczeństwu lub zdrowiu środowiska lub ludzi. W takich przypadkach strony odpowiedzialne mają obowiązek powiadomić właściwe organy o konieczności uwalniania metanu do atmosfery lub spalania go w pochodni i przedstawić im dowody na taką konieczność. Art. 26 zawiera również przepisy dotyczące alternatywnego wykorzystania zamkniętych i opuszczonych podziemnych kopalń węgla, obejmujące specjalną procedurę wydawania pozwoleń, która wymaga monitorowania emisji metanu i unikania ich.

Jeżeli chodzi o gromadzenie i wymianę dobrych praktyk, zgodnie z art. 5 ust. 3 Komisja jest zobowiązana do utworzenia sieci właściwych organów wraz z niezbędnymi mechanizmami wymiany informacji, w szczególności na temat monitorowania, regulacji i zgodności z przepisami, oraz najlepszych praktyk, aby wspierać współpracę i umożliwić konsultacje.

Komisja powołała specjalną grupę ekspertów. W okresie od kwietnia 2025 r. do kwietnia 2026 r. odbyło się pięć posiedzeń plenarnych i kilka posiedzeń grup roboczych z udziałem państw członkowskich i właściwych organów. Gromadzenie i wymiana dobrych praktyk – w tym praktyk związanych z pomiarem emisji metanu z zamkniętych lub opuszczonych kopalń węgla i zarządzaniem nimi – będą realizowane poprzez prace tej grupy ekspertów. Komisja przedstawiła sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO) nr 22/2022, skupiając się na zaleceniu 2 i powiązanej odpowiedzi Komisji, które mają znaczenie dla rozporządzenia w sprawie metanu i prac grupy ekspertów. Komisja opisała również proces przeglądu działań następczych, przedstawiając swoją odpowiedź (z dnia 25 czerwca 2025 r.) i wstępne ustalenia Trybunału. Następnie grupa ekspertów zgodziła się z propozycją Komisji dotyczącą wprowadzenia do porządku obrad jednego z przyszłych posiedzeń sieci właściwych organów punktu dotyczącego wymiany dobrych praktyk związanych z pomiarem emisji metanu z zamkniętych lub opuszczonych kopalń węgla i zarządzaniem

tymi emisjami. Termin takiego posiedzenia zostanie ustalony zgodnie z wymogami określonymi w art. 26 unijnego rozporządzenia w sprawie metanu.

Sprawozdanie specjalne 23/2022: Synergie między programem „Horyzont 2020" a europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi - Potencjał, który nie został jeszcze w pełni wykorzystany

Odpowiedź na zalecenie 2 lit. b), pkt 83. Komisja uznaje to zalecenie za w pełni zrealizowane. Wdrażanie programu wspiera wspólnota praktyków na rzecz pieczęci doskonałości, która skupia organy krajowe/regionalne oraz instytucje finansujące w celu wymiany doświadczeń, uzyskiwania wytycznych od departamentów Komisji i wzmacniania wzajemnego uczenia się. Działa ona poprzez spotkania pod przewodnictwem Komisji, stronę internetową oraz platformę służącą wyjaśnianiu obowiązujących przepisów i dzieleniu się dobrymi praktykami; porządki obrad posiedzeń obejmują również szersze tematy polityczne związane z synergią.

W latach 2023–2024 odnotowano dwa znaczące postępy w zakresie wymiany danych dotyczących projektu pieczęci doskonałości. Pierwszym z nich była tablica wskaźników dotyczących pieczęci doskonałości, opracowana przez Europejską Radę ds. Innowacji (EIC), przeznaczona dla uprawnionych użytkowników zewnętrznych, którą uruchomiono w grudniu 2023 r. Drugi moduł tablicy wskaźników, uruchomiony 25 listopada 2024 r., umożliwia użytkownikom przekazywanie informacji zwrotnych na temat krajowego lub regionalnego wsparcia finansowego przyznanego projektom EIC dotyczącym pieczęci doskonałości, co umożliwia monitorowanie wdrażania przez państwa członkowskie. Aby zapewnić miarodajne monitorowanie, należy zwiększyć liczbę użytkowników; obecnie zarejestrowanych jest 100 użytkowników z 22 krajów.

Tablicę wskaźników programu „Horyzont Europa" udoskonalono dzięki zagregowanym danym dotyczącym innych rodzajów pieczęci doskonałości (np. MSCA-PF[2], ERC-PoC[3]), które można przeszukiwać według państw członkowskich i regionów, co ma pomóc podmiotom finansującym w opracowywaniu systemów wsparcia. Podgrupa Forum Europejskiej Przestrzeni Badawczej (EPB) ds. dostępu do doskonałości (działanie 16 EPB), której prace wspierała ankieta oraz sprawozdanie ekspertów opublikowane na początku 2025 r., ułatwiła synergię między organami ds. badań naukowych i innowacji a organami ds. spójności, a także między programem „Horyzont Europa" a EFRR. Narzędzie CORTEX[4] obejmuje obecnie 37 programów eGrants, umożliwiając określenie synergii tematycznych poprzez wielotematyczną eksplorację tekstów. Komisja wykorzystała również program „Horizon Results Booster" do analizy działań w zakresie synergii zgłoszonych przez wnioskodawców, sporządzając sprawozdanie i zbiory danych.

Odpowiedź na zalecenie 3 lit. c), pkt 89. Komisja uznaje, że zalecenie to zostało w pełni i szybko zrealizowane.

W celu poprawy dalszych synergii Komisja opracowała zestaw różnych inicjatyw uzupełniających.

[2] https://marie-sklodowska-curie-actions.ec.europa.eu/actions/postdoctoral-fellowships.

[3] https://erc.europa.eu/apply-grant/proof-concept.

[4] Narzędzie do eksploracji tekstów CORTEX to wewnętrzna platforma analizy danych opracowana przez Wspólne Centrum Badawcze (JRC) Komisji Europejskiej. Narzędzie to, zaprojektowane w celu wspierania procesu kształtowania polityki, wykorzystuje przetwarzanie języka naturalnego do pozyskiwania danych z wniosków o dotacje unijne i wniosków badawczych, aby pomóc analitykom w śledzeniu skutków polityki.

Po pierwsze, Komisja rozszerza zakres platformy wyników programu „Horyzont" (unijny portal Funding & Tenders/SEDIA: Jednolity obszar elektronicznej wymiany danych), tak aby obejmowała ona kluczowe wyniki nadające się do wykorzystania, pochodzące z projektów realizowanych w ramach programów ramowych w zakresie badań naukowych i innowacji, nie tylko z 7. programu ramowego, ale również z programu „Horyzont 2020", obecnego programu „Horyzont Europa" (w tym wspólnot wiedzy i innowacji EIT), Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, Funduszu Badawczego Węgla i Stali, a ostatnio także z Funduszu Innowacyjnego. Te nadające się do wykorzystania „profile" wyników zawierają bogactwo informacji na temat samego wyniku oraz potrzeb podmiotów, które są ich właścicielami. Można je przeszukiwać według regionu (kod NUTS2) na platformie wyników programu „Horyzont". Beneficjenci EFRR mogą zatem szybko zidentyfikować wyniki projektów w swoim regionie i skontaktować się bezpośrednio z podmiotami wnoszącymi wkład w te wyniki, aby zbadać możliwości współpracy.

Po drugie, ogłoszono zaproszenie do składania wniosków w ramach instrumentu wsparcia upowszechniania i wykorzystywania wyników (HORIZON-WIDERA-2023-ACCESS-05-01) w części dotyczącej poszerzenia uczestnictwa (2023–2024 WIDERA) programu prac „Horyzont Europa" na lata 2023–2024, z orientacyjnym budżetem w wysokości 5 mln EUR. Termin składania wniosków upłynął 28 września 2023 r., a obecnie trwa ocena wniosków. Głównym celem tego instrumentu wsparcia upowszechniania i wykorzystywania wyników jest zapewnienie:

- intensywniejszego upowszechniania i wykorzystywania zdolności, również poprzez lepsze zrozumienie strategii Komisji w zakresie upowszechniania i wykorzystywania wyników oraz możliwości, jakie może ona zaoferować beneficjentom wymagającym działań zmierzających do poszerzenia uczestnictwa;
- wsparcia beneficjentów w upowszechnianiu i wykorzystywaniu wyników poprzez podejście zorientowane na rynek;
- podniesienia poziomu umiejętności i wiedzy w zakresie upowszechniania i wykorzystywania wyników, transferu wiedzy oraz zarządzania własnością intelektualną, aby umożliwić naukowcom i kadrze zarządzającej beneficjentów działań na rzecz poszerzenia uczestnictwa wypełnienie ich zobowiązań wynikających z umowy o udzielenie dotacji w ramach programu „Horyzont Europa", również po zakończeniu projektu.

Działanie to powinno pomóc beneficjentom lepiej zrozumieć, w jaki sposób wypełniać zobowiązania w zakresie upowszechniania i wykorzystywania wyników w ramach programów „Horyzont Europa" i „Horyzont 2020", oraz poszukiwać możliwości w ramach innych unijnych programów finansowania, zwłaszcza w ramach polityki spójności (np. EFRR, EFS+), a także RRF. Działanie to powinno również nie tylko poszerzyć wiedzę beneficjentów na temat narzędzi służących rozwijaniu ich działań w zakresie upowszechniania i wykorzystywania wyników (w tym narzędzi oferowanych przez Komisję na potrzeby wsparcia upowszechniania i wykorzystywania wyników, np. platformy wyników programu „Horyzont", programu „Horizon Results Booster"), ale także pomóc beneficjentom w skutecznym wykorzystaniu mediów społecznościowych i innowacyjnych kanałów komunikacji, praw własności intelektualnej (np. punktu informacji o własności intelektualnej, narzędzia IP scan, bonu własności intelektualnej, Rady ds. Badań Naukowych w dziedzinie Zdrowia itp.) oraz otwartych danych.

Sprawozdanie specjalne 24/2022: Działania na rzecz e-administracji skierowane do przedsiębiorstw – Komisja zrealizowała zaplanowane działania, ale dostępność e-usług w UE nadal jest zróżnicowana

Odpowiedź na zalecenie 2, pkt 97. Akt w sprawie Interoperacyjnej Europy wszedł w życie 11 kwietnia 2024 r., tworząc podstawy sprawnego świadczenia transgranicznych cyfrowych usług publicznych.

Przepisy te mają również na celu poprawę koordynacji działań eksperymentalnych i innowacyjnych w sektorze publicznym oraz zachęcają do dzielenia się rozwiązaniami w zakresie interoperacyjności i ich ponownego wykorzystywania.

Cyfryzację usług publicznych uwzględniono w sprawozdaniach na temat stanu cyfrowej dekady w latach 2023 i 2024, korzystając z różnych źródeł danych, w tym ze wskaźnika referencyjnego administracji elektronicznej, który monitorował cyfryzację usług publicznych w Europie w 2023 r. Sprawozdanie z 2024 roku zaleca „wspieranie rozpowszechniania technologii cyfrowych w społeczeństwie i regionach, w szczególności przez rozwijanie współpracy i współdziałania między podmiotami europejskimi na szczeblu lokalnym". Pod tym względem kluczową rolę odegrała działalność europejskich centrów innowacji cyfrowych (EDIH). Specjalna grupa robocza AI4PA w ramach EDIH zorganizowała dotychczas ponad 12 seminariów internetowych i 2 spotkania bezpośrednie w celu wymiany najlepszych praktyk w zakresie wykorzystania sztucznej inteligencji w sektorze publicznym. Komisja wspiera również inkubator GovTech4All, skupiający 29 organizacji z 20 państw, którego celem jest wprowadzanie innowacji i usprawnianie cyfrowych usług publicznych w ramach projektów pilotażowych. Ponadto w grudniu 2024 r. Komisja otrzymała oficjalny wniosek o utworzenie konsorcjum na rzecz europejskiej infrastruktury cyfrowej (EDIC) w dziedzinie innowacyjnych masowych połączonych usług transformacyjnych administracji publicznej, które opracuje, będzie upowszechniać i wdrażać rozwiązania administracji cyfrowej. Na czele EDIC stoi Grecja, a pierwsze państwa, które do niego dołączyły, to Chorwacja, Węgry i Polska. Kolejne państwa członkowskie zostaną zaangażowane w ramach trwającego 12 miesięcy działania koordynacyjnego i wspierającego, a konsorcjum otrzyma dalsze wsparcie jako MCP w ramach programu prac CYFROWA EUROPA na lata 2025–2027 (linia budżetowa IOP, 6 mln EUR).

Ponadto Komisja aktywnie upowszechnia przykłady i rozwiązania w zakresie administracji cyfrowej za pośrednictwem różnych seminariów internetowych i corocznego flagowego wydarzenia SEMIC, a także za pośrednictwem obserwatoriów i powiązanych społeczności, takich jak Obserwatorium Oprogramowania Otwartego i obserwatorium monitorowania technologii sektora publicznego Public Sector Tech Watch.

Uruchomiono portal Interoperacyjna Europa. Mieści się w nim Akademia Interoperacyjnej Europy, która oferuje już 33 bezpłatne kursy e-uczenia się mające na celu poszerzenie wiedzy pracowników sektora publicznego na temat administracji cyfrowej. W portalu znajdują się również rozwiązania w zakresie interoperacyjności, a w przyszłości katalog ten będzie dalej rozszerzany. Komisja pracuje obecnie nad utworzeniem społeczności Interoperacyjnej Europy. Podczas webinarów i posiedzeń grupy roboczej EDIH (AI4PA) przedstawiano informacje na temat prawodawstwa UE i rozwiązań w zakresie administracji cyfrowej oraz promowano odpowiednie szkolenia.

Sprawozdanie specjalne 25/2022: Weryfikacja dochodu narodowego brutto na potrzeby finansowania budżetu UE Ryzyko związane z kompilacją danych zostało co do zasady właściwie uwzględnione, ale priorytety prac weryfikacyjnych mogłyby być jaśniej określane

Odpowiedź na zalecenie 1 lit. a), pkt 106. W ramach cyklu weryfikacji dochodu narodowego brutto (DNB) na lata 2025–2029 Eurostat wskazał następujące kwestie przekrojowe, które należy zweryfikować za pomocą porównań między państwami we wszystkich państwach członkowskich:

- metoda obliczania poziomu zatrudnienia – porównania między danymi dotyczącymi zatrudnienia pochodzącymi ze źródeł demograficznych a danymi dotyczącymi zatrudnienia stanowiącymi podstawę szacunków produktu krajowego brutto (PKB)/DNB;
- bilansowanie PKB w tablicach podaży i wykorzystania;

- niepobrany podatek od wartości dodanej (VAT) i teoretyczne obliczenia VAT.

Eurostat domyślnie uznaje te kwestie przekrojowe za obarczone wysokim ryzykiem we wszystkich państwach. Eurostat przeanalizował, czy prace nad tymi kwestiami należy traktować priorytetowo. Ze względu na złożoność i znaczenie wszystkich trzech obszarów określonych w odniesieniu do porównań między państwami Eurostat uważa, że żadnej z tych kwestii nie należy traktować priorytetowo (pod względem planowanej kolejności kontroli) w stosunku do dwóch pozostałych. Oznacza to, że trzy porównania między państwami mają być przeprowadzane równolegle (jak stwierdzono w dokumencie „Zarys modelu weryfikacji DNB do celów zasobów własnych"). Kwestie przekrojowe zidentyfikowane na potrzeby cyklu weryfikacji DNB na lata 2025–2029 (a także wnioski dotyczące ich priorytetowego traktowania) są częścią następujących dokumentów ramowych dotyczących tego cyklu:

- zarys modelu weryfikacji DNB do celów zasobów własnych;
- model oceny ryzyka na potrzeby weryfikacji DNB do celów zasobów własnych.

Dokumenty te zostały przedstawione i zatwierdzone przez grupę ekspertów ds. DNB w kwietniu 2025 r.
Należy zauważyć, że Eurostat przeprowadził 16 porównań między państwami w cyklu 2016–2019 i dwa porównania między państwami w cyklu 2020–2024.

Odpowiedź na zalecenie 2 lit. b), pkt 107. W stosownych przypadkach Eurostat nadal przedstawiał odpowiednie wyjaśnienia dotyczące okresów objętych zastrzeżeniami. Zastrzeżenia wynikające z cyklu weryfikacji DNB 2020–2024 dotyczą zasadniczo lat począwszy od 2018 r. W nielicznych przypadkach, w których zastrzeżenia dotyczą krótszego okresu, wyjaśniono to w załączniku dotyczącym poszczególnych zastrzeżeń, dołączonym do pisma wprowadzającego te zastrzeżenia. Eurostat będzie nadal stosować to podejście w cyklu 2025–2029.

