

OPINIA 06/2026

(przedstawiona na podstawie
art. 322 ust. 1 TFUE)

**w sprawie wniosku
dotyczącego
rozporządzenia
Parlamentu Europejskiego
i Rady w sprawie Unijnego
Mechanizmu Ochrony
Ludności i unijnego
wsparcia na rzecz
gotowości i reagowania na
stany zagrożenia zdrowia
oraz uchylenia decyzji nr
1313/2013/UE (Unijny
Mechanizm Ochrony
Ludności)**

(COM(2025) 548 final)

PL



Budżet UE
na lata 2028–2034



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Spis treści

Punkty

01-06 | Wstęp

01-06 | Dlaczego Trybunał wydał niniejszą opinię?

01-03 | Podstawa prawna

04-06 | Kontekst

07-44 | Najważniejsze spostrzeżenia Trybunału

08-10 | Unijna wartość dodana

11-15 | Dostosowanie celów w zakresie wydatków do ogólnounijnych priorytetów politycznych

16-18 | Finansowanie budżetu UE

19-20 | Elastyczność budżetowa

21-31 | Uproszczenie programu i procedur

21-25 | Uproszczenie programu

26-31 | Uproszczenie procedur

32-37 | Ramy wykonania

38-41 | Zgodność z przepisami, przejrzystość, rozliczalność i możliwość monitorowania wydatkowanych środków

42-44 | Uprawnienia kontrolne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

45-67 | Uwagi szczegółowe

46-53 | Tytuł I – Przepisy ogólne

46-47 | Cele

48-53 | Zasięg geograficzny

54-63 | Tytuł II – Ochrona ludności

54-57 | Pięcioletni cykl sprawozdawczy

58-61 | Zdolności rescEU

62-63 | Węzeł Koordynacji Kryzysowej

64-67 | Tytuł III – Gotowość i reagowanie na stany zagrożenia zdrowia

Załączniki

Załącznik I – Wykaz publikacji Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Załącznik II – Proponowane zmiany wraz z uwagami

Załącznik III – Informacje ogólne

Skróty i akronimy

Glosariusz

Wstęp

Dlaczego Trybunał wydał niniejszą opinię?

Podstawa prawna

- 01** 16 lipca 2025 r. Komisja opublikowała [wniosek ustawodawczy](#) dotyczący rozporządzenia w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności i unijnego wsparcia na rzecz gotowości i reagowania na stany zagrożenia zdrowia (wniosek w sprawie UMOL i HEPR) wraz z towarzyszącą mu [oceną skutków](#). 16 października 2025 r. Rada, a 6 listopada 2025 r. Parlament Europejski, zwróciły się do Trybunału o wydanie opinii na temat wniosku Komisji.
- 02** Podstawą prawną wniosku Komisji są [art. 168 ust. 5](#), [art. 196](#) i [art. 322 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej](#). Zgodnie z art. 322 ust. 1 Traktatu Parlament Europejski i Rada muszą skonsultować się z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym przed przyjęciem rozporządzeń w sprawie zasad finansowych określających warunki uchwalania i wykonywania budżetu.
- 03** Zgodnie z przyznanymi mu uprawnieniami instytucjonalnymi Trybunał wydaje niniejszą opinię z zamiarem wsparcia procesu legislacyjnego. Opinia zawiera uwagi dotyczące proponowanego programu, jeśli chodzi o ogólną koncepcję, realizację finansową, rozwiązania w zakresie kontroli i potencjalne zagrożenia. W [załączniku I](#) zawarto wykaz publikacji Trybunału, do których odniesiono się w niniejszej opinii, oraz publikacji na temat Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności lub zdrowia publicznego z ostatnich dziesięciu lat.

Kontekst

- 04** Wniosek Komisji opiera się na ramach prawnych ustanowionych [decyzją nr 1313/2013/UE](#) w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności i [rozporządzeniem \(UE\) 2021/522](#) w sprawie ustanowienia Programu działań Unii w dziedzinie zdrowia na lata 2021–2027 („Program UE dla zdrowia”). Wniosek dotyczy [wieloletnich ram finansowych \(WRF\) na lata 2028–2034](#). Więcej informacji na ten temat zamieszczono w [załączniku III](#).
- 05** Komisja planuje utrzymać [UMOL](#) w latach 2028–2034, a przy tym zamierza zwiększyć jego budżet i rozszerzyć zakres poprzez objęcie wspólnymi ramami finansowania także HEPR i ewentualne rozszerzenie zasięgu geograficznego, jeśli chodzi o możliwość stowarzyszenia z UMOL, na każde państwo trzecie. Komisja wprowadziła we wniosku nowe elementy, takie jak unijny Węzeł Koordynacji Kryzysowej, i zaproponowała, by za domyślny tryb rozliczania dotacji finansowych przyjąć finansowanie niepowiązane z kosztami lub uproszczone metody rozliczania kosztów. W [tabeli 1](#) podsumowano najważniejsze zmiany proponowane we wniosku Komisji.

Tabela 1 | Najważniejsze zmiany proponowane we wniosku w sprawie UMOL i HEPR

Najważniejsze zmiany	Punkty opinii Trybunału
Zwiększenie dostępnego finansowania	pkt 16–20 ; pkt 05 załącznika III
Objęcie finansowania na wypadek stanów zagrożenia zdrowia i finansowania ochrony ludności wspólnymi ramami	21–29 , 64–67
Potencjalne rozszerzenie zasięgu geograficznego, jeśli chodzi o możliwość stowarzyszenia z UMOL, na dowolne państwo trzecie	pkt 48–53
Utworzenie unijnego Węzła Koordynacji Kryzysowej	pkt 30–31 , pkt 62–63
Finansowanie niepowiązane z kosztami jako domyślny sposób rozliczania dotacji	40

Źródło: analiza przeprowadzona przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

- 06** Celem opinii Trybunału jest wskazanie kwestii, w odniesieniu do których wniosek Komisji jest niejasny lub może zostać błędnie zinterpretowany, a także obszarów, w których mogą wystąpić niezamierzone konsekwencje, zwłaszcza z perspektywy zarządzania finansami. Opinia Trybunału obejmuje dwie główne sekcje i trzy załączniki. W części wstępnej zamieszczono krótką sekcję z informacjami ogólnymi (pkt [01–06](#)). W dalszej części Trybunał ocenił wniosek w odniesieniu do poszczególnych obszarów tematycznych (pkt [08–44](#)), a następnie przedstawił szczegółowe uwagi w kolejności odpowiadającej strukturze wniosku (pkt [45–67](#)). W [załączniku I](#) wymieniono publikacje Trybunału związane z tematyką niniejszej opinii. W [załączniku II](#) przedstawiono sugestie zmian w tekście wniosku. [Załącznik III](#) zawiera dodatkowe ogólne informacje na temat wniosku.

Najważniejsze spostrzeżenia Trybunału

07 W swojej opinii Trybunał sformułował szereg istotnych spostrzeżeń. Wymieniono je poniżej w [ramce 1](#) i rozwinięto w dalszych częściach opinii.

Ramka 1

Najważniejsze spostrzeżenia Trybunału w skrócie

Unijna wartość dodana. Ani w obowiązujących przepisach prawnych UE, ani we wnioskach Komisji dotyczących kolejnych WRF nie zdefiniowano pojęcia unijnej wartości dodanej. W ocenie skutków towarzyszącej wnioskowi w sprawie UMOL i HEPR nie przedstawiono odpowiednio uzasadnionej analizy tego, w jaki sposób w nowych ramach ma zostać zapewniona unijna wartość dodana (pkt [08–10](#)).

Dostosowanie celów w zakresie wydatków do ogólnounijnych priorytetów politycznych. Cele wniosku Komisji są zgodne z zasadami strategii na rzecz unii gotowości z 2025 r., ale nie uszczegółowiono ich na tyle, aby mogły być mierzalne, nie określono ich ram czasowych i nie jest jasne, w jaki sposób ma być mierzone ich osiągnięcie (pkt [11–12](#) i [47](#)).

Podwójne finansowanie. Wniosek odnosi się do komplementarności z innymi programami finansowania w ramach WRF na lata 2028–2034, ale nie zawiera jasnych przepisów mających na celu uniknięcie podwójnego finansowania lub skoordynowanie podobnych inicjatyw finansowanych w ramach różnych programów (pkt [12–15](#)).

Finansowanie budżetu UE. W łącznym budżecie UMOL i HEPR na lata 2028–2034 przewidziano znacznie większe dostępne zasoby niż w obecnym okresie programowania. Komisja nie przedstawiła jednak analizy kosztów uzasadniającej proponowane zwiększenie budżetu (pkt [16–18](#)).

Elastyczność budżetowa. Dla zachowania elastyczności Komisja nie wskazała we wniosku, w jaki sposób pula środków zostanie rozdzielona pomiędzy obszary ochrony ludności i gotowości na stany zagrożenia zdrowia, ani w jaki sposób środki będą przydzielane odpowiednio na: zapobieganie, gotowość i reagowanie. Trybunał jest zdania, że określenie minimalnej wysokości puli środków przeznaczonych na objęte programowaniem działania w zakresie zapobiegania i gotowości pozwoliłoby równocześnie zachować elastyczność i zapewnić przejrzystość (pkt 19–20).

Uproszczenie programu i procedur. W swoim wniosku Komisja włączyła finansowanie na wypadek stanów zagrożenia zdrowia do programu UMOL, ale określiła jedynie ogólne zasady dotyczące tego komponentu. Ponadto nie zmniejszyła łącznej liczby instrumentów finansowania na rzecz gotowości i reagowania na stany zagrożenia zdrowia. Wniosek nie zawiera jasnych przepisów dotyczących koordynacji między komponentami dotyczącymi stanów zagrożenia zdrowia i ochrony ludności ani nie określono w nim sposobu współpracy nowego Węzła Koordynacji Kryzysowej i Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego (pkt 21–31).

Ramy wykonania. Trybunał z zadowoleniem przyjmuje wprowadzenie wskaźników rezultatu. Wskaźniki produktu i rezultatu dotyczące ochrony ludności, które zostały określone w załączniku I do wniosku dotyczącego proponowanych ram wykonania, wydają się jednak niewystarczające do oceny wyników wszystkich rodzajów działań związanych z ochroną ludności oraz gotowością i reagowaniem na stany zagrożenia zdrowia. Trybunał wykrył również szereg uchybień, jeśli chodzi o jasność i adekwatność proponowanych wskaźników produktu i rezultatu (pkt 32–37).

Zgodność z przepisami, przejrzystość, rozliczalność i możliwość monitorowania wydatkowanych środków. Zgodnie z wnioskiem Komisji za domyślny tryb rozliczania dotacji należy przyjąć finansowanie niepowiązane z kosztami lub uproszczone metody rozliczania kosztów. Trybunał uważa, że wiążą się z tym nowe zagrożenia dotyczące zgodności z przepisami, należytego zarządzania finansami, przejrzystości, rozliczalności i możliwości monitorowania w odniesieniu do sposobu wydatkowania środków (pkt 38–41).

Uprawnienia kontrolne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Proponowane rozporządzenie będzie wdrażane w trybie zarządzania bezpośredniego lub pośredniego. Trybunał zwraca się do Komisji, by wyraźnie określiła we wniosku jego uprawnienia kontrolne (pkt 42–44).

Zasięg geograficzny. We wniosku Komisja zaproponowała możliwość rozszerzenia zasięgu geograficznego, jeśli chodzi o stowarzyszenie z UMOL, na dowolne państwo trzecie. Trybunał stwierdził jednak, że niektóre terminy użyte we wniosku są niejasne, i zasugerował, aby Komisja je doprecyzowała (pkt 48–53).

Unijna wartość dodana

- 08** W [przeglądzie dotyczącym możliwości związanych z WRF na okres po 2027 r.](#) Trybunał stwierdził, że chociaż zasada pomocniczości została zdefiniowana w Traktacie, obowiązujące przepisy unijne nie zawierają jednak definicji unijnej wartości dodanej. Trybunał już wcześniej zwrócił uwagę¹, że aby działania podejmowane przez UE były w pełni skuteczne, koncepcja unijnej wartości dodanej powinna być tak samo rozumiana przez wszystkie instytucje unijne oraz powinna zostać zapisana w odpowiedniej deklaracji politycznej lub w przepisach prawa UE. Unijną wartość dodaną będzie można skutecznie zmierzyć jedynie wtedy, gdy zostanie ona jasno zdefiniowana, a jej definicja będzie stosowana w spójny sposób². We wnioskach Komisji dotyczących WRF na lata 2028–2034 pojęcie unijnej wartości dodanej nie zostało zdefiniowane.
- 09** W 2024 r. Komisja opublikowała ocenę [UMOL](#) dotyczącą lat 2017–2022³. Ocena ta dotyczyła unijnej wartości dodanej mechanizmu, rozumianej jako stopień, w jakim osiągnięto rezultaty wykraczające poza to, co zostałoby osiągnięte przez państwa członkowskie, gdyby działały w pojedynkę. W dokumencie tym stwierdzono, że UMOL zapewnił unijną wartość dodaną na rzecz państw członkowskich i państw trzecich, gdyż przyniósł rezultaty, których nie dało się osiągnąć wyłącznie na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym.
- 10** W swojej analizie zgodności wniosku w sprawie UMOL i HEPR z zasadą pomocniczości⁴ Komisja podkreśliła, że powodem ustanowienia UMOL było to, że poważne katastrofy mogą przekroczyć zdolności reagowania poszczególnych państw członkowskich działających samodzielnie. Komisja wzięła również pod uwagę, to że w przypadku złożonych transgranicznych sytuacji nadzwyczajnych i kryzysów, które dotyczą całą Unię Europejską – takich jak pandemia COVID-19 czy wojna napastnicza Rosji przeciwko Ukrainie – potrzebne jest dobrze skoordynowane wspólne podejście, które pozwala uniknąć fragmentacji i powielania działań. W [ocenie skutków](#) towarzyszącej wnioskowi w sprawie UMOL i HEPR nie przedstawiono jednak odpowiednio uzasadnionej analizy tego, w jaki sposób w ramach nowych przepisów ma zostać zapewniona unijna wartość dodana.

¹ [Opinia 01/2010](#) na temat zarządzania finansowego budżetem UE, pkt 14 i 18.

² [Przegląd 03/2025](#) pt. „Wieloletnie ramy finansowe na okres po 2027 r. – szansa na wprowadzenie zmian”, pkt 14–15.

³ Komisja, „[Evaluation of the Union Civil Protection Mechanism \(2017–2022\)](#)”, s. 37–38, 51–52, 67.

⁴ [Wniosek w sprawie UMOL i HEPR](#), s. 4.

Dostosowanie celów w zakresie wydatków do ogólnounijnych priorytetów politycznych

- 11** Przegląd UMOL jest jednym z działań wymienionych w [strategii na rzecz unii gotowości](#) z 2025 r. Strategia ta opiera się na następujących zasadach:
- zintegrowane podejście uwzględniające wszystkie zagrożenia, które obejmuje pełen zakres ryzyk i zagrożeń naturalnych oraz wywołanych przez człowieka, a także łączy wszystkie dostępne narzędzia;
 - podejście obejmujące całą administrację, w ramach którego skupione zostają wszystkie odpowiednie zainteresowane strony na wszystkich szczeblach administracji rządowej i samorządowej (lokalnym, regionalnym, krajowym i unijnym) oraz promowana jest współpraca, spójność polityki i wzajemne udostępnianie zasobów;
 - podejście obejmujące całe społeczeństwo, które wspiera inkluzywną kulturę gotowości i odporności z udziałem obywateli, społeczności lokalnych i społeczeństwa obywatelskiego, przedsiębiorstw i partnerów społecznych oraz społeczności naukowych i akademickich.
- 12** Wniosek Komisji odnosi się do etapów cyklu zarządzania klęskami i katastrofami związanych z zapobieganiem, gotowością i reagowaniem oraz przewiduje finansowanie działań na rzecz gotowości i reagowania na stany zagrożenia zdrowia. Cele wniosku są zgodne z zasadami określonymi w strategii (pkt [46–47](#)).
- 13** Nie jest jednak jasne, w jaki sposób we wniosku Komisji ma być zapewniona komplementarność z innymi programami finansowania w ramach WRF na lata 2028–2034 ani jak ma on pozwolić uniknąć podwójnego finansowania. Przykładowo kontrolerzy odnotowali, że Instrument UE zaproponowany we [wniosku dotyczącym rozporządzenia ustanawiającego Europejski Fundusz](#) ma finansować działania UE wspierające odbudowę i rekonstrukcję po kryzysie, ale również zaspokajać pilne i szczególne potrzeby w odpowiedzi na sytuacje kryzysowe, takie jak poważne klęski żywiołowe lub klęski żywiołowe o wymiarze regionalnym. Choć we wniosku w sprawie UMOL i HEPR odbudowę i rekonstrukcję wyłączono z zakresu stosowania mechanizmu, Trybunał zwraca uwagę, że w ramach tych dwóch instrumentów może dochodzić do nakładania się działań w zakresie reagowania i że ważne jest zapewnienie komplementarności i unikanie podwójnego finansowania.
- 14** Jeśli chodzi o gotowość na wypadek stanów zagrożenia zdrowia, proponowany [Europejski Fundusz Konkurencyjności](#) wspiera wdrażanie [rozporządzenia \(UE\) 2022/2371](#) w sprawie poważnych transgranicznych zagrożeń zdrowia, przewidując koordynację unijnych

i krajowych planów zapobiegania, gotowości i reagowania. Działania te mogą pokrywać się z tymi, jakie przewidziano we wniosku w sprawie UMOL i HEPR, w którym również zaproponowano koordynację działań związanych ze stanami zagrożenia zdrowia.