Sprawozdanie specjalne 26/2022: Statystyki europejskie – Istnieją możliwości dalszej poprawy jakości

Odpowiedź na zalecenie 1, pkt 92. Komisja uważa, zgodnie ze swoją odpowiedzią na sprawozdanie specjalne, że zalecenie zostało częściowo zrealizowane.
W swojej odpowiedzi Komisja zgodziła się przeanalizować, we współpracy z Europejskim Komitetem Doradczym ds. Statystyki (ESAC), działania i metody pracy tego komitetu w celu zwiększenia jego inkluzywności. Następnie Komisja omówiła z Europejskim Komitetem Doradczym ds. Statystyki sposoby zwiększenia jego inkluzywności, aby lepiej zaspokoić potrzeby użytkowników. W rezultacie wspólnie z ESAC przyjęto podejście polegające na organizowaniu regularnych warsztatów, w których uczestniczą członkowie Europejskiego Systemu Statystycznego (ESS), ESAC, krajowe rady użytkowników oraz inne zainteresowane strony. Podejście to, wprowadzone w listopadzie 2023 r., cieszy się poparciem ESAC i zwiększa inkluzywność użytkowników.

Z drugiej strony Komisja nie zgodziła się z tą częścią zalecenia, w której stwierdza się, że reprezentacja wszystkich użytkowników w ESAC nie jest wystarczająco zrównoważona ani skuteczna, i uważa, że obecna procedura wyboru członków ESAC jest właściwa. Skład ESAC i procedurę mianowania członków ESAC reguluje decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady 234/2008/WE. Po pierwsze, zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. b) tej decyzji 11 spośród 24 członków jest mianowanych bezpośrednio przez instytucje i organy wymienione w tym artykule, do których należą – w tym Parlament Europejski – i reprezentuje te instytucje i organy. Już teraz zapewnia to szeroką reprezentację użytkowników. Po drugie, zgodnie z procedurą określoną w art. 4 ust. 1 lit. a), Komisja stara się wybrać 12 wysoko wykwalifikowanych osób, które dzięki swoim kwalifikacjom będą w stanie zrozumieć, podsumować i przekazać potrzeby różnych kategorii użytkowników, respondentów i innych

zainteresowanych stron (w tym środowiska naukowego, partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego) w zakresie informacji statystycznych podczas dyskusji w ramach ESAC i opracowywania opinii ESAC. Biorąc pod uwagę, że te kategorie zainteresowanych stron są mniej ustrukturyzowane niż na przykład instytucje i organy wymienione w art. 4 ust. 1 lit. b), 12 członków może przekazywać te potrzeby w zakresie informacji statystycznych wyłącznie we własnym imieniu, a nie na podstawie jakiejś formy mandatu.

Odpowiedź na zalecenie 4 lit. a), pkt 100. Komisja nie przyjęła zalecenia 4 lit. a), ponieważ praktyka Eurostatu w zakresie udostępniania danych przed publikacją jest zgodna z kodeksem praktyk i będzie kontynuowana.

Odpowiedź na zalecenie 5, pkt 103. Komisja nie przyjęła zalecenia 5.

Zgodnie z decyzją nr 235/2008 ustanawiającą Europejską Radę Konsultacyjną ds. Zarządzania Statystyką celem ESGAB jest zapewnianie niezależnego przeglądu Europejskiego Systemu Statystycznego w odniesieniu do wprowadzania w życie Europejskiego kodeksu praktyk statystycznych. We wzajemnych ocenach wykorzystuje się przejrzystą metodykę oceny przestrzegania kodeksu praktyk przez Eurostat i Europejski System Statystyczny. Komisja stoi na stanowisku, że ESGAB posiada szeroki mandat do podejmowania działań i wyrażania opinii na temat wzajemnych ocen.

ODPOWIEDZI EUROPEJSKIEGO URZĘDU NADZORU GIEŁD I PAPIERÓW WARTOŚCIOWYCH NA SPRAWOZDANIE ROCZNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO ZA 2025 R., ROZDZIAŁ 12: DZIAŁANIA PODJĘTE W NASTĘPSTWIE ZALECEŃ SFORMUŁOWANYCH W NASZYCH SPRAWOZDANIACH SPECJALNYCH Z 2022 R.

Odpowiedzi na sprawozdanie specjalne nr 04/2022: „Fundusze inwestycyjne – działania UE dotychczas nie doprowadziły do stworzenia prawdziwie jednolitego rynku przynoszącego korzyści inwestorom”

Odpowiedź na zalecenie 2 lit. c):

ESMA z zadowoleniem przyjmuje uznanie jej istotnych działań mających na celu zreformowanie kluczowych wskaźników efektywności (KPI), ze szczególnym uwzględnieniem osiągniętych rezultatów w zakresie ograniczania ryzyka w całej UE, a także dokonanie przeglądu praktyk nadzorczych i ustaleń dotyczących niektórych najważniejszych narzędzi konwergencji nadzorczej. Działania te wspierają ESMA w wypracowaniu pogłębionej oceny skuteczności i spójności działań właściwych organów krajowych w odniesieniu do kluczowych zagadnień dotyczących funduszy inwestycyjnych.

Działania te są zgodne ze zobowiązaniem ESMA do realizacji zaleceń Trybunału poprzez zastosowanie podejścia opartego na ryzyku, w celu zapewnienia efektywnego wykorzystania zasobów, przy uwzględnieniu mandatu organizacyjnego ESMA, jej zakresu kompetencji określonego w przepisach prawa oraz zakresu zadań operacyjnych, a także tego, co jest realnie możliwe do osiągnięcia w ramach tych ograniczeń.

Poprzez priorytetowe traktowanie działań na rzecz konwergencji oraz działań następczych dotyczących ryzyk nadzorczych o największym potencjalnym wpływie na ochronę inwestorów, prawidłowe funkcjonowanie rynków oraz stabilność finansową –

zamiast koncentrowania się na wszelkich potencjalnych elementach rozbieżności – ESMA dąży do promowania skutecznego nadzoru zapewniającego konsekwentnie wysoką jakość rezultatów (którą można osiągnąć poprzez różnorodne podejścia dostosowane do kontekstu poszczególnych organów).

Opierając się na dotychczas opracowanych systemach, ESMA będzie nadal poszukiwać nowych sposobów dalszego monitorowania rozbieżnych praktyk oraz działań naprawczych w odniesieniu do szerszego zakresu zagadnień i narzędzi. W tym zakresie ESMA z zadowoleniem przyjmuje fakt, że wnioski legislacyjne Komisji Europejskiej w ramach unii oszczędności i inwestycji mają rzeczywiście przyczynić się do wprowadzenia strukturalnych zmian w sposobie organizacji działań na rzecz konwergencji w obszarze funduszy inwestycyjnych oraz w powiązanych narzędziach dostępnych dla ESMA. Umożliwi to uzyskanie bardziej szczegółowego wglądu w praktyki nadzorcze i decyzje właściwych organów krajowych podejmowane w praktyce, a także skuteczniejsze identyfikowanie, monitorowanie i ograniczanie rzeczywistych rozbieżności w oparciu o podejście oparte na ryzyku, np. poprzez zwiększoną kontrolę największych podmiotów prowadzących działalność transgraniczną.

Odpowiedź na zalecenie 3 lit. c):

Mandat do opracowania narzędzia porównywania kosztów pozostaje w gestii prawodawców.

Odpowiedź na zalecenie nr 4.

ESMA z zadowoleniem przyjmuje uznanie jej wymiernych postępów w tworzeniu spójnej architektury testów warunków skrajnych w całym sektorze funduszy inwestycyjnych, a także działań podejmowanych w ramach innych obszarów związanych ze stabilnością finansową, takich jak limity dźwigni finansowej określone w art. 25 dyrektywy AIFMD oraz kwestie dotyczące dźwigni finansowej w funduszach UCITS.

Jak zauważył Trybunał, dalszy rozwój systemowych ram testów warunków skrajnych stanowi część konsultacji Komisji dotyczących ram makroostrożnościowych dla niebankowych instytucji finansowych. W międzyczasie ESMA wnosi wkład w prace ERRS dotyczące systemowych testów warunków skrajnych. ESMA zajmuje się również kwestiami fragmentacji danych poprzez prace nad zintegrowaną sprawozdawczością w ramach przeglądu dyrektyw AIFMD/UCITS. Prace postępują zgodnie z harmonogramem określonym przez Komisję Europejską.

Sprawozdanie roczne dotyczące działań finansowanych z dziewiątego, dziesiątego i jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju za rok budżetowy 2025

Spis treści

Strona

Sprawozdanie roczne dotyczące działań finansowanych z dziewiątego, dziesiątego i jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju za rok budżetowy 2025 613

Odpowiedzi Komisji Europejskiej 653

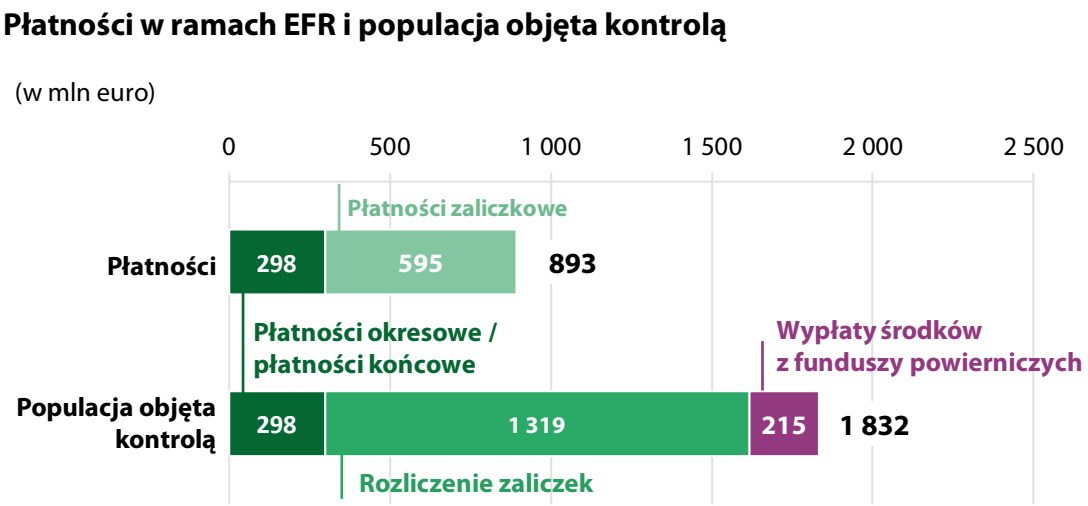
Spis treści

	Punkty
Wstęp	01-06
Krótki opis	02-06
Realizacja finansowa dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR	07-09
Poświadczenie wiarygodności dotyczące dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR przedstawiane przez Europejski Trybunał Obrachunkowy Parlamentowi Europejskiemu i Radzie – sprawozdanie niezależnego kontrolera	I.-40
Informacje leżące u podstaw poświadczenia wiarygodności	10-14
Zakres kontroli i podejście kontrolne	10-14
Wiarygodność rozliczeń	15-17
Prawidłowość transakcji	18-40
Dochody	18
Wydatki	19-33
Przegląd rocznego sprawozdania z działalności DG INTPA za 2025 r.	34-35
Badanie poziomu błędu rezydualnego za 2025 r.	36-40
Ocena osiągnięć w ramach projektów przeprowadzona podczas wizyt kontrolnych	41-42
Wnioski i zalecenia	43-46
Wnioski	43-44
Zalecenia	45-46
Załączniki	
Załącznik I – Płatności z EFR na rzecz państw będących głównymi beneficjentami (państw Afryki, Pacyfiku i Karaibów)	
Załącznik II – Wyniki monitorowania realizacji wcześniejszych zaleceń	

Wstęp

01 W niniejszym sprawozdaniu rocznym zawarto ustalenia dotyczące działań finansowanych z dziewiątego, dziesiątego i jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR). Na *rys. 1* przedstawiono przegląd działań i wydatków w tym obszarze w 2025 r. Populacja objęta kontrolą Trybunału w 2025 r. (1 832 mln euro) była ponad dwukrotnie większa od kwoty płatności dokonanych w ciągu roku (893 mln euro), co wynikało głównie z kwoty rozliczonych płatności zaliczkowych.

Rys. 1 – Europejskie Fundusze Rozwoju – przegląd sytuacji finansowej w 2025 r.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie rocznego sprawozdania finansowego za 2025 r. dotyczącego dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR.

Krótki opis

02 Europejskie Fundusze Rozwoju zostały uruchomione w 1959 r., a ich kolejne edycje stanowiły – aż do końca 2020 r. – główne instrumenty służące finansowaniu przez Unię Europejską współpracy na rzecz rozwoju, którą nawiązała ona z państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) oraz *krajami i terytoriami zamorskimi*. Podstawowym celem EFR jest zmniejszanie, a docelowo wyeliminowanie ubóstwa, co stanowi też główny cel współpracy na rzecz rozwoju określony w art. 208 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

03 W WRF na lata 2021–2027 współpracę na rzecz rozwoju z państwami AKP włączono do Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – Globalny Wymiar Europy i stanowi ona odtąd część budżetu ogólnego UE, zaś współpracę na rzecz rozwoju krajów i terytoriów zamorskich objęto decyzją w sprawie stowarzyszenia zamorskiego, obejmującą też Grenlandię. Dziewiąty, dziesiąty i jedenasty EFR nie zostały jednak włączone do budżetu ogólnego UE, lecz są nadal odrębnie wdrażane i pozostaną przedmiotem odrębnych sprawozdań aż do momentu *zamknięcia*. Z tego powodu są one przedmiotem odrębnej kontroli Trybunału.

04 EFR są wdrażane w trudnych okolicznościach geopolitycznych i organizacyjnych. Działania finansowane z funduszy są realizowane w różnych regionach o zróżnicowanych ramach prawnych i instytucjonalnych. Pociąga to za sobą konieczność dostosowywania się do różnych warunków regulacyjnych i operacyjnych. Fundusze te mają szczególny charakter z następujących względów:

a) są finansowane bezpośrednio z wkładów państw członkowskich i Zjednoczonego Królestwa ustalanych w oparciu o kwoty zwane „kluczami do ustalenia wkładu”;

b) są zarządzane przez Komisję – poza zakresem budżetu ogólnego UE – oraz przez Europejski Bank Inwestycyjny;

c) ze względu na międzyrządowy charakter EFR Parlament Europejski odgrywa bardziej ograniczoną rolę w ich funkcjonowaniu niż w przypadku instrumentów współpracy na rzecz rozwoju finansowanych z budżetu ogólnego UE. To jednak Parlament Europejski jest organem udzielającym *absolutorium* w zakresie EFR, z wyjątkiem instrumentu inwestycyjnego, którym zarządza Europejski Bank Inwestycyjny;

d) w przypadku EFR nie ma zastosowania zasada *jednoroczności*. *Zobowiązania* w ramach EFR były zwykle zaciągane na okres od pięciu do siedmiu lat, a płatności mogą być realizowane przez znacznie dłuższy okres. Umowy wewnętrzne ustanawiające EFR[1] pozostaną w mocy tak długo, jak długo będzie to konieczne do pełnego zrealizowania wszystkich działań.

[1] Art. 14 ust. 3 umowy wewnętrznej ustanawiającej 11. EFR, art. 13 ust. 3 umowy wewnętrznej ustanawiającej 10. EFR oraz art. 35 ust. 3 umowy wewnętrznej ustanawiający 9. EFR.

05 EFR są niemal w całości zarządzane przez Dyrekcję Generalną ds. Partnerstw Międzynarodowych (DG INTPA) należącą do struktur Komisji. Niewielki odsetek płatności w ramach EDF (1% w 2025 r.) był zarządzany przez Dyrekcję Generalną ds. Bliskiego Wschodu, Afryki Północnej i Zatoki Perskiej (DG MENA).

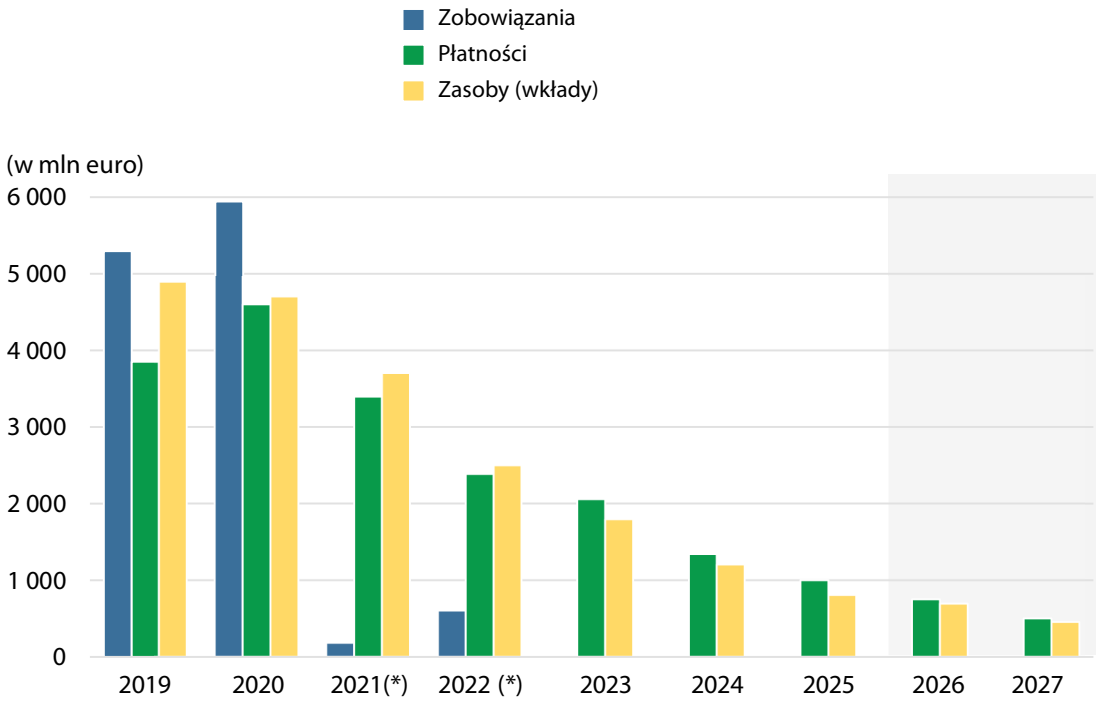
06 Wydatki będące przedmiotem niniejszego sprawozdania odnoszą się do pomocy zapewnianej w 76 krajach (zob. ***załącznik I***, w którym przedstawiono kraje będące głównymi beneficjentami) z zastosowaniem różnorodnych metod, takich jak zamówienia na roboty budowlane, dostawy i usługi, *dotacje*, *prognozy programów, umowy o delegowaniu zadań / przyznaniu wkładu* zawierane z podmiotami poddanymi *ocenie spełnienia wymogów dotyczących filarów* (takimi jak organizacje międzynarodowe i agencje państw członkowskich UE) oraz *wsparcie budżetowe*.

Realizacja finansowa dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR

07 Budżet dostępny w ramach dziewiątego EFR (lata 2000–2007) wynosił 13,8 mld euro, a w ramach dziesiątego EFR (lata 2008–2013) – 22,7 mld euro. Dostępne środki z jedenastego EFR wynoszą 30,5 mld euro. Z tej kwoty 29,1 mld euro przeznaczono dla państw AKP, 0,4 mld euro – dla krajów i terytoriów zamorskich, a 1 mld euro – na koszty administracyjne.

08 Zasoby EFR (wkłady państw członkowskich UE i Zjednoczonego Królestwa) i płatności stopniowo maleją, odpowiednio począwszy od 2019 r. i 2020 r. Od 2023 r. nie zaciągnięto żadnych nowych zobowiązań. Oczekuje się, że kwota płatności będzie nadal spadać i osiągnie najniższy poziom 0,5 mld euro w 2027 r. (zob. *rys. 2*).

Rys. 2 – Tendencje w zakresie kwot zobowiązań, płatności i zasobów EFR (wkładów), w tym prognozy na lata 2026 i 2027



(*) Ze względu na to, że klauzula wygaśnięcia 11. EFR upłynęła 31 grudnia 2020 r., nie przyjęto żadnych nowych zobowiązań (z pewnymi wyjątkami w 2021 i 2022 r.). Te wyjątki to:
1) środki powracające w ramach instrumentu inwestycyjnego AKP z operacji realizowanych w ramach 9. 10. i 11. EFR;
2) ponowne wykorzystanie rezerwy 10. i 11. EFR na mocy decyzji Rady (UE) 2022/1223.

Źródło: na podstawie sprawozdań rocznych Trybunału za lata 2020–2024, decyzji Rady (UE) 2022/1223 oraz dokumentu COM(2025) 563 final.

09 Na *rys. 3* przedstawiono wykorzystanie zasobów EFR w 2025 r. oraz w ujęciu kumulatywnym dla dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR.

Rys. 3 – Wykorzystanie zasobów EFR według stanu na dzień 31 grudnia 2025 r.

(w mln euro)

	Stan na koniec 2024 r.		*Wykonanie budżetu w roku budżetowym 2025* (zobowiązania netto po uwzględnieniu umorzeń środków / płatności netto po uwzględnieniu środków odzyskanych)				*Stan na koniec 2025 r.*				
	Łączna kwota (w zaokrągleniu)	Wskaźnik wykonania (% zasobów)	*9. EFR*[3]	*10. EFR*	*11. EFR*	*Łączna kwota (w zaokrągleniu)*	*9. EFR*	*10. EFR*	*11. EFR*	*Łączna kwota (w zaokrągleniu)*	*Wskaźnik wykonania (% zasobów)*
A – ZASOBY[1,2]	**65 943**		***0***	***-95***	***75***	***-20***	***15 238***	***20 959***	***29 726***	***65 923***	
B – WYKORZYSTANIE											
1. Zobowiązania globalne (decyzje w sprawie finansowania)	***65 053***	**98,7%**	***-1***	***-69***	***-285***	***-354***	***15 237***	***20 937***	***28 525***	***64 699***	**98,1%**
2. Zobowiązania indywidualne (poszczególne umowy)	***64 646***	**98,0%**	***0***	***-62***	***-160***	***-223***	***15 237***	***20 902***	***28 284***	***64 423***	**97,7%**
3. Płatności	***60 834***	**92,3%**	***0***	***65***	***828***	***893***	***15 221***	***20 705***	***25 800***	***61 726***	**93,6%**
C – Zobowiązania pozostające do spłaty (B1-B3)	**4 219**	**6,4%**					***16***	***231***	***2 724***	***2 972***	**4,5%**
D – Dostępne saldo (A-B1)[3]	**890**	**1,3%**					***1***	***22***	***1 201***	***1 224***	**1,9%**

1 Obejmują wstępny przydział na rzecz 9., 10. i 11. EFR, współfinansowanie, odsetki, dochody różne, środki przesunięte z poprzednich EFR.

2 Kwoty ujemne odpowiadają środkom umorzonym.

3 Dostępne saldo obejmuje tzw. rezerwę niepodlegającą uruchomieniu (środki, z których nie można skorzystać bez jednomyślnej decyzji Rady).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie rocznego sprawozdania finansowego za 2025 r. dotyczącego dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR oraz dodatkowych informacji przekazanych przez Komisję. Przedstawione dane liczbowe nie obejmują tej części EFR, którą zarządza EBI.

Poświadczenie wiarygodności dotyczące dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR przedstawiane przez Europejski Trybunał Obrachunkowy Parlamentowi Europejskiemu i Radzie – sprawozdanie niezależnego kontrolera

Opinia

I. Trybunał zbadał:

a) roczne sprawozdanie finansowe dotyczące dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR, obejmujące bilans, sprawozdanie z finansowych wyników działalności, rachunek przepływów pieniężnych, zestawienie zmian w aktywach netto, informacje dodatkowe oraz sprawozdanie z realizacji finansowej za rok budżetowy zakończony 31 grudnia 2025 r., zatwierdzone 22 czerwca 2026 r.;

b) legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw tego sprawozdania, za zarządzanie którymi odpowiada Komisja[2].

[2] Niniejsze poświadczenie wiarygodności nie obejmuje środków EFR, którymi zarządza EBI, zgodnie z art. 43, 48–50 oraz 58 rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do jedenastego EFR.

Wiarygodność rozliczeń

Opinia na temat wiarygodności rozliczeń

II. W opinii Trybunału roczne sprawozdanie finansowe dotyczące dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR za rok zakończony 31 grudnia 2025 r. przedstawia rzetelnie we wszystkich istotnych aspektach sytuację finansową EFR na dzień 31 grudnia 2025 r. oraz wyniki operacji, przepływy pieniężne i zmiany w aktywach netto za zakończony w tym dniu rok budżetowy, zgodnie z przepisami rozporządzenia finansowego EFR i z zasadami rachunkowości opartymi na powszechnie przyjętych międzynarodowych standardach rachunkowości sektora publicznego.

Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń

Dochody

Opinia na temat legalności i prawidłowości dochodów

III. W opinii Trybunału dochody leżące u podstaw rozliczeń za rok zakończony 31 grudnia 2025 r. są legalne i prawidłowe we wszystkich istotnych aspektach.

Wydatki

Opinia negatywna na temat legalności i prawidłowości wydatków

IV. W opinii Trybunału, ze względu na wagę kwestii opisanych w uzasadnieniu wydania opinii negatywnej na temat legalności i prawidłowości wydatków, w wydatkach zatwierdzonych w zestawieniach wydatków za rok zakończony 31 grudnia 2025 r. występuje istotny poziom błędu.

Podstawa do wydania opinii

V. Trybunał przeprowadził kontrolę zgodnie z wydanymi przez IFAC Międzynarodowymi Standardami Rewizji Finansowej (ISA) i kodeksami etyki oraz Międzynarodowymi Standardami Najwyższych Organów Kontroli (ISSAI) wydanymi przez INTOSAI. Obowiązki Trybunału wynikające z tych standardów i kodeksów opisano bardziej szczegółowo w części sprawozdania dotyczącej zadań Trybunału dotyczących kontroli. Trybunał spełnił wymogi dotyczące niezależności i wywiązał się z innych obowiązków etycznych określonych w Kodeksie etyki zawodowych księgowych wydanym przez Radę Międzynarodowych Standardów Etycznych dla Księgowych. Trybunał jest zdania, że uzyskane przezeń dowody kontroli stanowią wystarczającą i odpowiednią podstawę do wydania niniejszej opinii.

Uzasadnienie wydania opinii negatywnej na temat legalności i prawidłowości wydatków

VI. Według obliczeń Trybunału ogólny szacowany poziom błędu w wydatkach zatwierdzonych w zestawieniach wydatków dokonanych w ramach dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR za rok zakończony 31 grudnia 2025 r. wynosi 10,5%. Błędy wykryte przez Trybunał mają zatem istotny i rozległy wpływ na wydatki zatwierdzone za ten rok.

Kluczowe obszary badania

VII. Kluczowe obszary badania to kwestie, które zgodnie z profesjonalnym osądem Trybunału były najistotniejsze podczas kontroli sprawozdania finansowego za bieżący okres. Kwestie te poruszono w kontekście kontroli sprawozdania finansowego jako całości i przy formułowaniu opinii na jego temat, jednak Trybunał nie sporządza osobnej opinii dotyczącej tych kwestii.

Rozliczenia międzyokresowe bierne

VIII. Trybunał przeanalizował rozliczenia międzyokresowe bierne przedstawione w sprawozdaniu finansowym, które w dużym stopniu podlegają oszacowaniu. Komisja oszacowała, że wydatki kwalifikowalne poniesione, ale jeszcze nie zgłoszone przez beneficjentów, wyniosły na koniec 2025 r. 3 195 mln euro (na koniec 2024 r. kwota ta wyniosła 3 885 mln euro).

IX. Trybunał zbadał sposób obliczenia tych szacunkowych wartości oraz dokonał przeglądu próby 20 indywidualnych płatności zaliczkowych i 19 faktur zaksięgowanych, ale jeszcze niezweryfikowanych, tak aby wyeliminować ryzyko nieprawidłowego ujęcia rozliczeń międzyokresowych. Wyniki wykonanych prac pozwoliły stwierdzić, że rozliczenia międzyokresowe bierne wykazane w ostatecznym sprawozdaniu finansowym były prawidłowe.

Inne kwestie

Zmiana metodyki Trybunału w odniesieniu do kwantyfikacji błędów dotyczących zamówień publicznych

X. Począwszy od 2025 r. Trybunał zmienił metodykę kwantyfikacji wpływu błędów dotyczących zamówień publicznych. To zaktualizowane podejście dostosowano do metodyki stosowanej przez Komisję w kontekście programów realizowanych w trybie zarządzania dzielonego w ramach budżetu ogólnego. Trybunał przedstawił szacowany wpływ tej zmiany w pkt 33 sprawozdania rocznego.

Zadania kierownictwa (realizowane przez Komisję)

XI. Na mocy art. 310–325 TFUE oraz rozporządzenia finansowego dotyczącego jedenastego EFR kierownictwo odpowiada za sporządzenie i prezentację rocznego sprawozdania finansowego EFR zgodnie z powszechnie przyjętymi międzynarodowymi standardami rachunkowości sektora publicznego oraz za legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw tego sprawozdania. Do zadań kierownictwa należy także zaprojektowanie, wdrożenie i utrzymywanie systemu kontroli wewnętrznej umożliwiającego sporządzenie i prezentację sprawozdania finansowego, które nie zawiera istotnych zniekształceń spowodowanych nadużyciem lub błędem. Kierownictwo ponosi ostateczną odpowiedzialność za legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw sprawozdania finansowego EFR.

XII. Przy sporządzaniu sprawozdania finansowego EFR kierownictwo odpowiada za ocenę zdolności EFR do kontynuacji działalności, za ujawnienie, w stosownych przypadkach, problematycznych kwestii związanych z kontynuacją działalności oraz za prowadzenie rachunkowości przy założeniu kontynuacji działalności, chyba że zamierza zlikwidować jednostkę lub zaprzestać działalności albo nie ma żadnej realnej alternatywy dla likwidacji lub zaprzestania działalności.

XIII. Nadzór nad sprawozdawczością finansową EFR należy do zadań kierownictwa.

Zadania kontrolera dotyczące kontroli sprawozdania finansowego EFR i transakcji leżących u jego podstaw

XIV. Celem Trybunału jest uzyskanie wystarczającej pewności, że sprawozdanie finansowe EFR nie zawiera istotnych zniekształceń, a transakcje leżące u jego podstaw są legalne i prawidłowe, a także przedstawienie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, na podstawie przeprowadzonej przez siebie kontroli, poświadczenia wiarygodności dotyczącego wiarygodności rozliczeń oraz legalności i prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw. Wystarczająca pewność oznacza wysoki poziom pewności, lecz nie stanowi gwarancji, że kontrola wykaże wszystkie przypadki istotnych zniekształceń lub niezgodności, które mogą zaistnieć. Mogą one być spowodowane nadużyciem lub błędem i są uważane za istotne, jeżeli można zasadnie oczekiwać, że pojedynczo lub łącznie wpłyną one na decyzje gospodarcze podejmowane na podstawie sprawozdania finansowego EFR.

XV. Jeśli chodzi o dochody, Trybunał bada wszystkie wkłady państw członkowskich i próbę innych rodzajów transakcji związanych z dochodami.

XVI. Jeśli chodzi o wydatki, Trybunał bada transakcje płatnicze po tym, jak wydatki zostaną poniesione, zaksięgowane i zatwierdzone. Badanie to obejmuje wszystkie kategorie płatności (z wyjątkiem zaliczek) w chwili ich wypłaty. Zaliczki bada się po przedstawieniu przez odbiorcę środków dowodów ich właściwego wykorzystania oraz przyjęciu tych dowodów przez daną instytucję lub organ poprzez rozliczenie danej zaliczki, co może mieć miejsce dopiero w kolejnym roku.

XVII. Trybunał stosuje profesjonalny osąd i zachowuje zawodowy sceptycyzm przez cały okres trwania kontroli. Ponadto Trybunał:

- określa i ocenia ryzyko wystąpienia – w wyniku nadużyć lub błędów – istotnego zniekształcenia w sprawozdaniu finansowym EFR lub istotnej niezgodności transakcji leżących u podstaw tego sprawozdania z wymogami ram prawnych EFR. Trybunał opracowuje i przeprowadza procedury kontroli w odpowiedzi na to ryzyko oraz uzyskuje dowody kontroli, które stanowią wystarczającą i odpowiednią podstawę do wydania opinii. Przypadki istotnego zniekształcenia lub niezgodności są trudniejsze do wykrycia, jeśli takie zniekształcenie lub niezgodność wynika z nadużycia, a nie z błędu, ponieważ nadużycie może wiązać się ze zmową, fałszerstwem, umyślnymi zaniechaniami, podaniem fałszywych informacji lub obejściem kontroli wewnętrznej. W rezultacie ryzyko, że przypadki te nie zostaną wykryte, jest wyższe;
- stara się zrozumieć, jak funkcjonuje system kontroli wewnętrznej istotny w kontekście odnośnej kontroli, tak by wypracować stosowne procedury kontroli, nie zaś w celu wydania opinii na temat skuteczności kontroli wewnętrznej;
- ocenia stosowność przyjętych przez kierownictwo zasad (polityki) rachunkowości oraz racjonalność szacunków księgowych sporządzonych przez kierownictwo i odnośnych informacji;
- wyraża opinię co do tego, czy kierownictwo właściwie prowadziło rachunkowość przy założeniu kontynuacji działalności, oraz na podstawie uzyskanych dowodów kontroli ocenia, czy występuje istotny poziom niepewności w odniesieniu do zdarzeń lub uwarunkowań, które mogą podać w istotną wątpliwość zdolność EFR do kontynuacji działalności. Jeśli Trybunał stwierdzi, że taki poziom niepewności istnieje, ma obowiązek zwrócić uwagę w swoim sprawozdaniu na odpowiednie informacje ujawnione w sprawozdaniu finansowym EFR bądź – jeśli takie ujawnione informacje są niewystarczające – wydać opinię zmodyfikowaną. Wnioski Trybunału opierają się na dowodach kontroli uzyskanych do momentu sporządzenia sprawozdania. Przyszłe zdarzenia lub okoliczności mogą jednak spowodować, że EFR zaprzestaną kontynuowania działalności;
- ocenia ogólną prezentację, strukturę i treść rocznego sprawozdania finansowego, w tym wszystkie przedstawione w nim informacje, a także wyraża swoje zdanie, czy sprawozdanie to rzetelnie odzwierciedla transakcje i zdarzenia leżące u jego podstaw.