- 15** W toku wcześniejszych prac⁵ Trybunał zwracał uwagę na to, że aby zapewnić możliwie największy wpływ finansowania unijnego i uniknąć nakładania się celów różnych programów, należy jasno wskazać zakres i cele proponowanych instrumentów. Trybunał uważa, że równoległe funkcjonowanie różnych mechanizmów finansowania wspierających podobne inicjatywy wymaga lepszych mechanizmów koordynacji, aby uniknąć powielania działań. Ma to jeszcze większe znaczenie, gdy zastosowanie ma tryb finansowania niepowiązanego z kosztami (pkt 40). Trybunał zwracał już wcześniej⁶ uwagę na to, że jeśli dana inicjatywa jest finansowana ze środków wielu programów, konieczne jest również zapewnienie zestawienia wszystkich funduszy w celu ustalenia zakresu wsparcia finansowego UE w danym obszarze. Takie zestawienie pomogłoby rozwiązać problem powielania działań i umożliwiłoby kompleksową ocenę sposobu, w jaki wsparcie UE przyczynia się do osiągnięcia celów polityki UE.

Finansowanie budżetu UE

- 16** W okresie 2021–2027 finansowanie przydzielone na [UMOL](#) wynosi 3,6 mld euro w cenach bieżących. Łączna kwota przeznaczona na gotowość na wypadek sytuacji kryzysowych w [programach prac w ramach Programu UE dla zdrowia](#) na lata 2021–2025 wyniosła około 1,7 mld euro w cenach bieżących (programy prac w ramach Programu UE dla zdrowia na lata 2026 i 2027 nie są jeszcze dostępne). Orientacyjna pula środków finansowych na wdrożenie wniosku w sprawie UMOL i HEPR na lata 2028–2034 wynosi 10,7 mld euro w cenach bieżących (9,5 mld euro w cenach stałych z 2025 r.), co oznacza znaczne zwiększenie dostępnych zasobów w porównaniu z obecnym okresem programowania.
- 17** Komisja wyjaśniła, że przy ustalaniu puli środków finansowych na WRF w latach 2028–2034 wzięta pod uwagę obecny zakres działań i zdolności, a także ich nowy, poszerzony zakres (pkt 05). Nie przedstawiła jednak analizy kosztów, w tym obliczeń, na podstawie których oszacowała budżet, ani nie określiła, jak ma on zostać rozdzielony na poszczególne działania, które będą z niego finansowane. W przekonaniu Trybunału informacje te są niezbędne do uzasadnienia proponowanego zwiększenia budżetu.

⁵ [Przegląd 02/2025](#) dotyczący wniosków wyciągniętych z niedociągnięć Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF), s. 9.

⁶ [Sprawozdanie specjalne 25/2024](#) na temat cyfryzacji opieki zdrowotnej, pkt 65–68 i zalecenie 2; [sprawozdanie specjalne 16/2025](#) na temat pożarów lasów, pkt 27–28.

- 18** W art. 7 i art. 9 wniosku Komisji przewidziano możliwość wniesienia dodatkowych wkładów, w uzupełnieniu do orientacyjnej puli środków finansowych w wysokości 10,7 mld euro. Zdaniem Trybunału takie rozwiązanie zapewnia elastyczność w zakresie ewentualnego zwiększenia orientacyjnej puli środków finansowych w celu zaradzenia przyszłym kryzysom.

Elastyczność budżetowa

- 19** Z zaproponowanej we wniosku w sprawie UMOL i HEPR orientacyjnej puli środków finansowych mają być wspierane działania w zakresie zapobiegania, gotowości i reagowania na wszelkiego rodzaju klęski i katastrofy, a także działania na rzecz gotowości i reagowania na stany zagrożenia zdrowia. Trybunał odnotowuje, że dla zapewnienia elastyczności Komisja nie wskazała we wniosku, w jaki sposób pula środków zostanie rozdzielona pomiędzy obszary ochrony ludności i gotowości na stany zagrożenia zdrowia, ani w jaki sposób środki będą przydzielane odpowiednio na: zapobieganie, gotowość i reagowanie.
- 20** Trybunał zgadza się, że budżet wymaga elastyczności na wypadek pojawienia się nieoczekiwanych wyzwań, takich jak sytuacje nadzwyczajne czy kryzysy. Niemniej ważne jest również, aby rozwiązania w zakresie elastyczności zapewniały rozliczalność i przejrzystość w wykorzystywaniu funduszy UE oraz przyczyniały się do zachowania równowagi między przewidywalnością a elastycznością. Zdaniem Trybunału określenie minimalnej wysokości puli środków przeznaczonych na objęte programowaniem działania w zakresie zapobiegania i gotowości pozwoliłoby zapewnić przejrzystość i przewidywalność dla partnerów wykonawczych i beneficjentów.

Uproszczenie programu i procedur

Uproszczenie programu

- 21** W WRF na lata 2028–2034 Komisja zamierza usprawnić i uprościć unijne programy finansowe, zmniejszając ich liczbę oraz upraszczając zasady i procedury stosowane w ramach tych programów. Obecnie gotowość na wypadek sytuacji kryzysowych w dziedzinie zdrowia jest finansowana ze środków [Programu UE dla zdrowia](#) w ramach komponentu „gotowość na wypadek sytuacji kryzysowej”. Proponowane rozporządzenie w sprawie Europejskiego Funduszu Konkurencyjności (pkt [14](#)) przewiduje uchylenie Programu UE dla zdrowia, a finansowanie gotowości i reagowania na stany zagrożenia zdrowia ma zostać objęte zakresem wniosku w sprawie UMOL i HEPR.

- 22** Zmiana ta może zwiększyć elastyczność przydziału środków, a także zmniejszyć obciążenie administracyjne beneficjentów. Na przykład gromadzenie zapasów i działania operacyjne będą finansowane w ramach tego samego programu UMOL i HEPR na podstawie jednolitego zbioru zasad (*tabela 2*). Nie dokonano jednak uproszczenia polegającego na zmniejszeniu liczby instrumentów – finansowanie gotowości i reagowania na stany zagrożenia zdrowia będzie nadal podzielone na trzy programy, tak jak w obecnych WRF.

Tabela 2 | Finansowanie gotowości i reagowania na stany zagrożenia zdrowia

WRF na lata 2021–2027	WRF na lata 2028–2034
Program „Horyzont Europa” – badania i rozwój	Program „Horyzont Europa” – badania podstawowe i badania realizowane w ramach współpracy
Program UE dla zdrowia – gotowość na wypadek sytuacji kryzysowej (zaawansowane badania naukowe i innowacje, działania operacyjne takie jak monitorowanie, zdolności produkcyjne, zamówienia w sytuacjach nadzwyczajnych)	Europejski Fundusz Konkurencyjności – zaawansowane badania naukowe i innowacje, wsparcie odporności łańcucha dostaw, wykorzystanie biotechnologii do opracowywania medycznych środków przeciwdziałania
UMOL – gromadzenie zapasów	UMOL i HEPR – działania operacyjne i gromadzenie zapasów

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

- 23** We wniosku w sprawie UMOL i HEPR wskazano stopy współfinansowania działań jedynie w odniesieniu do UMOL. Nie określono natomiast stóp współfinansowania działań dotyczących stanów zagrożenia zdrowia (w przeciwieństwie do tego, jak rozwiązano tę kwestię w rozporządzeniu w sprawie Programu UE dla zdrowia). Komisja proponuje, by stopy współfinansowania poszczególnych działań w ramach HEPR zostały określone w programach prac. Trybunał jest jednak zdania, że stopy te należałoby wskazać we wniosku, aby objąć komponent HEPR taką samą podstawą prawną co UMOL.
- 24** Załącznik do wniosku w sprawie UMOL i HEPR zawiera wykaz działań, jakie mogą kwalifikować się do finansowania, lecz wymieniono w nim działania odnoszące się do wszystkich celów szczegółowych poza celem dotyczącym gotowości i reagowania na stany zagrożenia zdrowia. Zdaniem Komisji działania wymienione w załączniku mają charakter orientacyjny i niewyczerpujący, co pozwala zapewnić elastyczność odnośnie do tego, jakie działania będą kwalifikowalne. Komisja postanowiła nie podawać we wniosku przykładów działań dotyczących stanów zagrożenia zdrowia ze względu na trudności w przewidzeniu z dużym wyprzedzeniem, jakiego rodzaju działania będą finansowane. Trybunał jest jednak zdania, że można przewidzieć kategorie działań, jakie mogą być realizowane na podstawie

obowiązujących już przepisów⁷ (w szczególności dotyczy to zapobiegania i gotowości), oraz że przedstawienie orientacyjnego, niewyczerpującego wykazu kwalifikowalnych działań realizowanych w stanie zagrożenia zdrowia zwiększyłoby przewidywalność i rozliczalność.

- 25** Dla zapewnienia elastyczności we wniosku w sprawie UMOL i HEPR nie doprecyzowano, czy programy prac wdrażane na podstawie rozporządzenia będą roczne (jak w przypadku obecnie obowiązującego Programu UE dla zdrowia), czy wieloletnie (jak w przypadku obecnie funkcjonującego mechanizmu UMOL). We wniosku nie określono również, czy dla komponentów UMOL i HEPR będą opracowywane odrębne programy prac, które mogłyby mieć różne ramy czasowe. Zdaniem Trybunału we wniosku można by doprecyzować, w jaki sposób programy prac będą wykorzystywane do zarządzania finansowaniem UMOL i HEPR.