XVIII. Trybunał informuje kierownictwo m.in. o planowanym zakresie i terminach przeprowadzenia kontroli, jak również o istotnych ustaleniach, w tym o wszelkich poważnych uchybieniach w systemie kontroli wewnętrznej.

XIX. Spośród kwestii omówionych z Komisją Trybunał wskazuje te, które miały największe znaczenie w kontroli sprawozdania finansowego EFR i które w związku z tym określane są mianem kluczowych obszarów badania w bieżącym okresie. Trybunał opisuje te kwestie w swoim sprawozdaniu, chyba że przepisy prawa zakazują podania ich do wiadomości publicznej bądź jeśli, w niezmiernie rzadkich przypadkach, Trybunał stwierdzi, że dana kwestia nie powinna zostać poruszona w sprawozdaniu, ponieważ można racjonalnie założyć, że negatywne konsekwencje takiego kroku przeważą nad korzyściami dla interesu publicznego.

2 lipca 2026 r.

Tony Murphy
Prezes

Europejski Trybunał Obrachunkowy

12, rue Alcide De Gasperi – L-1615 Luxembourg

Informacje leżące u podstaw poświadczenia wiarygodności

Zakres kontroli i podejście kontrolne

10 Podejście kontrolne i metodykę kontroli, które kontrolerzy stosują również do kontroli EFR, przedstawiono w ***załączniku 1.1*** do sprawozdania rocznego Trybunału dotyczącego wykonania budżetu UE za rok 2025.

11 Uwagi Trybunału co do wiarygodności rozliczeń EFR są oparte na sprawozdaniach finansowych[3] dotyczących dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR zatwierdzonych przez Komisję[4] wraz z oświadczeniem księgowego otrzymanym 18 czerwca 2026 r. Kontrola polegała na badaniu kwot i informacji oraz na ocenie stosowanych zasad rachunkowości, głównych szacunków sporządzanych przez Komisję oraz ogólnej prezentacji sprawozdań finansowych.

12 W celu skontrolowania prawidłowości *transakcji* Trybunał zbadał próbę obejmującą 85 transakcji, dobraną tak, by była reprezentatywna dla wszystkich rodzajów wydatków z EFR. Wszystkie 85 transakcji zrealizowała DG INTPA. Na próbę tę składało się 14 transakcji powiązanych z kryzysowym *funduszem powierniczym UE dla Afryki*, 56 transakcji zatwierdzonych przez 15 delegatur UE[5] i 15 transakcji zatwierdzonych przez centralę Komisji. W przypadkach gdy w transakcjach wykryte zostały *błędy*, dokonano analizy ich przyczyn, by zidentyfikować potencjalne uchybienia. Ponadto w odniesieniu do transakcji skontrolowanych na miejscu Trybunał przeprowadził również ocenę osiągniętych *wyników* tam, gdzie było to wykonalne i uzasadnione.

---

[3] Art. 39 rozporządzenia (UE) 2018/1877.

[4] Art. 38 rozporządzenia (UE) 2018/1877.

[5] Unia Afrykańska, Kamerun, Czad, Demokratyczna Republika Konga, Etiopia, Madagaskar, Mali, Mauritius, Mozambik, Nigeria, Rwanda, Sierra Leone, Togo, Uganda, Zambia.

13 W odniesieniu do 2025 r. Trybunał zbadał ponadto:

a) wszystkie wkłady państw członkowskich;

b) systemy stosowane w DG INTPA i delegaturach UE w odniesieniu do: (i) kontroli *ex ante* przeprowadzanych przez pracowników Komisji i audytorów zewnętrznych (na zlecenie Komisji lub *beneficjentów*) przed dokonaniem płatności oraz (ii) monitorowania i nadzoru, w szczególności działań następczych podjętych w wyniku audytów zewnętrznych oraz badania dotyczącego *poziomu błędu rezydualnego*;

c) informacje na temat prawidłowości wydatków zawarte w *rocznym sprawozdaniu z działalności* DG INTPA, spójność metodyki wykorzystywanej do szacowania kwot obarczonych ryzykiem, przyszłych korekt i środków do odzyskania, a także ich uwzględnienie w *sprawozdaniu rocznym Komisji z zarządzania i wykonania*;

d) działania podjęte w następstwie wcześniejszych zaleceń Trybunału.

14 DG INTPA zajmuje się wdrażaniem większości instrumentów pomocy zewnętrznej finansowanych zarówno z budżetu ogólnego UE, jak i z EFR. Uwagi Trybunału dotyczące rocznego sprawozdania z działalności odnoszą się do całego obszaru odpowiedzialności DG INTPA, nie tylko do EFR.

Wiarygodność rozliczeń

15 Trybunał ustalił, że w sprawozdaniach finansowych nie wystąpiły istotne zniekształcenia.

16 Do 31 grudnia 2025 r. nie nastąpiło jeszcze zamknięcie rachunków dziewiątego EFR (2000–2007) – 18 lat po wprowadzeniu w 2007 r. klauzuli wygaśnięcia, która uniemożliwia Komisji zaciągnięcie nowych zobowiązań. Wskazuje to na złożoność i długi czas trwania *programów* EFR. Wciąż trwa realizacja czterech umów zawartych w ramach dziewiątego EFR.

17 Podobnie jak w poprzednich latach Trybunał stwierdził, że niektóre płatności zaliczkowe pozostawały nierozliczone przez długi czas. Kwota 448 mln euro pozostawała nierozliczona przez ponad 10 lat. Te płatności zaliczkowe dotyczyły głównie dwóch umów długoterminowych zawartych w ramach funduszu powierniczego UE na rzecz infrastruktury w Afryce (EU-AITF), który będzie działał do 2030 r., a co roku rozliczana jest jedynie część dawnych płatności zaliczkowych EU-AITF.

Prawidłowość transakcji

Dochody

18 W transakcjach po stronie dochodów nie wystąpił istotny poziom błędu.

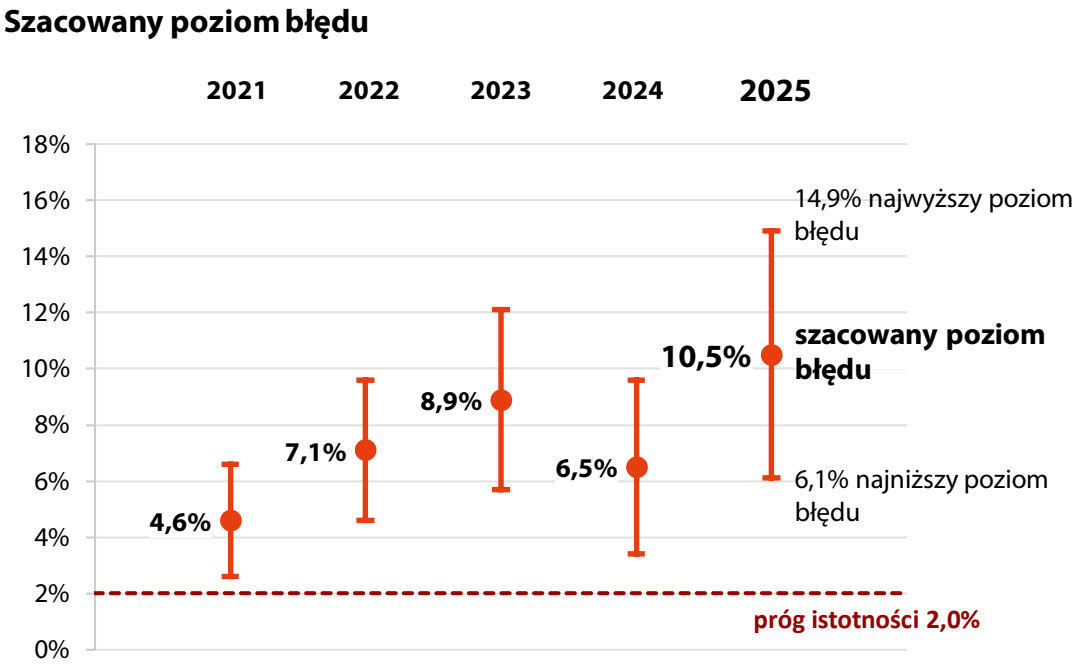
Wydatki

19 Z ogólnej liczby 85 zbadanych transakcji błędy wystąpiły w 47 (55,3%). Na podstawie 39 skwantyfikowanych błędów Trybunał szacuje, że poziom błędu wynosi 10,5% (zob. ***rys. 4***). W zeszłym roku w dobranej przez Trybunał próbie o tej samej liczebności 85 transakcji w 34 (40,0%) transakcjach wystąpiły błędy, a 27 błędów zostało skwantyfikowanych.

20 W tym roku Trybunał stwierdził znaczny wzrost liczby błędów związanych z brakiem dokumentów potwierdzających, które to błędy miały największy udział w *oszacowanym przez Trybunał poziomie błędu* i złożyły się na 3,4 punktu procentowego. Błędy takie powstają, gdy dokumenty potwierdzające zadeklarowane wydatki nie mogą zostać przedstawione w momencie przeprowadzania kontroli. Długie okresy realizacji programów EFR i opóźnienia w zamykaniu realizacji umów zwiększają prawdopodobieństwo, że z czasem dokumenty potwierdzające przestaną być łatwo dostępne.

21 Ponadto, ponieważ realizacja EFR zbliża się ku końcowi, pozostałe wydatki są coraz częściej związane z finansowaniem, które nie zostało jeszcze rozliczone przez Komisję i w przypadku którego istnieje większe prawdopodobieństwo wystąpienia opóźnień, problematycznych lub nierozwiązanych kwestii, a zatem istnieje większe prawdopodobieństwo wystąpienia błędów.

Rys. 4 – Wyniki badania transakcji



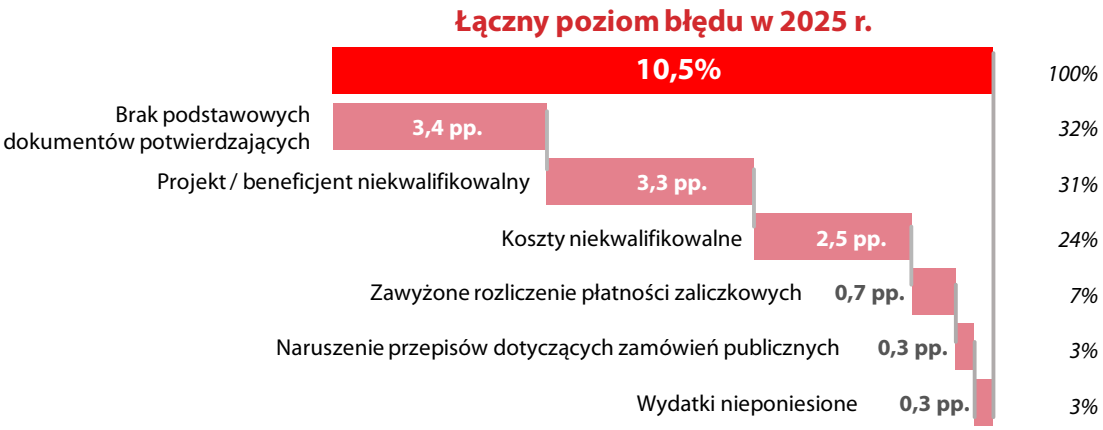
Wielkość próby (liczba transakcji)

2021	2022	2023	2024	2025
140	140	140	85	85

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

22 Na *rys. 5* przedstawiono, w jakim stopniu poszczególne kategorie błędów złożyły się na oszacowany przez Trybunał poziom błędu za 2025 r.

Rys. 5 – Szacowany poziom błędu w rozbiciu na kategorie błędów



pp. – punkty procentowe

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

23 Wśród błędów dotyczących niekwalifikowalnych projektów i niekwalifikujących się beneficjentów Trybunał wykrył również błędy związane ze stopniowym wycofywaniem EFR. W dwóch przypadkach Komisja wykorzystała umowy w sprawie finansowania do sfinansowania działań nieprzewidzianych w tych umowach. Miało to miejsce w kontekście, w którym klauzula wygaśnięcia EFR nie pozwalała ani na zmiany, ani na zaciągnięcie nowych zobowiązań w ramach odpowiednich umów w sprawie finansowania.

24 Jedną z głównych kategorii kosztów niekwalifikowalnych wykrytych w toku kontroli jest kaskadowa struktura kosztów pośrednich naliczanych UE (ujmowanie kosztów pośrednich organizacji związanych z wdrażaniem jako części *kosztów bezpośrednich* beneficjenta, poza już naliczonymi przez beneficjenta kosztami pośrednimi). Trybunał stwierdził trzy takie przypadki w tym roku, a ich wkład w szacowany poziom błędu wyniósł 0,2 punktu procentowego. W rozdziale 9 sprawozdania rocznego dotyczącego wykonania budżetu UE za rok budżetowy 2024 Trybunał sformułował zalecenie dotyczące kaskadowej struktury wdrażania kosztów pośrednich.

25 W ***ramce 1*** przedstawiono przykłady błędów skwantyfikowanych przez Trybunał.

Ramka 1

Przykład braku podstawowych dokumentów potwierdzających

Komisja podpisała z Ministerstwem Zdrowia w jednym z krajów północnoafrykańskich umowę o udzielenie dotacji na wsparcie opracowywania egzaminów umożliwiających uzyskanie tytułu specjalisty w dziedzinie ochrony zdrowia i zarządzania ich przeprowadzaniem. Łączna wartość kosztów kwalifikowalnych tego działania wynosiła 0,7 mln euro, a wkład unijny ustalono na poziomie 0,6 mln euro.

Trybunał skontrolował płatności dokonane na rzecz ekspertów zaangażowanych w ustanawianie norm oraz opracowywanie i nadzorowanie wspomnianych egzaminów. Eksperci ci świadczyli usługi na podstawie umów, w których określono ich ogólny okres zaangażowania w to działanie, obowiązki i wynagrodzenie.

Trybunał nie otrzymał dowodów potwierdzających, że eksperci wywiązali się ze swoich obowiązków umownych w okresach, za które otrzymali wynagrodzenie. W szczególności Trybunał nie otrzymał kluczowych dokumentów, takich jak dokumenty, które miały zostać opracowane w ramach umów.

Ponieważ Trybunał nie był w stanie uzyskać pewności, że koszty te zostały poparte odpowiednimi dokumentami i uzasadnione, uznał je za niekwalifikowalne.

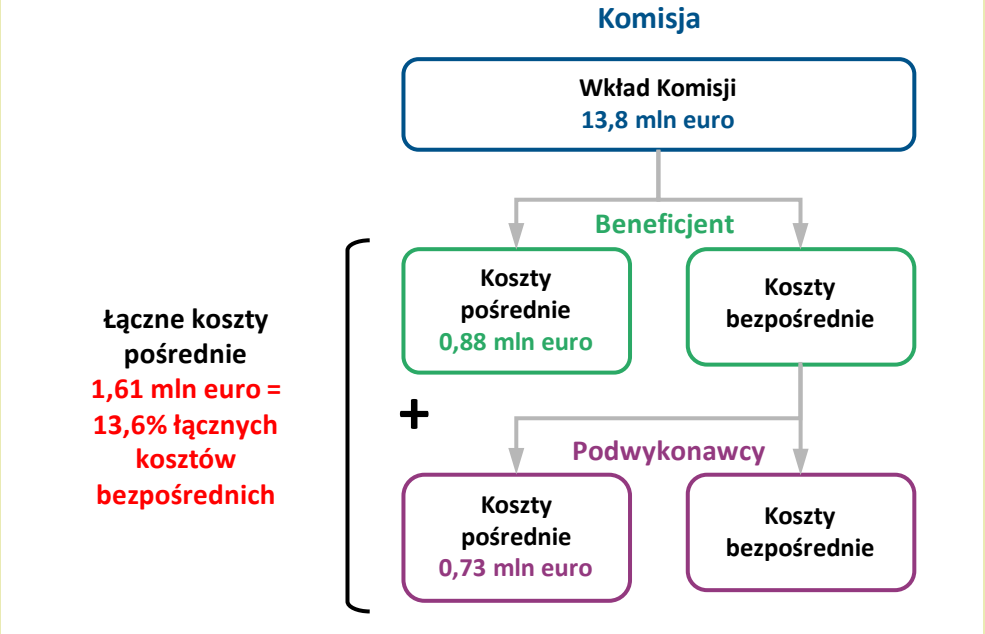
Przykład niekwalifikowalnych kosztów pośrednich zadeklarowanych jako bezpośrednie (kaskadowa struktura kosztów)

Trybunał skontrolował płatność dokonaną na podstawie umowy o przyznanie wkładu zawartej z agencją rozwoju działającą w jednym z państw członkowskich UE. Realizację umowy przeprowadzono w trybie *zarządzania pośredniego*. Łączne wydatki na to działanie wyniosły 13,8 mln euro, przy czym kwota ta została w całości sfinansowana przez UE.

Skontrolowana transakcja opierała się na końcowym sprawozdaniu finansowym obejmującym cały okres realizacji, od września 2019 r. do czerwca 2023 r.

Agencja zadeklarowała koszty pośrednie w wysokości 0,88 mln euro obliczone według uzgodnionej w umowie maksymalnej stawki ryczałtowej wynoszącej 7% kosztów bezpośrednich. W toku kontroli Trybunał wykrył jednak, że doszło również do powstania „kaskadowej" struktury kosztów pośrednich. Agencja rozwoju zleciła bowiem podwykonawstwo części działania innym organizacjom i uwzględniła koszty pośrednie poniesione przez te organizacje w zgłoszonych przez siebie kosztach bezpośrednich.

W swoim sprawozdaniu finansowym przedłożonym Komisji agencja skonsolidowała sprawozdania finansowe innych organizacji i zgłosiła wszystkie poniesione przez nie wydatki jako koszty bezpośrednie. W sprawozdaniach własnych tych organizacji ujęto jednak koszty pośrednie w wysokości 0,73 mln euro. Dodanie tej kwoty do 0,88 mln euro daje łączne koszty pośrednie w wysokości 1,61 mln euro (13,6% kosztów bezpośrednich) – czyli znacznie wyższe niż ustalony w umowie limit 7%. Trybunał uznał nadwyżkę kosztów za niekwalifikowalną.



Przykład poważnego naruszenia przepisów dotyczących *zamówień publicznych* – nieuzasadnione bezpośrednie udzielenie zamówienia na usługi doradcze

Komisja podpisała umowę o przyznanie wkładu z podmiotem poddanym ocenie spełnienia wymogów dotyczących filarów, aby wesprzeć realizację programu mającego na celu wzmocnienie demokracji w jednym z państw afrykańskich. Łączna wartość kosztów kwalifikowalnych tego działania wynosiła 1,5 mln euro, przy czym kwota ta została w całości sfinansowana przez UE.

W ramach kontroli Trybunał zbadał umowę na usługi doradcze dotyczącą produkcji treści audiowizualnych i wykorzystania wizerunku konsultanta w działaniach komunikacyjnych związanych z wyborami na szczeblu regionalnym w 2023 r. Wartość umowy wynosiła 0,01 mln euro; zawarto ją w drodze procedury bezpośredniego udzielenia zamówienia, a nie w drodze procedury konkurencyjnej, która – zgodnie z wymogami obowiązujących przepisów dotyczących zamówień publicznych – powinna obejmować co najmniej trzy oferty.

W uzasadnieniu zastosowania procedury bezpośredniego udzielenia zamówienia nie wykazano w sposób zadowalający, że usługi mogły być świadczone wyłącznie przez jednego usługodawcę. Ponadto podmiot poddany ocenie spełnienia wymogów dotyczących filarów zatwierdził zastosowanie procedury bezpośredniego udzielenia zamówienia dopiero po zawarciu umowy.

Ponieważ zamówienie nie zostało przeprowadzone zgodnie z obowiązującymi przepisami, Trybunał uznaje powiązane z nim wydatki za niekwalifikowalne.

Przykład niekwalifikowalnych kosztów osobowych naliczonych jako koszty projektu

Komisja podpisała umowę o przyznanie wkładu z organizacją międzynarodową, aby wdrożyć działanie mające na celu upowszechnienie korzystania z cyfrowych usług finansowych (takich jak elektroniczne systemy płatności). Działanie to było realizowane w trybie zarządzania pośredniego, przy czym wkład UE wyniósł 14,4 mln euro.

W ramach kontroli Trybunał zbadał wydatki zadeklarowane w okresowym sprawozdaniu finansowym jako bezpośrednie koszty osobowe. Oprócz wynagrodzenia podstawowego i należnych dodatkowych składników wynagrodzenia skontrolowane koszty obejmowały kilka innych elementów kosztów płac, takich jak koszty szkoleń, usług informatycznych, opłaty za ochronę i opłaty administracyjne związane ze sporządzaniem listy płac.

Elementy te odnoszą się jednak do ogólnego funkcjonowania tego podmiotu, a nie do realizacji działania objętego kontrolą. Takie koszty uznaje się za koszty pośrednie lub *rezerwy* i nie są one kwalifikowalne jako koszty bezpośrednie.

W związku z powyższym Trybunał uznał te koszty za niekwalifikowalne.

26 Spośród 31 transakcji związanych z umowami realizowanymi w trybie zarządzania pośredniego, zawartymi z podmiotami poddanymi ocenie spełnienia wymogów dotyczących filarów (organizacjami międzynarodowymi i agencjami państwowymi), w 17 wystąpiły *błędy kwantyfikowalne*, które odpowiadają łącznie za 3,0 punktu procentowego szacowanego poziomu błędu. W przypadku takich umów Komisja zatwierdza wydatki na podstawie sprawozdania finansowego i deklaracji zarządczej. Deklaracja zarządcza ma postać oświadczenia podmiotu poddanego ocenie spełnienia wymogów dotyczących filarów, w którym stwierdza on, że przedłożone przez niego informacje finansowe są prawidłowo przedstawione, kompletne i rzetelne, a także zgodne z obowiązkami określonymi w umowie.

27 W tym roku organizacje międzynarodowe zapewniły Trybunałowi pełny dostęp do dokumentów potwierdzających skontrolowane transakcje. Jest to poprawa w porównaniu z poprzednimi latami, kiedy dostęp do dokumentów był ograniczony – kontrolerzy nie otrzymali ich, a mieli jedynie możliwość ich oglądu podczas czasowych konsultacji przez internet. Utrudniło to planowanie, przeprowadzenie i sprawdzenie jakości kontroli Trybunału. W zeszłym roku Trybunał zalecił Komisji podjęcie dodatkowych działań w celu dopilnowania, by organizacje międzynarodowe zapewniły Trybunałowi pełny, nieograniczony i terminowy dostęp do dokumentów niezbędnych do wykonywania jego zadań zgodnie z TFUE. W szczególności Trybunał zwrócił się do Komisji, by zapewniła, aby postanowienia umów zawieranych z organizacjami międzynarodowymi były precyzyjne i pozwalały Trybunałowi na pełne wykonywanie jego prawa do otrzymywania, na jego wniosek, wszelkich dokumentów lub informacji niezbędnych do pełnienia funkcji kontrolnych[6]. Trybunał będzie nadal monitorować tę kwestię i informować o niej w swoich sprawozdaniach.

28 Trybunał stwierdził, że sprawozdania finansowe sporządzane przez organizacje międzynarodowe i agencje państwowe różniły się pod względem szczegółowości i jakości. Sprawozdania te nie zawsze zawierały wystarczające informacje, aby umożliwić Komisji wykrycie niekwalifikowalnych wydatków lub błędów w momencie rozliczania. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy jest fakt, że budżety określone w odnośnych umowach o przyznanie wkładu i *umowach o delegowaniu zadań* nie były wystarczająco szczegółowe, aby umożliwić skuteczne monitorowanie wydatków.

29 Trybunał stwierdził, że w przypadku jednej transakcji doszło do zawyżenia przy rozliczaniu płatności zaliczkowych wypłaconych podmiotowi poddanemu ocenie spełnienia wymogów dotyczących filarów. Błędy w tej transakcji złożyły się na 0,7 punktu procentowego szacowanego poziomu błędu. W tym przypadku Komisja zatwierdziła sprawozdanie finansowe, w którym ujęto zaliczki, choć nie stanowiły one poniesionych kosztów, a zatem były niekwalifikowalne. W sprawozdaniu rocznym za 2023 r. Trybunał zalecił, aby Komisja wdrożyła wystarczające mechanizmy kontroli w celu ograniczenia ryzyka rozliczenia niekwalifikowalnych kwot na rzecz podmiotów poddanych ocenie spełnienia wymogów dotyczących filarów. Komisja zgodziła się wdrożyć to zalecenie do końca 2025 r. W ocenie Trybunału zalecenie to zostało zrealizowane w przeważającej mierze (***załącznik II***).

---

[6] Pkt 8.13 i zalecenie 8.1 zawarte w sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu UE za 2024 r.

30 W przypadku 15 z 39 błędów skwantyfikowanych przez Trybunał Komisja dysponowała wystarczającymi informacjami, aby wykryć i skorygować te błędy lub zapobiec im przed zatwierdzeniem poniesionych wydatków. Gdyby w odpowiedni sposób wykorzystała ona wszystkie dostępne informacje, szacowany poziom błędu byłby o 6,1 punktu procentowego niższy.

31 Trybunał wykrył także 13 przypadków niezgodności z przepisami prawnymi i przepisami finansowymi (nie miały one jednak bezpośredniego wpływu finansowego na budżet UE). Błędy te – nieskwantyfikowane przez Trybunał – dotyczyły na przykład nieprzestrzegania wymogów umownych dotyczących weryfikacji wydatków (***ramka 2***).

Ramka 2

Przykład sprawozdania z weryfikacji wydatków, które nie spełniało wymogów jakości

Trybunał skontrolował płatność dokonaną w ramach umowy o świadczenie usług zawartej przez Komisję na łączną kwotę 0,2 mln euro. Warunkiem wnioskowania o płatność przez wykonawcę było przedłożenie Komisji sprawozdania z weryfikacji wydatków przygotowanego przez zewnętrzną firmę audytorską. Warunek ten przewidziano w umowie. W sprawozdaniu stwierdzono, że wydatki objęte wnioskiem są legalne i prawidłowe.

Kontrola Trybunału wykazała jednak, że sprawozdanie z weryfikacji wydatków nie spełniało wymogów jakościowych określonych przez Komisję w warunkach zamówienia. W szczególności Trybunał wykrył szereg uchybień mających wpływ na wiarygodność sprawozdania, a mianowicie: niespójności w przeprowadzonych pracach weryfikacyjnych, nieprawidłowe kwoty całkowite i nieścisłości liczbowe oraz odniesienia do płatności zaliczkowych, mimo że nie przyznano takich płatności. W załącznikach do sprawozdania znalazły się ponadto nieprawidłowe dane i kilka błędów dotyczących okresu sprawozdawczego.

Te istotne niedociągnięcia rodzą obawy co do poprawności działań podjętych na podstawie zastosowanych procedur oraz wiarygodności ustaleń dokonanych przez audytorów zewnętrznych. Pomimo tych uchybień Komisja zatwierdziła to sprawozdanie.

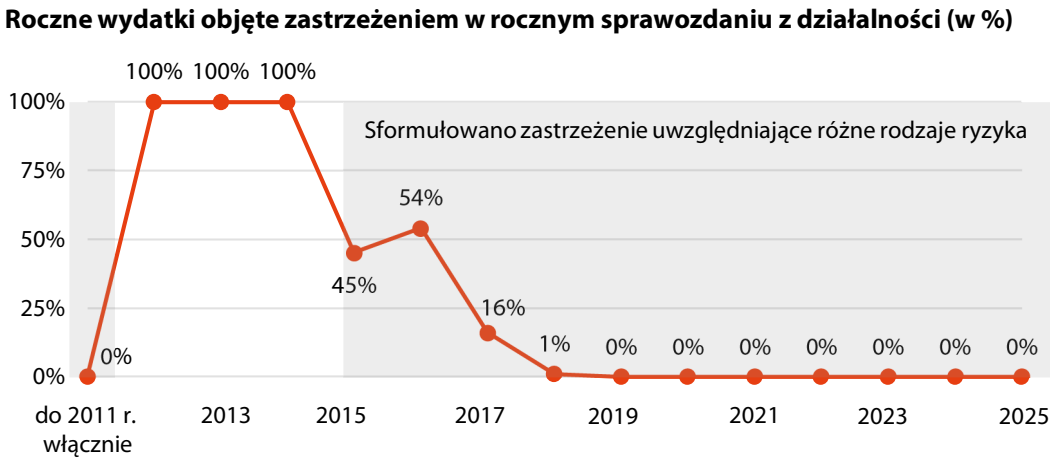
32 W minionych latach w dwóch obszarach Trybunał systematycznie wykrywał mniej błędów w porównaniu z innymi obszarami. Wynikało to z obowiązujących w tych obszarach szczególnych warunków płatności. Obszary te to: (i) wsparcie budżetowe oraz (ii) projekty objęte tzw. *podejściem założeniowym*. W 2025 r. Trybunał skontrolował trzy transakcje zrealizowane w ramach *podejścia założeniowego*. Próba dobrana przez Trybunał nie obejmowała żadnych transakcji dotyczących wsparcia budżetowego. Więcej szczegółów na temat wsparcia budżetowego i podejścia założeniowego można znaleźć w pkt ***9.20–9.21 rozdziału 9*** sprawozdania rocznego Trybunału dotyczącego wykonania budżetu za 2025 r.

33 Począwszy od 2025 r. Trybunał dostosował stosowaną przez siebie metodykę kwantyfikacji błędów dotyczących zamówień publicznych do metodyki stosowanej przez Komisję w obszarach polityki objętych zarządzaniem dzielonym (zob. pkt ***1.36*** i pkt ***30 załącznika 1.1*** do sprawozdania rocznego Trybunału dotyczącego wykonania budżetu za 2025 r.). Gdyby Trybunał zastosował wcześniejszą metodykę, szacowany poziom błędu byłby o 0,1 punktu procentowego niższy.

Przegląd rocznego sprawozdania z działalności DG INTPA za 2025 r.

34 W oświadczeniu Dyrektora Generalnego DG INTPA zawierającym *poświadczenie wiarygodności* i ujętym w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2025 r. nie sformułowano żadnych *zastrzeżeń*. Na ***rys. 6*** przedstawiono, jak zmieniał się zakres tych zastrzeżeń w rocznych sprawozdaniach z działalności za lata 2011–2025. Od 2019 r. nie sformułowano żadnych zastrzeżeń.

Rys. 6 – Roczne sprawozdania z działalności DG INTPA za lata 2011–2025



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych pochodzących z rocznych sprawozdań z działalności DG INTPA za lata 2011–2025.

35 Z szacunków DG INTPA wynika, że ogólna *kwota obarczona ryzykiem w momencie dokonywania płatności* wynosi 69,2 mln euro (1,12% wydatków w 2025 r.), a ogólna kwota obarczona ryzykiem w momencie zamknięcia wynosi 60,2 mln euro (0,97% wydatków w 2025 r.). DG INTPA szacuje na podstawie danych historycznych, że kwota 9,0 mln euro (13,0% kwoty obarczonej ryzykiem w momencie dokonywania płatności) zostanie skorygowana w ramach kontroli w kolejnych latach (kwotę tę określa się mianem *zdolności naprawczej*). Komisja poinformowała, że według stanu na 2025 r. 15,7 mln euro zostało już odzyskane. Po zbadaniu 78,3% tej kwoty (12,3 mln euro) Trybunał ustalił, że kwota 0,4 mln euro została błędnie zgłoszona jako skorygowana w ramach zdolności naprawczej.

Badanie poziomu błędu rezydualnego za 2025 r.

36 W 2025 r. zewnętrzny wykonawca przeprowadził czternaste badanie poziomu błędu rezydualnego na zlecenie DG INTPA. Wspomniane badanie prowadzone jest w oparciu o odnośną metodykę i podręcznik udostępnione przez DG INTPA. Celem badania jest oszacowanie poziomu błędów, których nie udało się wykryć w trakcie kontroli zarządczych DG INTPA prowadzonych w całym obszarze odpowiedzialności dyrekcji, tak aby można było sformułować wnioski co do *skuteczności* tych kontroli zarządczych. Badanie to stanowi istotny element leżący u podstaw *poświadczenia wiarygodności* wydawanego przez Dyrektora Generalnego. Wykorzystuje się je do opracowania informacji na temat prawidłowości wydatków w obszarze *działań zewnętrznych* podawanych w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania.

37 We wcześniejszych sprawozdaniach rocznych dotyczących EFR[7] Trybunał opisał występujące w tych badaniach ograniczenia, które mogły przyczynić się do niedoszacowania poziomu błędu rezydualnego. W 2022 r. Trybunał zalecił ulepszenie metodyki stosowanej w badaniu poziomu błędu rezydualnego, tak aby zapewnić poprawną ekstrapolację w przypadku pozycji o dużej wartości. Na potrzeby badania poziomu błędu rezydualnego za 2025 r. DG INTPA dobrała próbę 190 transakcji, z czego 14 zostało poddanych przeglądowi na miejscu (5,79%). W badaniu oszacowano ogólny poziom błędu rezydualnego na 0,56%. Oszacowany w badaniu poziom błędu rezydualnego dziesiąty rok z rzędu nie przekraczał ustalonego przez Komisję *progu istotności* wynoszącego 2%.

[7] Sprawozdania roczne Trybunału dotyczące EFR za lata 2017, 2018, 2019 i 2020.