Uproszczenie procedur

Koordinacja między komponentami UMOL i HEPR

- 26** Zgodnie z uzasadnieniem towarzyszącym wnioskowi w sprawie UMOL i HEPR proponowane rozporządzenie ma na celu poprawę ogólnej skuteczności zapobiegania zagrożeniom naturalnym i zagrożeniom spowodowanym przez człowieka, w tym poważnym transgranicznym zagrożeniom zdrowia, przygotowania się na takie zagrożenia i reagowania na nie. W tym celu we wniosku:
- wprowadzono ramy ochrony ludności oraz finansowania w sytuacji stanu zagrożenia zdrowia, które to ramy mają umożliwić wykorzystanie synergii i wspierać lepszą koordynację między sektorami;
 - położono szczególny nacisk na zacieśnienie współpracy w ramach UMOL za pośrednictwem działań w zakresie gotowości i reagowania na stany zagrożenia zdrowia.
- 27** W uzasadnieniu stwierdzono również, że „działania w zakresie gotowości i reagowania na stany zagrożenia zdrowia będą nadal koordynowane w ramach obecnych struktur”, jak określono w rozporządzeniach (UE) 2022/2371 i 2022/2372 oraz w rozporządzeniach ustanawiających odpowiednie agencje – Urząd ds. Gotowości i Reagowania na Stany Zagrożenia Zdrowia (HERA), Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób (ECDC) oraz Europejską Agencję Leków (EMA) – w ramach ich poszczególnych mandatów (pkt **03 załącznika III**).

⁷ Na przykład [rozporządzenie 2022/2371](#) w sprawie poważnych transgranicznych zagrożeń zdrowia oraz [rozporządzenie 2022/2372](#) w sprawie zaopatrzenia w medyczne środki przeciwdziałania istotne podczas kryzysu.

- 28** W [sprawozdaniu](#) na temat reakcji UE na pandemię COVID-19 Trybunał stwierdził, że działania podjęte przez UE w celu wypełnienia luk w zdolności UE do reagowania na stany zagrożenia zdrowia doprowadziły do powstania bardziej złożonej struktury organizacyjnej, która opiera się na ścisłej współpracy między szerokim gronem zainteresowanych stron na wszystkich poziomach. Ponadto obowiązki nowo utworzonego Urzędu HERA częściowo pokrywają się z zadaniami ECDC i EMA. Ze względu na to Trybunał zalecił, aby Komisja doprecyzowała zakres kompetencji HERA, ECDC i EMA i zwiększyła koordynację między nimi.
- 29** W związku z powyższym Trybunał oczekiwał, że we wniosku Komisji zostanie wyjaśnione, w jaki sposób oba komponenty – dotyczące ochrony ludności i stanów zagrożenia zdrowia – miałyby być skoordynowane i funkcjonować we wzajemnej synergii, zgodnie z ogólnym międzysektorowym charakterem instrumentu. W obecnym kształcie tekstu wniosku nie przedstawiono jednak takich wyjaśnień.

Koordynacja między Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego a Węzłem Koordynacji Kryzysowej

- 30** We wniosku w sprawie UMOL i HEPR zaproponowano ustanowienie Węzła Koordynacji Kryzysowej, który miałby funkcjonować w uzupełnieniu do istniejącego Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego (ERCC). W motywie 27 wniosku w sprawie UMOL i HEPR wyjaśniono, że Węzeł działałby w synergii z ERCC i uzupełniałby jego działania, wykorzystując istniejące struktury i wiedzę fachową ERCC. W części normatywnej wniosku nie znalazło się jednak wyraźne odzwierciedlenie tego scenariusza. Na podstawie obecnego tekstu wniosku można sądzić, że Węzeł i ERCC mają być dwoma podmiotami o odrębnych kompetencjach ([tabela 3](#)).

Tabela 3 | Odrębne mandaty ERCC i Węzła Koordynacji Kryzysowej

ERCC	Węzeł Koordynacji Kryzysowej
Funkcjonuje w czasie katastrofy , rozumianej jako: sytuacja, która – niezależnie od jej źródła – ma lub może mieć poważne skutki dla ludzi, zdrowia publicznego, środowiska naturalnego, infrastruktury krytycznej lub mienia, w tym dziedzictwa kulturowego.	Funkcjonuje w czasie kryzysu międzysektorowego , rozumianego jako: każda bieżąca lub zbliżająca się katastrofa, która ma lub może mieć wpływ jednocześnie na wiele sektorów.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie [wniosku w sprawie UMOL i HEPR](#).

- 31** Komisja doprecyzowała, że Węzeł i ERCC nie będą dwiema różnymi strukturami, i wyjaśniła, że rozporządzenie w sprawie UMOL i HEPR miałyby stanowić podstawę prawną do działania w razie kryzysu, który wymagałby reakcji wykraczającej poza ochronę ludności.

W tym kontekście ERCC będzie prowadziło działania z zakresu ochrony ludności, natomiast Węzeł będzie zajmować się sytuacją w wymiarze międzysektorowym, co może – choć niekoniecznie – obejmować kwestie ochrony ludności. W opinii Trybunału tekst wniosku w obecnym kształcie nie oddaje wystarczająco precyzyjnie takiego zamysłu Komisji. W rezultacie Trybunał nie jest w stanie ocenić, czy utworzenie Węzła skutecznie zaspokoiliby potrzeby w zakresie koordynacji zarządzaniem kryzysami międzysektorowymi. Trybunał pragnie również podkreślić, że niezwykle ważne jest – szczególnie w sytuacjach kryzysowych, w których decyzje muszą być podejmowane szybko – by przepisy dotyczące koordynacji i odpowiedzialności poszczególnych podmiotów zostały jasno określone.

Ramy wykonania

- 32** Wniosek w sprawie UMOL i HEPR ma zostać wdrożony zgodnie z proponowanym [rozporządzeniem w sprawie wykonania](#), w którym ustanowiono ramy wykonania budżetu na lata 2028–2034, w tym przepisy dotyczące monitorowania i sprawozdawczości w zakresie wyników programów i działań UE, oraz przepisy dotyczące oceny programów. Proponowane rozporządzenie w sprawie wykonania jest przedmiotem odrębnej opinii Trybunału. W niniejszej sekcji przeanalizowano jedynie wybrane elementy tego rozporządzenia, które są bezpośrednio powiązane z wnioskiem w sprawie UMOL i HEPR.
- 33** Proponowane rozporządzenie w sprawie wykonania obejmuje dwa obszary interwencji w zakresie ochrony ludności:
- ochrona ludności, zarządzanie ryzykiem i klęskami żywiołowymi oraz bezpieczeństwo zdrowotne (402);
 - ochrona ludności i systemy zarządzania klęskami żywiołowymi w celu wspierania działań w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu i odporności na nią, zapobiegania ryzyku związanemu z klimatem i zarządzania nim (np. monitorowanie klęsk żywiołowych, gotowość, systemy ostrzegania i reagowania) (403).
- 34** Do każdego z tych obszarów interwencji przypisano wskaźniki produktu i rezultatu. W [tabeli 4](#) przedstawiono wskaźniki określone dla obu obszarów interwencji związanych z ochroną ludności.

Tabela 4 | Wskaźniki produktu i rezultatu dla obszarów interwencji związanych z ochroną ludności

Obszar interwencji	Wskaźniki produktu	Wskaźniki rezultatu
402	— liczba systemów ochrony i zarządzania klęskami żywiołowymi objętych wsparciem (np. systemów wczesnego ostrzegania, publicznych systemów ostrzegania i powiadamiania) — liczba zakupionych produktów krytycznych — liczba projektów w zakresie budowania zdolności — liczba państw członkowskich UE, które opracowały lub zaktualizowały krajowy plan działania w zakresie gotowości w następstwie zaleceń z ocen gotowości na wypadek stanu zagrożenia zdrowia publicznego	— liczba zdolności dostępnych do wykorzystania – w podziale na poziomy (na poziomie krajowym lub unijnym, w tym zdolności operacyjne rescEU i zdolności reagowania zarejestrowane w europejskiej puli ochrony ludności) — dodatkowa liczba ludności odnosząca korzyści ze środków ochrony — zwiększenie zdolności w zakresie gotowości i reagowania na wszystkie zagrożenia w państwach członkowskich UE
403	— liczba systemów ochrony i zarządzania klęskami żywiołowymi objętych wsparciem (np. systemów wczesnego ostrzegania, publicznych systemów ostrzegania i powiadamiania) — liczba zakupionych produktów krytycznych — liczba projektów w zakresie budowania zdolności	— liczba zdolności dostępnych do wykorzystania – w podziale na poziomy (na poziomie krajowym lub unijnym, w tym zdolności operacyjne rescEU i zdolności reagowania zarejestrowane w europejskiej puli ochrony ludności) — dodatkowa liczba ludności odnosząca korzyści ze środków ochrony — wartość aktywów, na które działania w zakresie odporności na zmianę klimatu mają korzystny wpływ, lub liczba ludności, której działania te przynoszą korzyści

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie załącznika I do wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie wykonania.