38 W 2025 r. Komisja po raz pierwszy zastosowała nową metodykę dotyczącą badania poziomu błędu rezydualnego. Nowa metodyka wprowadza zmiany m.in. w celu jaśniejszego określenia sposobu analizowania pozycji o dużej wartości i ogranicza możliwość pełnego polegania na wynikach kontroli zarządczych i wynikach prac innych audytorów do 10% zbadanych transakcji. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola potwierdziła wdrożenie tych zmian: w 2025 r. jedynie 10% zbadanych transakcji zostało zweryfikowanych na podstawie prac innych audytorów, a pozycje o dużej wartości zostały poprawnie ekstrapolowane. Utrzymują się jednak pewne niedociągnięcia, które zostały opisane poniżej.

39 Nowa metodyka, zwana „metodyką optymalnej alokacji", przewiduje zmniejszenie liczebności próby z 480 do 190 transakcji, przy założeniu, że dostępne są wiarygodne dane na temat błędów, które wystąpiły w przeszłości w populacji. Istnieje jednak ryzyko, że ten warunek wstępny nie zostanie w pełni spełniony, biorąc pod uwagę, że badania poziomu błędu rezydualnego mają swoje ograniczenia – co Trybunał zgłaszał w ostatnich latach. Jeżeli dostępne dane nie będą wystarczająco wiarygodne, znajdzie to odzwierciedlenie w próbie, co mogłoby oznaczać, że obszary podwyższonego ryzyka nie zostaną w wystarczającym stopniu uwzględnione. Zmniejszyłoby to skuteczność procesu kontroli w wykrywaniu błędów.

40 Podobnie jak w poprzednich latach badanie poziomu błędu rezydualnego koncentruje się wyłącznie na umowach już zrealizowanych; większość płatności DG INTPA (oraz transakcji skontrolowanych przez Trybunał) dotyczy natomiast umów będących w trakcie realizacji. Przekłada się to na inny sposób obliczenia szacowanego poziomu błędu niż sposób obliczania stosowany przez Trybunał. W sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu UE za 2024 r. Trybunał odnotował różne powody, dla których poziomy błędu podawane przez Komisję są na ogół niższe niż poziom błędu szacowany przez Trybunał. W szczególności Trybunał ma obowiązek zgłaszać wszelkie *nieprawidłowości*, niezależnie od tego, czy do danej nieprawidłowości może zostać zastosowana *korekta finansowa*. Z kolei Komisja koncentruje się na nieprawidłowościach, w przypadku których widzi podstawy prawne do odzyskania odnośnych kwot.

Ocena osiągnięć w ramach projektów przeprowadzona podczas wizyt kontrolnych

41 W trakcie wizyt kontrolnych Trybunał ocenił również, co udało się osiągnąć w ramach projektów, które zostały ukończone lub miały zostać ukończone wkrótce. Celem Trybunału było sformułowanie uwag na temat aspektów dotyczących osiągniętych *wyników* wykraczających poza prawidłowość transakcji. Przeprowadzona przez Trybunał ocena obejmowała przegląd wskaźników *produktu* i wyniku, a także rezultatów projektów.

42 Wyniki oceny Trybunału nie były jednoznaczne – Trybunał odnotował przypadki, w których finansowanie było skutecznie wykorzystywane i przyczyniało się do osiągnięcia celów projektów (***ramka 3***). Podobnie jak w poprzednich latach[8] Trybunał wykrył jednak również przypadki, w których w ramach projektów unijnych nie udało się osiągnąć założonych rezultatów (***ramka 4***). W szczególności Trybunał zaobserwował opóźnienia we wdrażaniu projektów, uchybienia w planowaniu i opracowywaniu ich koncepcji oraz niedociągnięcia w jakości prac, w tym oznaki wczesnego pogorszenia się stanu elementów wybudowanych w ramach jednego z projektów. Problemy te rodzą obawy co do skuteczności i trwałości wsparcia UE, a także jakości nadzoru nad projektami.

[8] Sprawozdania roczne Trybunału dotyczące EFR za lata 2022, 2023 i 2024.

Ramka 3

Przykład projektu zrealizowanego z powodzeniem

Komisja wsparła projekt w północno-zachodniej Afryce, którego celem było uczynienie z sektora wiejskiego kluczowego czynnika napędzającego lokalną gospodarkę, tworzenie godnych miejsc pracy i dobrobytu oraz promowanie zrównoważonego gospodarowania zasobami naturalnymi. Projekt został ukończony w 2025 r.

Kontrola Trybunału obejmowała wizyty w szkołach podstawowych oraz inspekcję dróg dojazdowych, tam i mostów wybudowanych lub wyremontowanych w ramach projektu na obszarach wiejskich. Szkoły, w których Trybunał przeprowadził wizyty, były w pełni funkcjonalne, a nauczyciele prowadzili w klasie zajęcia dla uczniów. Z wyremontowanych dróg wiejskich korzystały motocykle i pojazdy przewożące produkty rolne i inne towary. Tamy i mosty objęte inspekcją Trybunału poprawiły dostęp do wsi, które w przeszłości były często zalewane przez powodzie.

Ogólnie rzecz biorąc, w ramach projektu wypracowano zaplanowane produkty, co przyczyniło się do poprawy lokalnej infrastruktury i zwiększenia zdolności lokalnych władz do skutecznego zarządzania działaniami w ramach projektu.

Rys. 1 – Inspekcje wyremontowanej drogi dojazdowej na obszarach wiejskich



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Ramka 4

Przykład opóźnionych robót drogowych na obszarach wiejskich z oznakami wczesnego pogorszenia się stanu dróg

Trybunał skontrolował trwający projekt budowy dróg wiejskich w południowo-wschodniej Afryce, który początkowo miał się zakończyć w połowie 2025 r.

Kontrole fizyczne przeprowadzone przez Trybunał na kilku odcinkach dróg wykazały, że niektóre odcinki nawierzchni drogowej nie spełniały ustalonych wymogów dotyczących grubości i szerokości, z kolei w przypadku niektórych urządzeń melioracyjnych wystąpiły już oznaki wczesnego pogorszenia się ich stanu i ponownie napełniono je piaskiem.

W projekcie wystąpiły znaczne opóźnienia, a także uchybienia na etapie planowania i projektowania. Niedociągnięcia w projekcie obniżają jakość prac i sprawiają, że ukończona infrastruktura może nie przynieść użytkownikom trwałych korzyści.

Rys. 2 – Próbny odwiert w terenie wykazał rozbieżności między grubością nawierzchni drogowej a wymogami zawartymi w specyfikacji technicznej



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Wnioski i zalecenia

Wnioski

43 Ogólne dowody kontroli wskazują, że sprawozdanie finansowe dotyczące EFR za rok zakończony 31 grudnia 2025 r. przedstawia rzetelnie we wszystkich istotnych aspektach sytuację finansową EFR, wyniki operacji, przepływy pieniężne i zmiany w aktywach netto za ten rok budżetowy, zgodnie z przepisami *rozporządzeń finansowych* dotyczących EFR i z zasadami rachunkowości opartymi na powszechnie przyjętych międzynarodowych standardach rachunkowości sektora publicznego.

44 Ogólne dowody kontroli wskazują, że w odniesieniu do roku budżetowego zakończonego 31 grudnia 2025 r.:

a) w dochodach w ramach EFR nie wystąpił istotny poziom błędu;

b) w transakcjach EFR po stronie płatności wystąpił istotny poziom błędu (pkt ***19***–***29***). Na podstawie przeprowadzonego przez siebie badania transakcji Trybunał szacuje, że poziom błędu wynosi 10,5%.

Zalecenia

45 W ***załączniku II*** przedstawiono wnioski z monitorowania realizacji zaleceń ujętych we wcześniejszych sprawozdaniach rocznych Trybunału. Kontrolerzy dokonali przeglądu sześciu zaleceń, jakie Trybunał sformułował w sprawozdaniu rocznym za 2022 r. Komisja zrealizowała w pełni trzy zalecenia, trzy natomiast – w przeważającej mierze.

46 Trybunał dokonał również przeglądu trzech zaleceń zawartych w sprawozdaniu rocznym za 2023 r., które miały zostać zrealizowane do końca 2024 r. lub 2025 r. Komisja zrealizowała w pełni jedno zalecenie z 2023 r., dwa natomiast – w przeważającej mierze (***załącznik II***). Na tej podstawie oraz biorąc pod uwagę ustalenia i wnioski odnoszące się do 2025 r., Trybunał zaleca, co następuje:

Zalecenie 1 – Zakończenie zamknięcia rachunków dziewiątego EFR

Komisja powinna podjąć niezbędne działania, aby zapewnić zakończenie procesu zamknięcia rachunków dziewiątego EFR, w tym sfinalizowanie pozostałych umów i rozliczenie powiązanych sald księgowych.

Termin realizacji: do końca 2026 r.

Zalecenie 2 – Zapewnienie jakości sprawozdań z weryfikacji wydatków zgodnie z określonymi wymogami umownymi

Komisja powinna zapewnić, aby weryfikacje wydatków wymagane na podstawie zawieranych umów miały oczekiwaną jakość, były przeprowadzane w sposób spójny i zgodny z mającymi zastosowanie wytycznymi. Aby to osiągnąć, Komisja powinna:

a) usprawnić monitorowanie prac zleconych audytorom zewnętrznym oraz kontrolę sporządzanych przez nich sprawozdań z weryfikacji wydatków;

b) podejmować na czas odpowiednie działania naprawcze w przypadku stwierdzenia uchybień.

Termin realizacji: do końca 2027 r.

Zalecenie 3 – Zaostrzenie wymogów sprawozdawczości finansowej względem podmiotów poddanych ocenie spełnienia wymogów dotyczących filarów

Aby zaostrzyć wymogi sprawozdawczości finansowej względem podmiotów poddanych ocenie spełnienia wymogów dotyczących filarów, Komisja powinna:

a) zapewnić, aby podział budżetu w odniesieniu do umów o przyznanie wkładu i umów o delegowaniu zadań – zawieranych z podmiotami poddanymi ocenie spełnienia wymogów dotyczących filarów – był wystarczająco szczegółowy i umożliwiał skuteczne monitorowanie wydatków;

b) określić minimalne wymogi w zakresie sprawozdawczości finansowej, tak by możliwe było uzyskanie odpowiednich informacji na potrzeby weryfikacji wydatków przed rozliczeniem.

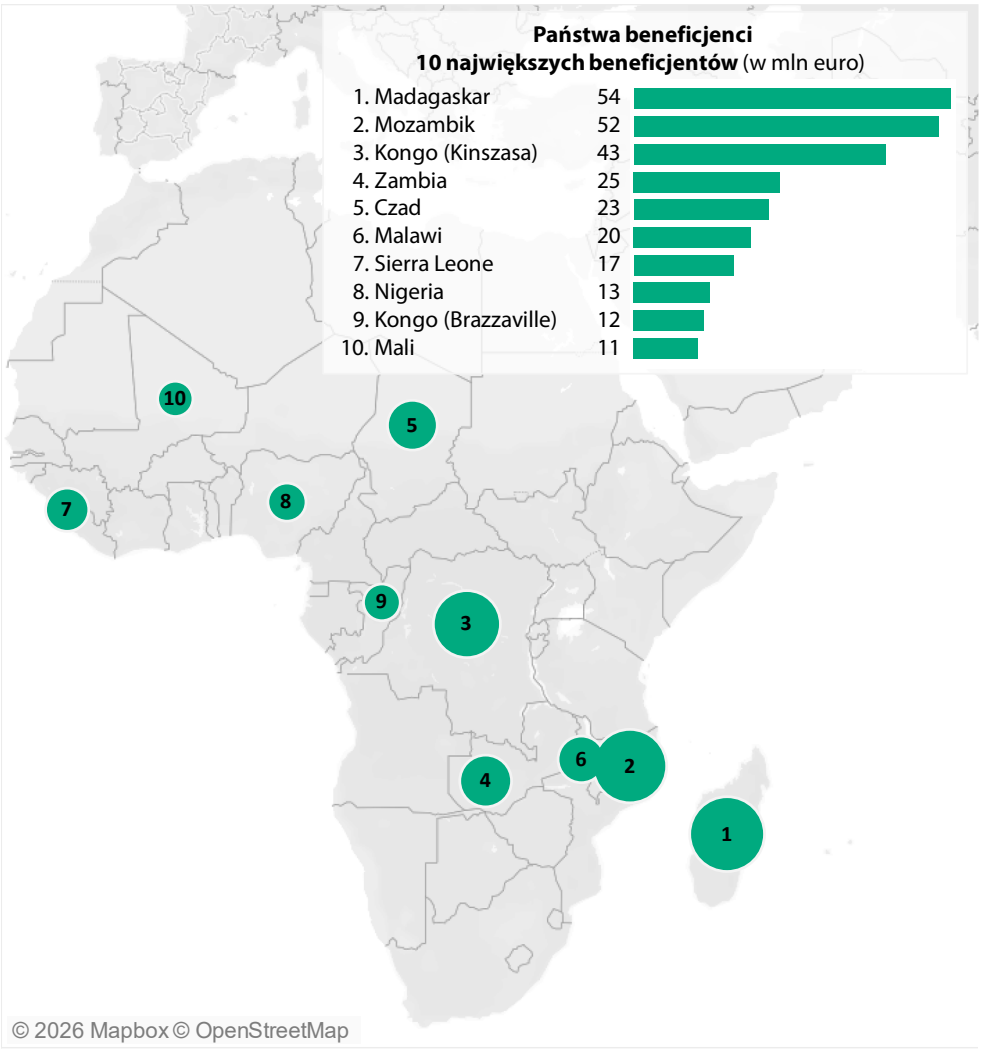
Termin realizacji: do końca 2027 r.

Załączniki

Załącznik I – Płatności z EFR na rzecz państw będących głównymi beneficjentami (państw Afryki, Pacyfiku i Karaibów)

Płatności z *Europejskiego Funduszu Rozwoju* w 2025 r. – Afryka

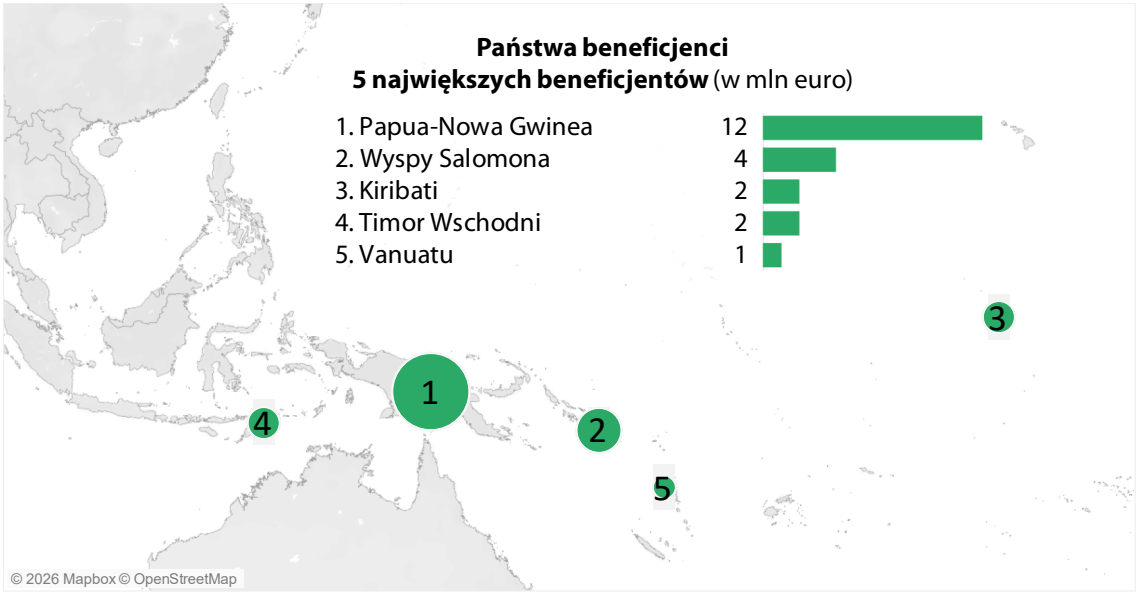
Płatności z Europejskiego Funduszu Rozwoju – Afryka



Źródło: Mapa ogólna © Mapbox i © OpenStreetMap w ramach licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa – na tych samych warunkach 2.0 (CC BY-SA).

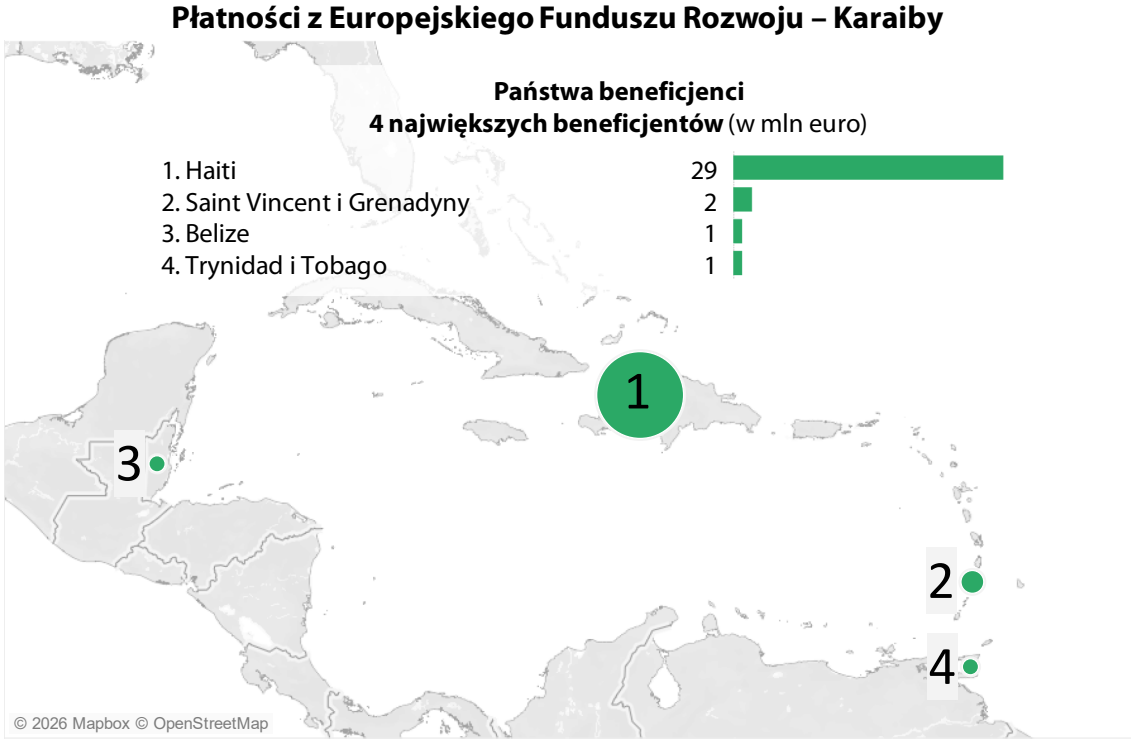
2020		2021		2022		2023		2024	
Senegal	141	Somalia	219	Mozambik	104	Mozambik	80	Erytrea	90
Burkina Faso	141	Kongo (Kinszasa)	109	Sudan	100	Madagaskar	73	Mozambik	64
Benin	116	Tanzania	101	Uganda	60	Tanzania	67	Zambia	61
Mozambik	114	Uganda	84	Kongo (Kinszasa)	57	Kongo (Kinszasa)	57	Kongo (Kinszasa)	55
Nigeria	104	Niger	81	Zambia	56	Kenia	57	Madagaskar	40
Niger	104	Malawi	79	Malawi	51	Republika Środkowoafrykańska	55	Tanzania	34
Ghana	100	Mozambik	74	Czad	48	Zambia	55	Malawi	29
Czad	95	Sudan	70	Tanzania	48	Niger	53	Kenia	24
Kongo (Kinszasa)	93	Nigeria	66	Burundi	48	Uganda	43	Czad	24
Uganda	90	Kenia	65	Kenia	48	Erytrea	40	Angola	21

Płatności z Europejskiego Funduszu Rozwoju – Pacyfik



Źródło: Mapa ogólna © Mapbox i © OpenStreetMap w ramach licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa – na tych samych warunkach 2.0 (CC BY-SA).

2020		*2021*		*2022*		*2023*		*2024*	
Timor Wschodni	19	Papua-Nowa Gwinea	29	Papua-Nowa Gwinea	23	Papua-Nowa Gwinea	24	Papua-Nowa Gwinea	13
Vanuatu	12	Timor Wschodni	9	Timor Wschodni	11	Timor Wschodni	7	Vanuatu	3
Fidżi	11	Vanuatu	6	Fidżi	5	Fidżi	7	Kiribati	2
Papua-Nowa Gwinea	10	Fidżi	5	Vanuatu	4	Vanuatu	5	Mikronezja	2
Wyspy Salomona	8	Wyspy Marshalla	3	Kiribati	4	Kiribati	3	Timor Wschodni	2



Źródło: Mapa ogólna © Mapbox i © OpenStreetMap w ramach licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa – na tych samych warunkach 2.0 (CC BY-SA).

2020		2021		2022		2023		2024	
Haiti	76	Haiti	47	Haiti	18	Haiti	19	Haiti	20
Jamajka	23	Jamajka	11	Jamajka	7	Surinam	6	Jamajka	4
Republika Dominikańska	15	Gujana	8	Republika Dominikańska	6	Belize	4	Trynidad i Tobago	3
Gujana	10	Belize	7	Belize	3	Republika Dominikańska	4	Belize	1
Surinam	3	Republika Dominikańska	6	Dominika	3	Jamajka	3	Republika Dominikańska	1

Załącznik II – Wyniki monitorowania realizacji wcześniejszych zaleceń

Poziom akceptacji zaleceń: przyjęte; przyjęte częściowo; nieprzyjęte; brak informacji.

Poziom realizacji: w pełni; w przeważającej mierze; częściowo; niezrealizowane; brak możliwości wydania opinii lub zalecenie nie ma już zastosowania.

Rok	Zalecenie Trybunału	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – ocena Trybunału	
			Poziom realizacji	Uwagi
2022	**Zalecenie 1** Komisja powinna sprawdzić, czy salda księgowe w ramach zamkniętych EFR zostały rozliczone i czy informacje na ten temat są terminowo aktualizowane w rocznym sprawozdaniu finansowym. Termin realizacji: terminowo na potrzeby opracowania sprawozdania finansowego za 2023 r.			
	Zalecenie 2 Komisja powinna sprawdzić, czy płatności zaliczkowe i faktury zostały terminowo rozliczone. Termin realizacji: koniec 2024 r.			W 2024 r. DG INTPA przeprowadziła analizę dotyczącą ryzyka budżetowego i wydała instrukcje mające na celu dalsze zmniejszenie kwoty zadawnionych płatności zaliczkowych, które nie zostały jeszcze rozliczone. Chociaż działania te świadczą o wyraźnym zamiarze realizacji tego zalecenia, Trybunał stwierdził, że niektóre płatności zaliczkowe pozostawały nierozliczone przez długi czas. Kwota 448 mln euro pozostawała nierozliczona przez ponad 10 lat.

Rok	Zalecenie Trybunału	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – ocena Trybunału	
			Poziom realizacji	Uwagi
	Zalecenie 3 Komisja powinna podjąć stosowne działania w celu usprawnienia systemów kontroli w delegaturach UE, tak aby kwoty, które nie zostały jeszcze wydane, lecz zostały zadeklarowane jako koszty poniesione, były identyfikowane przed dokonaniem płatności lub rozliczeniem wydatków. Termin realizacji: koniec 2024 r.			Komisja dokonuje obecnie przeglądu swojej strategii kontroli. Jednym z oczekiwanych rezultatów tego przeglądu jest udoskonalenie wytycznych dotyczących sprawozdawczości finansowej, ale także usprawnienie kontroli *ex ante*, tak aby lepiej zapobiegać błędom (w tym zawyżonemu rozliczaniu zaliczek). Plan działania opracowany przez Komisję w celu wyeliminowania podatności na zagrożenia związane z rozliczeniami zawyżonych płatności zaliczkowych nadal nie został zrealizowany, a termin jego wdrożenia upływa w grudniu 2026 r.
	Zalecenie 4 Komisja powinna przypomnieć beneficjentom projektów UE, że muszą stosować się do warunków umownych dotyczących kwalifikowalności podatku VAT, i przeprowadzać niezbędne kontrole w celu zapewnienia, by podlegający zwrotowi podatek VAT nie był uwzględniany w kosztach projektów. Termin realizacji: koniec 2024 r.			

Rok	Zalecenie Trybunału	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – ocena Trybunału	
			Poziom realizacji	Uwagi
	Zalecenie 5 Komisja powinna brać pod uwagę wszystkie dostępne informacje o charakterze technicznym i finansowym, aby zapobiec powstawaniu błędów lub je wykryć i skorygować przed zaakceptowaniem wydatków. Termin realizacji: koniec 2024 r.			Komisja dokonuje przeglądu swojej strategii kontroli. Przy wsparciu firmy konsultingowej rozpoczęła w 2024 r. badanie mające na celu zbadanie *efektywności* i skuteczności obecnych kontroli, a także rozpoznanie możliwości usprawnienia tych kontroli. DG INTPA przeszła na ustrukturyzowany system identyfikacji systemowych ustaleń audytu i podejmowania w związku z nimi działań następczych w odniesieniu do wszystkich partnerów wykonawczych. Powtarzające się w tym zakresie problemy świadczą jednak o braku ostatecznego rozwiązania tej kwestii.
	Zalecenie 6 Komisja powinna ulepszyć metodykę stosowaną w badaniu poziomu błędu rezydualnego, tak aby zapewnić poprawną ekstrapolację w przypadku pozycji o dużej wartości, a także weryfikować, czy wykonawca, któremu zlecono to badanie, poprawnie ją stosuje. Termin realizacji: koniec 2024 r.			Komisja nie przyjęła tego zalecenia. Niemniej w maju 2024 r., w następstwie przeglądu strategii kontroli DG INTPA, dokonano ponownej oceny metodyki dotyczącej poziomu błędu rezydualnego i doprecyzowano metodykę ekstrapolacji pozycji o dużej wartości. Ta nowa metodyka dotycząca poziomu błędu rezydualnego zaczęła obowiązywać w 2025 r. Od tego czasu poprawnie ekstrapolowano pozycje o dużej wartości.

Rok	Zalecenie Trybunału	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – ocena Trybunału	
			Poziom realizacji	Uwagi
2023	**Zalecenie 1** Komisja powinna – przy szacowaniu wartości rozliczeń międzyokresowych na etapie opracowywania wersji wstępnej sprawozdania finansowego – uwzględniać zmiany wprowadzone do umów po zakończeniu okresu sprawozdawczego. Termin realizacji: począwszy od sprawozdania finansowego za 2024 r.			
	Zalecenie 2 Komisja powinna przeprowadzać bardziej rygorystyczne kontrole, by uniknąć błędów związanych z następującymi kwestiami: zgłaszaniem płatności zaliczkowych jako kosztów poniesionych; zgłaszaniem kosztów pośrednich jako kosztów bezpośrednich; deklarowaniem niekwalifikowalnego podatku VAT. Termin realizacji: koniec 2025 r.			Komisja poczyniła znaczne postępy we wzmacnianiu ram regulacyjnych i proceduralnych, aby zapobiec błędom związanym z deklarowaniem niekwalifikowalnego podatku VAT i błędną klasyfikacją kosztów. Komisja nie zapewniła jednak jeszcze spójnego stosowania we wszystkich departamentach zmienionej tymczasowej listy kontrolnej dotyczącej rozliczeń. Nie zapewniła również, aby urzędnicy ds. projektów zostali odpowiednio przeszkoleni w zakresie nowych wymogów dotyczących szybkiego rozwiązania kwestii związanych z kwalifikowalnością kosztów.

Rok	Zalecenie Trybunału	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – ocena Trybunału	
			Poziom realizacji	Uwagi
	Zalecenie 3 Komisja powinna udoskonalić systemy kontroli na etapie rozliczania płatności zaliczkowych dokonywanych na rzecz organizacji poddanych ocenie spełnienia wymogów dotyczących filarów, tak aby identyfikować i wykreślać ze sprawozdań finansowych zaliczki ujmowane w nich jako wydatki poniesione. Termin realizacji: koniec 2025 r.			Komisja podjęła godne pochwały wysiłki, aby zwiększyć wiedzę podmiotów poddanych ocenie spełnienia wymogów dotyczących filarów na temat ryzyka związanego z rozliczaniem płatności zaliczkowych na podstawie zaciągniętych zobowiązań. Powtarzające się w tym zakresie problemy świadczą jednak o braku ostatecznego rozwiązania tej kwestii.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Odpowiedzi Komisji Europejskiej do sprawozdania rocznego dotyczącego działań finansowanych z dziewiątego, dziesiątego i jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju za rok budżetowy 2025

ODPOWIEDZI KOMISJI EUROPEJSKIEJ NA SPRAWOZDANIE ROCZNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO ZA 2025 R., SPRAWOZDANIE DOTYCZĄCE DZIAŁAŃ FINANSOWANYCH Z DZIEWIĄTEGO, DZIESIĄTEGO I JEDENASTEGO EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU ROZWOJU ZA ROK BUDŻETOWY 2025

I. ODPOWIEDZI KOMISJI W SKRÓCIE

Komisja z zadowoleniem przyjmuje sprawozdanie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (Trybunał), zapoznała się z zawartymi w nim ustaleniami i zobowiązuje się do wdrożenia, w stosownych przypadkach, odpowiednich działań naprawczych. Komisja przyjmuje do wiadomości wniosek Trybunału, zgodnie z którym rachunki Europejskich Funduszy Rozwoju (EFR) rzetelnie przedstawiają, we wszystkich istotnych aspektach, ich sytuację finansową, a w dochodach nie występuje istotny poziom błędu. W odniesieniu do szacowanego poziomu błędu Komisja pragnie podkreślić, że nie ze wszystkimi ustaleniami Trybunału się zgadza – w szczególności w odniesieniu do rozliczania zawyżonych kwot i kaskadowej struktury kosztów pośrednich. Komisja intensyfikuje wysiłki na rzecz rozwiązania tych kwestii i dalszego obniżenia poziomu błędu w przyszłości, w tym przez ulepszenie wytycznych i zwiększenie nadzoru nad partnerami wykonawczymi oraz poprawę terminowej dostępności dokumentacji. Komisja pragnie podkreślić, że dokłada wszelkich starań, aby jak najszybciej zamknąć EFR.

Komisja z zadowoleniem przyjmuje dostrzeżenie przez Trybunał pozytywnych zmian, takich jak lepszy dostęp do dokumentów potwierdzających od organizacji międzynarodowych oraz postępy we wdrażaniu zaleceń z poprzednich sprawozdań rocznych. Komisja przyjmuje również do wiadomości podane przez Trybunał przykłady udanych projektów finansowanych w ramach EFR i nadal ściśle monitoruje realizację projektów finansowanych przez UE. Komisja zobowiązuje się do podejmowania działań naprawczych w przypadkach, gdy partnerzy wykonawczy nie wywiązują się z obowiązków, oraz do wyciągania wniosków z przypadków, w których wyniki częściowo nie spełniły oczekiwań.

Komisja pragnie podkreślić, że realizacja EFR odbywa się w ryzykownym, złożonym i coraz szybciej zmieniającym się środowisku, w tym w warunkach eskalacji konfliktów globalnych i niestabilności. Realizacja ta charakteryzuje się różnorodnością pod względem:

- rozmieszczenia geograficznego, ponieważ obejmuje wiele różnych delegatur UE na całym świecie;
- podmiotów wdrażających i krajów partnerskich, które mają zróżnicowane możliwości w zakresie zarządzania i kontroli – od małych lokalnych organizacji pozarządowych po organizacje międzynarodowe i agencje państwowe oraz
- metod udzielania pomocy, takich jak tradycyjne projekty, wsparcie budżetowe, programy wsparcia polityki sektorowej, wkład w instrumenty globalne, finansowanie mieszane, gwarancje budżetowe i inne sposoby wdrażania pomocy.

Ponadto Komisja stoi w obliczu wyzwań związanych z kierowaniem pracowników do delegatur znajdujących się w krajach w trudnej sytuacji, a także z niedoborem wyspecjalizowanych profesjonalistów zarówno w delegaturach Unii Europejskiej, jak i w siedzibie głównej. Komisja

wprowadza wszelkie niezbędne środki w celu zapewnienia pełnej i skutecznej realizacji EFR zgodnie z obowiązującymi ramami finansowymi i prawnymi. Komisja stale dostosowuje i udoskonala swoje procedury w dążeniu do dalszego ograniczania ryzyka błędów oraz uwzględnia przy tym m.in. wyniki wydanego przez Trybunał poświadczenia wiarygodności, a także zalecenia Trybunału dotyczące kontroli zapobiegawczych i naprawczych. W szczególności Dyrekcja Generalna Komisji ds. Partnerstw Międzynarodowych (DG INTPA) zakończyła przegląd strategii kontroli i rozpoczęła wdrażanie kluczowych zaleceń, zwłaszcza dotyczących opracowania tablicy wskaźników profilowania ryzyka w celu pomiaru zgodności partnerów ze standardami finansowymi i operacyjnymi, dostępu do dokumentów i wzmocnienia kontroli *ex post*.

II. ODPOWIEDZI KOMISJI NA GŁÓWNE UWAGI TRYBUNAŁU

1. Wiarygodność rozliczeń

Jeżeli chodzi o uwagę Trybunału dotyczącą dziewiątego EFR w **pkt 16**, Komisja pragnie wyjaśnić, że rachunki zostaną zamknięte do końca 2026 r., zgodnie z zaleceniem 1 przyjętym przez Komisję.