35 Trybunał zwracał już uwagę w swoich wcześniejszych sprawozdaniach z kontroli⁸, że w ramach wykonania finansowanie powinno być wyraźnie powiązane z rezultatami. W związku z tym kontrolerzy z zadowoleniem przyjmują wprowadzenie wskaźników rezultatu. Trybunał uważa jednak, że zaproponowane wskaźniki produktu i rezultatu wydają się niewystarczające do oceny wyników wszystkich rodzajów działań określonych

⁸ Przegląd 02/2025 dotyczący wniosków wyciągniętych z niedociągnięć RRF, s. 9, oraz przegląd 03/2025 dotyczący możliwości związanych z WRF na okres po 2027 r., ramka 1.

we wniosku w sprawie UMOL i HEPR, ponieważ koncentrują się one głównie na zapobieganiu i gotowości i nie obejmują wyników działań w zakresie reagowania. Ponadto nie zaproponowano wskaźników dotyczących działań związanych z kryzysami międzysektorowymi, a jedynie z katastrofami. Trybunał wykrył również szereg uchybień, jeśli chodzi o proponowane wskaźniki produktu i rezultatu (*tabela 5*).

Tabela 5 | Uchybienia dotyczące zaproponowanych wskaźników produktu i rezultatu

Uchybienia dotyczące wskaźników produktu	Uchybienia dotyczące wskaźników rezultatu
Niektóre wskaźniki produktu są niejasne – np. w przypadku „liczby zakupionych produktów krytycznych” nie zdefiniowano pojęcia produktów krytycznych.	- W przypadku niektórych wskaźników rezultatu nie określono poziomów wyjściowych, które mają stanowić podstawę ich oceny – informacji tych brakuje np. w odniesieniu do: 1) dodatkowej liczby ludności odnoszącej korzyści ze środków ochrony i 2) zwiększenia zdolności w zakresie gotowości i reagowania na wszystkie zagrożenia w państwach członkowskich UE. - Nie jest jasne, na ile istotne są niektóre wskaźniki rezultatu, np. wartość aktywów, na które działania w zakresie odporności na zmianę klimatu mają korzystny wpływ, lub liczba ludności, której działania te przynoszą korzyści.

Źródło: analiza przeprowadzona przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

- 36** Trybunał uważa również, że trudno będzie w racjonalny sposób przypisać inwestycje w zakresie zapobiegania i gotowości („produkty krytyczne”, „projekty w zakresie budowania zdolności” oraz „systemy ochrony i zarządzania klęskami żywiołowymi”) do interwencji nr 402 lub 403 (pkt **33**), w zależności od tego, czy ewentualne katastrofy będą związane z klimatem, czy też nie.
- 37** Ponadto inne wskaźniki odnoszące się do komponentów dotyczących ochrony ludności lub stanów zagrożenia zdrowia zostały przypisane do różnych innych obszarów interwencji (*tabela 6*). Nie jest jasne, czy te dodatkowe wskaźniki będą wykorzystywane do monitorowania i oceny wyników działań realizowanych na podstawie rozporządzenia w sprawie UMOL i HEPR, w połączeniu ze wskaźnikami dotyczącymi obszarów interwencji 402 i 403.

Tabela 6 | Dodatkowe obszary interwencji i wskaźniki obejmujące aspekty dotyczące ochrony ludności lub stanu zagrożenia zdrowia

Obszar interwencji	Wskaźniki produktu	Wskaźniki rezultatu
407 Infrastruktura wojskowa (z wyłączeniem mobilności wojskowej)	— Powierzchnia nowych lub zmodernizowanych obiektów – w podziale na rodzaje (tereny szkoleniowe, budynki mieszkalne o podwójnym przeznaczeniu, placówki ratownictwa medycznego, magazyny wojskowe, inne) (w m ²)	— Roczna liczba użytkowników nowych lub zmodernizowanych placówek
503 Produkcja, zakup lub leasing statków powietrznych do użytku w sytuacjach wyjątkowych (np. do poszukiwania i ratownictwa, do celów medycznych lub do gaszenia pożarów z powietrza)	— Liczba i rodzaj nowych statków powietrznych (rodzaj zastosowania podstawowego) — Dodatkowa przepustowość dostępna do wykorzystania na poziomie UE	— Dodatkowa liczba ludności objęta środkami ochrony lub dodatkowy obszar objęty ochroną — Szkody lub wypadki, którym zapobieżono dzięki interwencji
538 Statki do użytku w sytuacjach wyjątkowych (np. do celów akcji poszukiwawczo-ratowniczych, do celów medycznych, do użytku przez straż przybrzeżną)	— Liczba i rodzaje nowych statków — Liczba projektów objętych wsparciem	— Dodatkowa liczba ludności objęta środkami ochrony (np. obszar objęty ochroną) — Zmniejszenie liczby szkód lub wypadków dzięki interwencji

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie załącznika I do wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie wykonania.

Zgodność z przepisami, przejrzystość, rozliczalność i możliwość monitorowania wydatkowanych środków

38 W niniejszej sekcji Trybunał koncentruje się na tych aspektach wniosku w sprawie UMOL i HEPR, które dotyczą zgodności z przepisami i rozliczalności. Część uwag dotyczących tych aspektów znajduje się również w sekcji „Uproszczenie programu i procedur” (pkt 23–25).

- 39** Trybunał już wcześniej⁹ zwrócił uwagę na to, że uproszczenie unijnych instrumentów budżetowych, przepisów i procedur może zwiększyć przejrzystość i absorpcję funduszy oraz zmniejszyć obciążenie administracyjne. Takie uproszczenie nie może jednak odbywać się kosztem rozliczalności, skuteczności, efektywności ani oszczędności.
- 40** Trybunał odnotowuje, że zgodnie z [wnioskiem w sprawie UMOL i HEPR](#) domyślnym trybem rozliczania dotacji ma być finansowanie niepowiązane z kosztami lub uproszczone metody rozliczania kosztów¹⁰. W swoim [przeglądzie](#) dotyczącym wniosków wyciągniętych z niedociągnięć Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności Trybunał zauważył, że model finansowania niepowiązanego z kosztami niekoniecznie opiera się na wynikach i nie jest wystarczająco przejrzysty, a ustanowione w ramach tego modelu mechanizmy rozliczalności i kontroli nie są skuteczne¹¹. W opublikowanym niedawno sprawozdaniu specjalnym dotyczącym podwójnego finansowania¹² Trybunał stwierdził, że wraz z wprowadzeniem instrumentów opartych na modelu finansowania niepowiązanego z kosztami może rosnąć ryzyko podwójnego finansowania. Ryzyko to jest szczególnie wysokie, gdy takie instrumenty są wykorzystywane w połączeniu z różnymi unijnymi programami finansowania, z których finansowane są podobne środki i działania w tym samym okresie, jak zaproponowano w odniesieniu do UMOL i HEPR. Ponadto Trybunał zaproponował zmianę brzmienia tekstu wniosku w części dotyczącej uproszczonych metod rozliczania kosztów ([załącznik II](#)).
- 41** Trybunał jest zdania, że treść niektórych artykułów wniosku w sprawie UMOL i HEPR należy doprecyzować, aby zmniejszyć ryzyko wystąpienia podwójnego finansowania i wypłacenia finansowania przekraczającego poziom 100% kosztów działania. W [tabeli 7](#) przedstawiono odpowiednie fragmenty zaproponowanego wniosku wraz z analizą Trybunału.

⁹ [Przegląd 03/2025](#) na temat możliwości związanych z WRF na okres po 2027 r., pkt 19.

¹⁰ Art. 10 ust. 5 wniosku w sprawie UMOL i HEPR.

¹¹ [Przegląd 02/2025](#), pkt 11, 14 i 19.

¹² [Sprawozdanie specjalne 22/2024](#), pkt 100.

Tabela 7 | Przeprowadzona przez Europejski Trybunał Obrachunkowy analiza art. 8 ust. 1 i art. 11 ust. 5 wniosku w sprawie UMOL i HEPR

Wniosek w sprawie UMOL i HEPR	Analiza Trybunału
Art. 8 ust. 1: Niniejsze rozporządzenie jest wdrażane w synergii z innymi programami unijnymi. Działanie, które otrzymało wkład z innego programu unijnego, może również otrzymać wkład z niniejszego rozporządzenia. Zasady danego programu unijnego stosuje się do odpowiedniego wkładu Unii, albo do wszystkich wkładów można zastosować jednolity zbiór zasad, można także zawrzeć jedno zobowiązanie prawne. Jeżeli wszystkie wkłady Unii są przekazywane na podstawie kosztów kwalifikowalnych, skumulowane wsparcie z budżetu Unii nie przekracza łącznych kosztów kwalifikowalnych działania i może być obliczane proporcjonalnie zgodnie z dokumentami określającymi warunki wsparcia.	Trybunał uważa, że: — w tekście nie wyjaśniono, w jaki sposób zostanie ograniczone ryzyko podwójnego finansowania; — choć założono wprowadzenie uproszczeń, obciążenie administracyjne może wręcz wzrosnąć, gdyż to samo działanie może podlegać różnym zasadom w zależności od tego, jakie będzie źródło wkładu.
Art. 11 ust. 5: W procedurach przyznawania dotacji działania nie kwalifikują się do finansowania, jeżeli te działania lub ich części są już w pełni finansowane z innych źródeł publicznych lub prywatnych, z wyjątkiem wkładów Unii w kontekście działań na rzecz synergii, o których mowa w art. 8.	Należy doprecyzować treść tego przepisu, ponieważ – w jego obecnym brzmieniu – wydaje się, że działania w pełni finansowane z innych źródeł publicznych lub prywatnych nie kwalifikują się do finansowania w ramach UMOL, ale kwalifikują się, jeśli są w pełni finansowane z innych wkładów UE, a to znaczyłoby, że finansowanie unijne przekraczałoby 100%.

Źródło: analiza [wniosku w sprawie UMOL i HEPR](#) przeprowadzona przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Uprawnienia kontrolne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

- 42** Kwestię uprawnień kontrolnych Trybunału poruszono w motywie 5 wniosku, zgodnie z którym „każda osoba lub podmiot, które otrzymują środki finansowe Unii, są zobowiązane w pełni współpracować w celu ochrony interesów finansowych Unii, przyznać Komisji, OLAF-owi, EPPO i Trybunałowi Obrachunkowemu niezbędne prawa i dostęp, a także zapewnić, aby wszelkie osoby trzecie uczestniczące w wykonywaniu środków finansowych Unii przyznały tym organom równoważne prawa”.

- 43** W art. 9 wniosku w sprawie UMOL i HEPR, który dotyczy stowarzyszonych państw trzecich, jest mowa o prawach i dostępie wymaganych na mocy rozporządzeń (UE) 2024/2509 i (UE) 883/2013 oraz wyszczególnione są „decyzje wykonawcze nakładające zobowiązanie pieniężne na podstawie art. 299 Traktatu, a także wyroki i postanowienia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej”. Nie wspomniano w nim wyraźnie o uprawnieniach kontrolnych Trybunału, jak miało to miejsce w art. 27 decyzji nr 1313/2013. W szczególności w art. 9 nowego wniosku zakres uprawnień kontrolnych Trybunału może nie być wystarczająco jasny dla czytelników w państwach spoza UE.
- 44** Trybunał proponuje, aby dla większej jasności we wniosku w sprawie UMOL i HEPR dokładnie określono uprawnienia kontrolne Trybunału w państwach członkowskich i państwach trzecich, wyraźnie wymieniając je w odpowiednich przepisach prawnych, a nie tylko w motywie.

Uwagi szczegółowe

- 45** Wniosek w sprawie UMOL i HEPR składa się z czterech tytułów. Tytuły I i IV zawierają przepisy ogólne i końcowe i mają zastosowanie do obu komponentów (ochrona ludności i stany zagrożenia zdrowia). Tytuł II dotyczy ochrony ludności i zawiera 20 artykułów, a tytuł III odnosi się do gotowości i reagowania na stany zagrożenia zdrowia i składa się z tylko jednego artykułu. We wniosku określono szczegółowe przepisy dotyczące funkcjonowania UMOL, w tym konkretne środki odnoszące się do zapobiegania, gotowości i reagowania, lecz w odniesieniu do HEPR przedstawiono jedynie przepisy ogólne.

Tytuł I – Przepisy ogólne

Cele

- 46** Ogólnym celem wniosku w sprawie UMOL i HEPR (art. 4 ust. 1) jest „zacieśnienie współpracy między Unią a państwami członkowskimi w dziedzinie zapobiegania wszelkiego rodzaju katastrofom naturalnym i katastrofom spowodowanym przez człowieka”, poważnym transgranicznym zagrożeniom zdrowia oraz sytuacjom, w których takie zagrożenia mają wpływ na kilka sektorów jednocześnie, występującym w UE lub poza nią, a także w celu przygotowania się na takie katastrofy i reagowania na nie.
- 47** Ten ogólny cel ma zostać osiągnięty w drodze realizacji sześciu celów szczegółowych. Są one zgodne z zasadami, na których opiera się strategia UE na rzecz unii gotowości: uwzględnienie wszystkich zagrożeń, objęcie całej administracji i całego społeczeństwa (pkt [11](#)). Cele szczegółowe wniosku w sprawie UMOL i HEPR nie spełniają jednak warunków metodyki SMART (nie są skonkretyzowane, mierzalne, osiągalne, istotne dla celów polityki i określone w czasie). W [ramce 2](#) przedstawiono dwa przykłady celów szczegółowych. Choć są one istotne z punktu widzenia celów polityki, nie zostały

wystarczająco skonkretyzowane, aby dało się zmierzyć ich osiągnięcie, a ponadto nie określono ram czasowych ich realizacji i nie jest jasne, w jaki sposób będzie mierzony stopień ich osiągnięcia (zob. również pkt [34–37](#)).

Ramka 2

Przykładowe cele szczegółowe uwzględnione w proponowanym rozporządzeniu

- a) „Lepsze zrozumienie i przewidywanie ryzyka i zagrożeń związanych z katastrofami, w tym ryzyka i zagrożeń związanych ze zmianą klimatu i zdrowiem publicznym, oraz aktywne działanie na rzecz zapobiegania ich potencjalnym skutkom lub łagodzenia tych skutków; oraz zacieśnienie współpracy między organami odpowiedzialnymi za ochronę ludności i zdrowie oraz innymi właściwymi organami”.
- b) „Ułatwianie, w szczególności za pośrednictwem sieci wiedzy, budowania zdolności na poziomie Unii i państw członkowskich, zwłaszcza przez wspieranie i zwiększanie wykorzystania wyników badań naukowych i innowacji w sytuacjach katastrof i kryzysów, zapewnianie i realizowanie programów budowania zdolności, takich jak szkolenia i ćwiczenia, przeglądy partnerskie, wysyłanie ekspertów i zespołów EUCP świadczących usługi doradztwa w zakresie środków zapobiegania ryzyku i zapewniania gotowości oraz zapewnianie wiedzy fachowej w innych formach, a także pomoc techniczną i finansową na potrzeby wspierania strategii, planów i inwestycji oraz wspomagania rozwoju zapobiegania, gotowości i odporności”.

Źródło: art. 4 ust. 2 lit. a) i b) wniosku w sprawie UMOL i HEPR.

Zasięg geograficzny

- 48** W art. 9 ust. 1 wymieniono państwa trzecie, które mogą być w pełni lub częściowo stowarzyszone w ramach proponowanego rozporządzenia w sprawie UMOL i HEPR. W porównaniu z obowiązującą obecnie decyzją nr 1313/2013 wprowadzono tutaj nowy element – jest bowiem również mowa o „pozostałych państwach trzecich”. Tym samym przewidziano możliwość rozszerzenia zasięgu geograficznego mechanizmu stowarzyszenia z UMOL na każde państwo trzecie. Trybunał stwierdził jednak, że niektóre pojęcia użyte we wniosku są niejasne, i proponuje, by Komisja je doprecyzowała, jak wyjaśniono w kolejnych punktach.
- 49** W art. 3 pkt 23 zdefiniowano „państwo stowarzyszone” (ang. associated country) i odniesiono się również do „państw stowarzyszonych” (ang. associated states). Jeśli użyte w angielskiej wersji tekstu dwa różne określenia odnoszące się do „państw” („states” i

„countries”) mają różne znaczenia, należałoby podać definicję każdego z nich. Jeśli znaczenie jest takie samo, lepiej byłoby użyć tylko jednego terminu i podać jego definicję.

- 50** Podczas gdy w art. 3 pkt 23 jest mowa o „państwach stowarzyszonych”, w tytule art. 9 i w art. 11 użyto określenia „stowarzyszone państwa trzecie”. Trybunał sugeruje ujednolicenie użytych sformułowań.
- 51** W wersji angielskiej wniosku w sprawie UMOL i HEPR „państwa uczestniczące” pojawiają się w dwóch formach: „participating states” (w ocenie skutków finansowych i cyfrowych regulacji) i „participating countries” (w art. 11 ust. 3 wniosku). Jeśli oba te określenia mają zostać zastąpione sformułowaniem „państwa stowarzyszone [stowarzyszone państwa trzecie]”, zasadne byłoby ujednolicenie tych terminów w całym tekście wniosku.
- 52** W art. 3 pkt 23 wyjaśniono, że wszystkie wystąpienia terminu „państwo członkowskie” należy rozumieć jako obejmujące „państwo stowarzyszone”, o ile nie określono inaczej. Trybunał rozumie zatem, że wszystkie artykuły wniosku w sprawie UMOL i HEPR, które odnoszą się do „państw członkowskich”, dotyczą w istocie wszystkich państw – unijnych i tych spoza UE – które uczestniczą w mechanizmie. W art. 11 ust. 2 państwa członkowskie i państwa stowarzyszone wymieniono jednak oddzielnie, odpowiednio w lit. a) i b), ale w art. 11 ust. 2 lit. a) nie zaznaczono, że państwa członkowskie nie obejmują państw stowarzyszonych. Trybunał sugeruje, by uściślić tę nomenklaturę – albo w art. 3 pkt 23, albo w art. 11 ust. 2. Brak jasności może prowadzić do różnej interpretacji przepisów.
- 53** Art. 21 ust. 10 dotyczący zdolności rescEU odnosi się do „wnioskującego państwa członkowskiego”, czyli – jak wyjaśniono w pkt 52 – może to być zarówno państwo członkowskie, jak i państwo stowarzyszone. Niemniej – zgodnie z art. 28 – niestowarzyszone państwa trzecie mogą również zwrócić się o pomoc. Trybunał sugeruje zastąpienie wyrażenia „wnioskujące państwo członkowskie” wyrażeniem „państwo potrzebujące pomocy” w celu uwzględnienia niestowarzyszonych państw trzecich.