2. Prawidłowość transakcji

Wydatki

Komisja przyjmuje do wiadomości ustalenie Trybunału dotyczące wykorzystania dwóch umów w sprawie finansowania w czasie stopniowego wycofywania EFR, o którym mowa w **pkt 23** sprawozdania, kiedy klauzula wygaśnięcia wykluczała dalsze zmiany lub zaciągnięcie nowych zobowiązań. Komisja pragnie jednak podkreślić, że podstawowe działania w zakresie monitorowania i zaopatrzenia w wodę zostały wdrożone zgodnie z planem. Komisja wyciągnie wnioski z tej sprawy, aby usprawnić zarządzanie przyszłymi okresami stopniowego wycofywania.

Komisja jest świadoma podniesionej przez Trybunał kwestii dotyczącej kaskadowej struktury kosztów pośrednich (zob. ramka 1 i **pkt 24** sprawozdania). Komisja nie uważa jednak tej sytuacji za błąd, ponieważ podejście do kosztów pośrednich jest zgodne z zapisami podręcznika Komisji dotyczącego umowy o przyznanie wkładu. W związku ze wspólnym stanowiskiem stosowanym we wszystkich służbach Komisji Komisja nie przyjęła zatem odnośnego zalecenia zawartego w rozdziale 9 sprawozdania rocznego Trybunału za 2024 r.

Jeżeli chodzi o **pkt 28**, Komisja zwraca uwagę, że w kontekście przeglądu strategii kontroli DG INTPA różne dyrekcje generalne RELEX opracowały i omówiły wnioski dotyczące ulepszonych wytycznych i standaryzacji w celu zapewnienia, aby budżety były wystarczająco szczegółowe. W ramach działań następczych DG INTPA prowadzi projekt pilotażowy dotyczący stosowania standardowego formatu budżetu uzgodnionego wspólnie na poziomie poszczególnych podmiotów, z dodatkowymi wymogami dotyczącymi przedstawienia dalszych szczegółów budżetowych w załączniku I do umowy o przyznanie wkładu. Projekt pilotażowy posłuży jako podstawa do rozszerzenia sprecyzowania i standaryzacji oczekiwań na inne podmioty pracujące w trybie zarządzania pośredniego.

Komisja uważa, że błędy wynikające z zawyżeń przy rozliczaniu (zob. **pkt 29** sprawozdania) (tj. praktyki, w ramach której nieponiesione wydatki są ujmowane w rachunkach jako wydatki poniesione) mają charakter tymczasowy, ponieważ zasadniczo nie będą już występować po ostatecznym rozliczeniu. Ponadto Komisja zauważa, że w celu ograniczenia tych tymczasowych błędów zwróciła się do partnerów o dokonanie przeglądu formularzy sprawozdawczych, aby umożliwić łatwiejszą identyfikację poniesionych wydatków. Komisja uznaje stwierdzone błędy. Pragnie jednak podkreślić, że w porównaniu z poprzednimi latami odsetek tego rodzaju błędów znacznie się zmniejszył (z 40 % w 2023 r. i 14 % w 2024 r. do zaledwie 6 % w 2025 r.) dzięki wprowadzeniu dodatkowych kontroli.

Komisja pragnie podkreślić, że większość błędów, o których mowa w **pkt 30**, występuje na poziomie beneficjentów funduszy UE, w szczególności tych, którzy działają w trybie zarządzania pośredniego. Komisja nie jest w stanie w prosty sposób wykryć takich błędów. Komisja zajmuje się tymi kwestiami, organizując regularne spotkania z partnerami.

Odpowiedź dot. ramki 1

Przykład niekwalifikowalnych kosztów pośrednich zadeklarowanych jako bezpośrednie (kaskadowa struktura kosztów)

Komisja zawsze podtrzymywała stanowisko, że – w trybie zarządzania pośredniego z podmiotami ocenianymi pod kątem spełnienia wymogów dotyczących filarów – koszty pośrednie zadeklarowane przez beneficjentów dotacji należy liczyć jako koszty bezpośrednie organizacji/partnera ocenianych pod kątem spełnienia wymogów dotyczących filarów. Podręcznik Komisji dotyczący umów o przyznanie wkładu stanowi, że koszty pośrednie zgłaszane przez beneficjentów dotacji przyznanych przez organizację lub jej partnerów są pokrywane z bezpośrednich kosztów kwalifikowalnych działania, a nie z wynagrodzenia. Interpretacja ta ma zastosowanie do wszystkich departamentów Komisji.

Przykład niekwalifikowalnych kosztów naliczonych jako koszty projektu

Komisja przyjmuje do wiadomości, że Trybunał może uznać niektóre koszty związane z personelem za związane z ogólnym funkcjonowaniem organizacji, a nie z konkretnym działaniem. Komisja podziela pogląd, że koszty personelu i inne koszty, które w sposób jasny i wyłączny można przypisać do danego działania, rzeczywiście poniesione, odpowiednio ujęte w rachunkach beneficjenta (w tym odpowiednio rozdzielone koszty) i nieobjęte jeszcze stawką ryczałtową kosztów pośrednich/wynagrodzenia, należy traktować jako bezpośrednie koszty kwalifikowalne.

Badanie poziomu błędu rezydualnego za 2025 r.

Komisja przypomina, że oszacowany przez Trybunał poziom błędu mierzy między innymi błędy w umowach, które nadal mogą być przedmiotem kontroli i korekt dokonywanych przez Komisję w kolejnych latach obrachunkowych. W badaniu poziomu błędu rezydualnego, opartym na reprezentatywnej próbie zamkniętych umów, Komisja oszacowała ogólny poziom błędu rezydualnego w 2025 r. wynoszący 0,56 %, czyli poziom niższy od progu istotności wynoszącego 2 % przez dziesiąty rok z rzędu, oraz kwotę obarczoną ryzykiem w momencie zamknięcia wynoszącą 0,97 % wydatków. Szacowany przez Trybunał poziom błędu i określony przez Komisję poziom błędu rezydualnego w odniesieniu do wydatków w ramach EFR nie są zatem bezpośrednio porównywalne, po części ze względu na różnice metodologiczne oraz fakt, że poziom błędu rezydualnego skoncentrowany jest na zamkniętych umowach, w przypadku których wiele problemów zostanie rozwiązanych przed zamknięciem. Komisja będzie nadal wykorzystywać oba zestawy wyników do dalszego wzmacniania swoich systemów kontroli i zdolności naprawczych.

Badanie poziomu błędu rezydualnego jest ważnym elementem stanowiącym podstawę dla poświadczenia wiarygodności dyrektora generalnego DG INTPA. Nie jest ono jednak jedynym źródłem wiarygodności. DG INTPA stosuje kompleksowe ramy kontroli wewnętrznej oraz strategię kontroli obejmującą pełny cykl wdrażania. Wszystkie elementy ram kontroli służą jako podstawa dla poświadczenia wiarygodności, która jest zgłaszana w rocznym sprawozdaniu z działalności. Sprawozdanie to stanowi podstawę dla informacji na temat prawidłowości zawartych w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania.

Komisja uznaje ograniczenia w zakresie kontroli wynikające z ramowej umowy finansowo-administracyjnej z Organizacją Narodów Zjednoczonych i poszukuje praktycznych rozwiązań, które będą możliwe do zaakceptowania przez obie strony. Jak zauważył Trybunał, Komisja pracuje nad udoskonaleniem metodyki badania poziomu błędu rezydualnego w celu uwzględnienia niektórych uwag poczynionych przez Trybunał w przeszłości, w szczególności dotyczących traktowania pozycji o dużej wartości i ograniczenia polegania na wcześniejszych pracach kontrolnych.

3. Ocena osiągnięć w ramach projektów przeprowadzona podczas wizyt kontrolnych Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Komisja z zadowoleniem przyjmuje przykład projektu zrealizowanego z powodzeniem przedstawiony w ramce 3 sprawozdania. Jednocześnie Komisja przyjmuje do wiadomości uwagę Trybunału zawartą w ramce 4 sprawozdania dotyczącą lokalnego odchylenia w grubości i szerokości nawierzchni drogowej. Przeprowadzone przez Komisję kontrole następcze potwierdziły, że pozostałe części robót ogółem były zgodne z projektem. Komisja uznaje również, że lokalne odchylenie wskazane przez Trybunał powinno było zostać lepiej odzwierciedlone w dokumentacji świadectwa wstępnej płatności, i podjęła kroki w celu zapewnienia, aby w przyszłych świadectwach postępów wyraźnie odnotowywano i uzasadniano takie odstępstwa specyficzne dla danego miejsca.

III. ODPOWIEDZI KOMISJI NA ZALECENIA

Zalecenie 1 – Zakończenie zamknięcia rachunków dziewiątego EFR

Komisja powinna podjąć niezbędne działania, aby zapewnić zakończenie procesu zamknięcia rachunków dziewiątego EFR, w tym sfinalizowanie pozostałych umów i rozliczenie powiązanych sald księgowych.

Termin realizacji: do końca 2026 r.

Komisja **przyjmuje** zalecenie 1.

Zalecenie 2 – Zapewnienie jakości sprawozdań z weryfikacji wydatków zgodnie z określonymi wymogami umownymi

Komisja powinna zapewnić, aby weryfikacje wydatków wymagane na podstawie zawieranych umów miały oczekiwaną jakość, były przeprowadzane w sposób spójny i zgodny z mającymi zastosowanie wytycznymi. Aby to osiągnąć, Komisja powinna:

a) usprawnić monitorowanie prac zleconych audytorom zewnętrznym oraz kontrolę sporządzanych przez nich sprawozdań z weryfikacji wydatków oraz

b) podejmować na czas odpowiednie działania naprawcze w przypadku stwierdzenia uchybień.

Termin realizacji: do końca 2027 r.

Komisja **przyjmuje** zalecenia 2 lit. a) i 2 lit. b).

Komisja podejmuje już działania w celu zapewnienia oczekiwanej jakości sprawozdań z weryfikacji wydatków zgodnie z określonymi wymogami umownymi oraz wdraża działania naprawcze, gdy jest to konieczne.

Zalecenie 3 – Zaostrzenie wymogów sprawozdawczości finansowej względem podmiotów poddanych ocenie spełnienia wymogów dotyczących filarów

Aby wzmocnić sprawozdawczość finansową podmiotów poddanych ocenie spełnienia wymogów dotyczących filarów, Komisja powinna:

a) **zapewnić, aby podział budżetu obejmujący umowy o przyznanie wkładu i umowy o delegowaniu zadań – zawarte z podmiotami poddanymi ocenie spełnienia wymogów dotyczących filarów – był wystarczająco szczegółowy i umożliwiał skuteczne monitorowanie wydatków oraz**

b) **określić minimalne wymogi w zakresie sprawozdawczości finansowej, tak by możliwe było uzyskanie odpowiednich informacji na potrzeby weryfikacji wydatków przed rozliczeniem.**

Termin realizacji: do końca 2027 r.

Komisja **przyjmuje** zalecenia 3 lit. a) i 3 lit. b).

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2026.

Polityka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania dokumentów została określona w decyzji Trybunału nr 6-2019 w sprawie polityki otwartych danych oraz ponownego wykorzystywania dokumentów.

O ile nie wskazano inaczej (np. nie zamieszczono szczegółowych adnotacji o prawach autorskich), treści Europejskiego Trybunału Obrachunkowego będące własnością UE objęte są licencją Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe (CC BY 4.0). Oznacza to, że co do zasady ponowne wykorzystanie jest dozwolone, pod warunkiem że treści zostaną odpowiednio oznaczone i zostaną wskazane dokonane w nich zmiany. W przypadku ponownego wykorzystania treści Trybunału niedozwolone jest zmienianie ich oryginalnego znaczenia albo przesłania. Trybunał nie ponosi odpowiedzialności za jakiekolwiek konsekwencje ponownego wykorzystywania.

Jeżeli konkretna treść wskazuje na możliwą do zidentyfikowania osobę fizyczną – tak jak w przypadku zdjęć, na których widoczni są pracownicy Trybunału – lub zawiera prace stron trzecich, wymagane jest uzyskanie dodatkowego zezwolenia.

W takim przypadku uzyskane dodatkowe zezwolenie na ponowne wykorzystanie określonej treści unieważnia i zastępuje wspomniane wcześniej zezwolenie ogólne. Powinny być w nim wyraźnie wskazane wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania treści.

W celu wykorzystania lub powielenia treści niebędącej własnością UE konieczne może być wystąpienie o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.

Rozdział 2:

- Rys. 2.17 –
  rysunek opracowany przez Trybunał z wykorzystaniem © „RAWGraphs” – platformy o otwartym kodzie źródłowym do tworzenia wizualizacji danych. Wszelkie prawa zastrzeżone.
- Rys. 2.18 –
  rysunek opracowano z wykorzystaniem ikon pobranych ze strony Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Wszelkie prawa zastrzeżone.

Rozdział 3:

- Rys. 3.3, 3.4, 3.5, 3.6, 3.7 i załącznik 3.1 –
  rysunki zostały opracowane z wykorzystaniem ikon pobranych ze strony Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Wszelkie prawa zastrzeżone.

Rozdział 4:

- Rys. 4.4 –
  rysunek opracowany przez Eurostat i zmodyfikowany przez Trybunał.
  Granice administracyjne: © EuroGeographics © OpenStreetMap w ramach licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa – na tych samych warunkach 2.0 (CC BY-SA).
  Mapa: Eurostat – IMAGE, marzec 2026 r.

Rozdział 6:

- Rys. 6.2 –
  rysunek opracowano z wykorzystaniem ikon pobranych ze strony Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Wszelkie prawa zastrzeżone.
- Rys. 6.5 –
  rysunek opracowano z wykorzystaniem ikon pobranych ze strony Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Wszelkie prawa zastrzeżone.
- Załącznik 6.1 – mapa –
  mapa opracowana przez Trybunał z wykorzystaniem „Tableau”
  © 2026 Salesforce, Inc. i licencjodawcy. Wszelkie prawa zastrzeżone.

Rozdział 7:

- Rys. 7.2 i 7.5 –
  rysunek opracowano z wykorzystaniem ikon pobranych ze strony Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Wszelkie prawa zastrzeżone.
- Ramka 7.3 – mapa –
  mapa opracowana przez Eurostat i zmodyfikowana przez Trybunał.
  Granice administracyjne: © EuroGeographics © OpenStreetMap w ramach licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa – na tych samych warunkach 2.0 (CC BY-SA).
  Mapa: Eurostat – GISCO, czerwiec 2026 r.

Rozdział 9:

- Załącznik 9.1 –
  Mapa ogólna © Mapbox i © OpenStreetMap w ramach licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa – na tych samych warunkach 2.0 (CC BY-SA).

Rozdział 11:

- Załącznik, rys. 11.1 –

  rysunek opracowano z wykorzystaniem ikon ,  i  pobranych ze strony Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Wszelkie prawa zastrzeżone.

  Ikona przedstawiająca koła zębate  została zmodyfikowana przez Trybunał, © **Ramziia** – stock.adobe.com.
- Załącznik, rys. 11.2 –

  rysunek opracowano z wykorzystaniem ikon  i  pobranych ze strony Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Wszelkie prawa zastrzeżone.

Rozdział 12:

- Ramka 12.1 zdjęcie – © Proxima Studio, stock.adobe.com.
- Ramka 12.2 zdjęcie – © WrightStudio, stock.adobe.com.

EFR:

- Załącznik I –
  Mapa ogólna © Mapbox i © OpenStreetMap w ramach licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa – na tych samych warunkach 2.0 (CC BY-SA).

Oprogramowanie lub dokumenty objęte prawem własności przemysłowej, takie jak patenty, znaki towarowe, wzory użytkowe, znaki graficzne i nazwy, nie są objęte polityką Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania.

Na stronach internetowych instytucji Unii Europejskiej dostępnych w domenie europa.eu zamieszczane są linki do stron zewnętrznych. Trybunał nie ma kontroli nad ich zawartością i w związku z tym zachęca użytkowników, aby we własnym zakresie zapoznali się z polityką ochrony prywatności i polityką w zakresie praw autorskich obowiązującymi na tych stronach.

Wykorzystywanie znaku graficznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nie może być wykorzystywany bez uprzedniej zgody Trybunału.

PDF	ISBN 978-92-849-7819-9	ISSN 2600-1683	doi:10.2865/5921257	QJ-01-26-030-PL-N

CYTOWANIE

Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdania roczne dotyczące wykonania budżetu UE za rok budżetowy 2025 oraz działań finansowanych z dziewiątego, dziesiątego i jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju za rok budżetowy 2025, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2026.

W sprawozdaniu rocznym Trybunał przedstawia opinię na temat tego, czy roczne sprawozdanie finansowe UE jest wiarygodne i czy leżące u jego podstaw transakcje dotyczące dochodów i wydatków są zgodne z obowiązującymi przepisami. Sprawozdanie roczne zawiera ponadto przeprowadzoną przez Trybunał analizę aspektów dotyczących zarządzania budżetem i finansami oraz wyników wykonania budżetu UE.

CURIA RATIONUM
EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

Urząd Publikacji Unii Europejskiej