Tytuł II – Ochrona ludności

Pięcioletni cykl sprawozdawczy

- 54** Trybunał odnotowuje, że w przypadku UMOL w art. 15 wniosku wydłużono obowiązujący obecnie termin składania przez państwa członkowskie sprawozdań Komisji z trzech lat do pięciu. Z kolei zgodnie z rozporządzeniem (UE) 2022/2371 w sprawie poważnych transgranicznych zagrożeń zdrowia państwa członkowskie nadal mają obowiązek składania

sprawozdań dotyczących krajowych planów zapobiegania, gotowości i reagowania co trzy lata.

- 55** Trybunał odnotowuje, że w motywie 10 wniosku wyjaśniono, że krajowe oceny ryzyka muszą być przedstawiane „co najmniej raz na pięć lat lub gdy istotna zmiana krajobrazu ryzyka wymaga aktualizacji takich ocen”, co daje możliwość częstszego przekazywania informacji. Trybunał proponuje dostosowanie brzmienia art. 15 do motywu 10, aby doprecyzować, że w przypadku zajścia istotnych zmian aktualizacji należy dokonać wcześniej.
- 56** Biorąc pod uwagę rolę Komisji w zakresie udzielania wsparcia, Trybunał z zadowoleniem przyjmuje możliwość – przewidzianą w art. 16 ust. 3 i określoną również w decyzji nr 1313/2013 – zwrócenia się przez Komisję do państw członkowskich o przekazanie dodatkowych informacji na temat konkretnych środków zapobiegania i zapewniania gotowości dotyczących tych rodzajów ryzyka, które skutkują regularnie występującymi lub szczególnie dotkliwymi katastrofami oraz, w stosownych przypadkach:
- zaproponowania wysłania ekspertów, którzy mogliby udzielić stosownych porad;
 - przedstawienia zaleceń w celu wzmocnienia poziomu zapobiegania ryzyku i zapewniania gotowości w danym państwie członkowskim.
- 57** We wniosku nie określono jednak, jakie działania zaradcze może podjąć Komisja, jeśli państwa członkowskie nie zastosują się do jej wniosków lub zaleceń. Zdaniem Trybunału takie działania zaradcze mogłyby pomóc państwom członkowskim we wdrażaniu środków zapobiegania ryzyku i zapewniania gotowości na szczeblu krajowym.

Zdolności rescEU

- 58** [rescEU](#) ustanowiono w 2019 r. jako strategiczną rezerwę europejskich zdolności i zapasów do reagowania na klęski i katastrofy, w pełni finansowaną przez UE. Obejmuje ona samoloty i helikoptery do gaszenia pożarów i ewakuacji medycznej oraz szereg podstawowych zapasów, w tym szpitale polowe, sprzęt energetyczny i środki zakwaterowania, środki medyczne pierwszej potrzeby i sprzęt do reagowania na zagrożenia chemiczne, biologiczne, radiologiczne i jądrowe. Zdolności rescEU są obecnie wykorzystywane.
- 59** Art. 21 ust. 1 wniosku w sprawie UMOL i HEPR stanowi, że zdolności rescEU zapewniają pomoc w uzupełnieniu ogólnych istniejących zdolności reagowania na poziomie krajowym oraz zdolności zgłoszonych przez państwa członkowskie do europejskiej puli ochrony ludności lub zaspokajają potrzeby operacyjne. Trybunał z zadowoleniem przyjmuje

przewidzianą w tym artykule elastyczność i wprowadzenie zmiany polegającej na tym, że zdolności rescEU nie byłyby już wykorzystywane jedynie w ostateczności.

- 60** Zgodnie z art. 21 ust. 8 wniosku w sprawie UMOL i HEPR zdolności rescEU można wykorzystywać do celów krajowych wyłącznie wtedy, gdy nie są one wykorzystywane ani potrzebne do reagowania. Trybunał proponuje, by dodać zapis, że wszelkie przypadki użycia zdolności rescEU do celów krajowych wymagałyby uprzedniej zgody Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego (ERCC). Obecnie art. 35 [decyzji wykonawczej Komisji \(UE\) 2025/704](#) wymaga, by państwa członkowskie powiadamiały ERCC o wykorzystaniu zdolności rescEU na szczeblu krajowym oraz uzyskały zgodę ERCC, w przypadku gdy wykorzystanie zdolności rescEU na szczeblu krajowym ma wpływ na dostępność tych zdolności.
- 61** Art. 21 ust. 15 wniosku w sprawie UMOL i HEPR stanowi, że państwa członkowskie są informowane o operacyjnym statusie zdolności rescEU za pośrednictwem wspólnego systemu łączności i informacji w sytuacjach nadzwyczajnych (CECIS). We wniosku nie wprowadzono wymogu, by za pośrednictwem CECIS państwom członkowskim przekazywane były również informacje o dostępności zdolności w ramach europejskiej puli ochrony ludności. Obecnie taki wymóg obowiązuje i został określony w art. 15 ust. 8 [decyzji wykonawczej Komisji \(UE\) 2025/704](#). Trybunał proponuje wprowadzenie odniesienia do CECIS w art. 20 dotyczącym europejskiej puli ochrony ludności. Dzięki temu państwa członkowskie dysponowałyby szerszymi informacjami na temat dostępności zasobów w ramach UMOL, a wykorzystanie CECIS w odniesieniu do zdolności rescEU i europejskiej puli ochrony ludności opierałoby się na tej samej podstawie prawnej.

Węzeł Koordynacji Kryzysowej

- 62** Art. 1 ust. 2 wniosku w sprawie UMOL i HEPR stanowi, że „rozporządzenie ustanawia (...) przepisy dotyczące ustanowienia Węzła Koordynacji Kryzysowej”, ale w artykule tym nie ma mowy o jego funkcjonowaniu. Komisja wyjaśniła, że funkcjonowanie Węzła regulują art. 26 i 29. Trybunał proponuje poprawienie treści art. 1 ([załącznik II](#)).
- 63** Trybunał proponuje również ściślejsze określenie roli, składu i obowiązków Węzła zgodnie z opinią¹³ [Rady ds. Kontroli Regulacyjnej](#), która jest niezależnym organem w ramach Komisji wydającym opinie i zalecenia dotyczące wszystkich projektów ocen skutków Komisji, ocen adekwatności i najważniejszych ocen obowiązującego prawodawstwa. Jak wspomniano

¹³ [Opinia Rady ds. Kontroli Regulacyjnej](#) w sprawie oceny skutków WRF – ochrona ludności, gotowość i reagowanie na kryzysy, s. 3.

w pkt 31, Trybunał proponuje również doprecyzowanie kwestii koordynacji z Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego.

Tytuł III – Gotowość i reagowanie na stany zagrożenia zdrowia

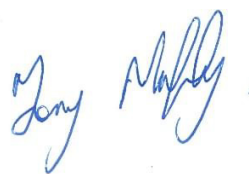
- 64** Tytuł III wniosku w sprawie UMOL i HEPR („Gotowość i reagowanie na stany zagrożenia zdrowia”) zawiera tylko jeden artykuł (art. 34). Trybunał proponuje rozwinięcie tego tytułu o dalsze przepisy, aby uregulować brakujące aspekty tego komponentu, wskazane w pkt 26–29. Ponadto Trybunał uważa, że w tytule tym należałoby również wyjaśnić kwestię komplementarności między UMOL a HEPR, przykładowo poprzez określenie, które narzędzia UMOL (np. ERCC, Węzeł, europejska pula ochrony ludności, unijna sieć wiedzy w zakresie ochrony ludności itp.) mają zastosowanie do HEPR i kiedy można z nich korzystać.
- 65** Art. 34 lit. d) wniosku w sprawie UMOL i HEPR ma następujące brzmienie: „wspieranie działań na rzecz rozwoju, wdrażania i monitorowania, w tym przez współpracę między organami krajowymi i zainteresowanymi stronami, oraz opracowywania i wdrażania niezbędnych narzędzi i infrastruktury, w tym infrastruktury informatycznej”. Zdaniem Trybunału należałoby doprecyzować, do czego konkretnie odnoszą się „rozwój, wdrażanie i monitorowanie”, ponieważ nie jest to jasne.
- 66** Komisja wyjaśniła, że w motywie 14 wprowadzone zostało odstępstwo od zasad ustanowionych w rozporządzeniu finansowym, aby umożliwić dodawanie nowych instytucji zamawiających w przypadku wspólnych zamówień w sytuacjach, które nie stanowią jeszcze kryzysu, jako że większość wspólnych zamówień odbywa się w kontekście gotowości do zapobiegania eskalacji ewentualnych kryzysów. Dla zapewnienia jasności kontrolerzy proponują wyraźne ujęcie tego odstępstwa w przepisach prawnych.
- 67** Trybunał pragnie dodać uwagę ogólną do całego tekstu wniosku – w kilku przypadkach użyto określenia „na zasadzie dobrowolności” (ang. „on a voluntary basis”) w połączeniu z czasem teraźniejszym (oddając w ten sposób ang. słowo „shall”), wyrażającym pewien obowiązek (na przykład we fragmencie: „Państwa członkowskie, na zasadzie dobrowolności, rozwijają zdolności reagowania”¹⁴). Trybunał jest zdania, że takie sformułowanie może być mylnie interpretowane, i proponuje przeformułowanie tekstu

¹⁴ Art. 19 ust. 1 wniosku w sprawie UMOL i HEPR.

wszędzie tam, gdzie użyto wyrażenia „na zasadzie dobrowolności” w połączeniu z czasem teraźniejszym.

Niniejsza opinia została przyjęta przez Europejski Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 5 lutego 2026 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego



Tony Murphy
Prezes

Załączniki

Załącznik I – Wykaz publikacji Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

[Sprawozdanie specjalne 19/2025](#) pt. „Krytyczne niedobory leków – działania UE przyniosły wartość dodaną, ale wciąż utrzymują się problemy strukturalne”

[Sprawozdanie specjalne 16/2025](#) pt. „Finansowanie unijne na rzecz zwalczania pożarów lasów – przewidziano więcej działań zapobiegawczych, ale brak jest wystarczających dowodów na wypracowane rezultaty i trwałość projektów w długim terminie”

[Przegląd 03/2025](#) pt. „Wieloletnie ramy finansowe na okres po 2027 r. – szansa na wprowadzenie zmian”

[Przegląd 02/2025](#) pt. „Ukierunkowanie na wyniki, rozliczalność i przejrzystość – z niedociągnięć RRF warto wyciągnąć wnioski na przyszłość”

[Sprawozdanie specjalne 25/2024](#) pt. „Cyfryzacja opieki zdrowotnej – wsparcie UE jest ogólnie skuteczne, ale państwa członkowskie mają trudności w wykorzystaniu funduszy unijnych”

[Sprawozdanie specjalne 22/2024](#) pt. „Podwójne finansowanie z budżetu UE – w systemach kontroli brakuje istotnych elementów, które zredukowałyby zwiększone ryzyko wynikające z zastosowanego w RRF modelu finansowania niepowiązanego z kosztami”

[Sprawozdanie specjalne 12/2024](#) pt. „Reakcja UE na pandemię COVID-19 – agencje medyczne UE ogólnie dobrze poradziły sobie w bezprecedensowych okolicznościach”

[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”

[Opinia 09/2020](#) towarzysząca wnioskowi Komisji dotyczącemu decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej decyzję nr 1313/2013/UE w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności

[Sprawozdanie specjalne 33/2016](#) pt. „Unijny Mechanizm Ochrony Ludności – koordynacja reagowania na klęski żywiołowe poza terytorium UE była zasadniczo skuteczna”

[Sprawozdanie specjalne 28/2016](#) pt. „Postępowanie w obliczu poważnych transgranicznych zagrożeń zdrowia w UE – podjęto istotne działania, lecz konieczne są dalsze kroki”

[Opinia 01/2010](#) pt. „Poprawa finansowego zarządzania budżetem Unii Europejskiej – zagrożenia i wyzwania”

Załącznik II – Proponowane zmiany wraz z uwagami

Tabela 1 | Proponowane zmiany tekstu wniosku wraz z uwagami

Tekst wniosku	Sugerowana zmiana	Uwagi
Art. 1 2. [...] c) przepisy dotyczące ustanowienia Węzła Koordynacji Kryzysowej („Węzeł”) [...]	Art. 1 2. [...] <i>c) przepisy dotyczące ustanowienia i funkcjonowania Węzła Koordynacji Kryzysowej („Węzeł”) [...]</i>	We wniosku zaproponowano ustanowienie Węzła Koordynacji Kryzysowej, ale nie wspomniano o jego funkcjonowaniu. Trybunał proponuje dodanie w lit. c) odniesienia do funkcjonowania Węzła, poza jego ustanowieniem.
Art. 2 1. Niniejsze rozporządzenie ma na celu zapewnienie ochrony [...].	Art. 2 1. <i>Niniejsze rozporządzenie ma zastosowanie do ochrony [...]</i>	Obecne brzmienie artykułu nie odpowiada jego tytułowi („Zakres”). Trybunał proponuje dostosowanie brzmienia tekstu, tak aby odpowiadało ono tytułowi „Zakres”.
Art. 2 6. Gromadzenie zapasów, o których mowa w tytule III, odbywa się zgodnie z art. 21, z wyjątkiem medycznych środków przeciwdziałania, które nie zostały określone jako zdolności rescEU.	Art. 2 6. <i>Gromadzenie zapasów, o których mowa w tytule III, odbywa się zgodnie z art. 21, z wyjątkiem medycznych środków przeciwdziałania, które nie zostały określone jako zdolności rescEU w obowiązujących aktach wykonawczych.</i>	Trybunał proponuje wskazanie przepisów określających, które medyczne środki przeciwdziałania uznaje się za zdolności rescEU.

Tekst wniosku	Sugerowana zmiana	Uwagi
Art. 2 7. Przy stosowaniu środków zapobiegania, gotowości i reagowania na podstawie niniejszego rozporządzenia uwzględnia się szczególne potrzeby, jakie mają w tym zakresie regiony odizolowane, najbardziej oddalone i inne regiony lub wyspy Unii.	—	Nie dotyczy polskiej wersji językowej.
Art. 4 2. [...] e) wspieranie [...]; f) zwiększenie [...].	—	Nie dotyczy polskiej wersji językowej.
Art. 7 6. Państwa członkowskie [...]. 7. Zasoby przydzielone [...].	Art. 7 6 <u>1</u> . Państwa członkowskie [...]. 7 <u>2</u> . Zasoby przydzielone [...].	Numeracja ustępów powinna zaczynać się od 1, a nie od 6.
Art. 9 1. Stowarzyszenie w ramach niniejszego rozporządzenia może być otwarte na uczestnictwo następujących państw trzecich w drodze pełnego lub częściowego stowarzyszenia, [...].	—	Nie dotyczy polskiej wersji językowej.
Art. 10 4. Dotacje w ramach celu szczegółowego, o którym mowa w art. 4 ust. 2 [...].	Art. 10 4. Dotacje w ramach celów szczegółowych, o których mowa w art. 4 ust. 2 [...].	W art. 4 ust. 2 wymieniono kilka celów szczegółowych.

Tekst wniosku	Sugerowana zmiana	Uwagi
Art. 10 5. Jeżeli finansowanie unijne zapewnia się w postaci dotacji, zapewnia się je jako finansowanie niepowiązane z kosztami lub, w razie potrzeby, jako uproszczone opcje kosztów [...].	Art. 10 <i>5. Jeżeli finansowanie unijne zapewnia się w postaci dotacji, zapewnia się je jako finansowanie niepowiązane z kosztami lub, w razie potrzeby w stosownych przypadkach, jako uproszczone opcje kosztów [...].</i>	Trybunał uważa, że sformułowanie „w stosownych przypadkach” jest bardziej adekwatne niż sformułowanie „w razie potrzeby” i odpowiadałoby również wersji francuskiej tekstu.
Art. 15 [...] państwa członkowskie [...] udostępniają Komisji podsumowanie [...] do dnia 31 grudnia 2028 r., a następnie co najmniej raz na pięć lat.	Art. 15 <i>[...] państwa członkowskie [...] udostępniają Komisji podsumowanie [...] do dnia 31 grudnia 2028 r., a następnie co najmniej raz na pięć lat lub w przypadku gdy istotna zmiana w krajobrazie ryzyka wymaga aktualizacji takich ocen.</i>	Dostosowanie tekstu art. 15 do motywu 10.
Art. 16 1. W celu lepszego zrozumienia ryzyka związanego z katastrofami, na które narażona jest Unia, oraz w celu zapewnienia skoordynowanej gotowości, a także w oparciu o podsumowania, o których mowa w art. 16, oraz [...].	Art. 16 <i>1. W celu lepszego zrozumienia ryzyka związanego z katastrofami, na które narażona jest Unia, oraz w celu zapewnienia skoordynowanej gotowości, a także w oparciu o podsumowania, o których mowa w art. 165, oraz [...].</i>	Art. 16 ust. 1 wydaje się odnosić się do podsumowań, o których mowa w poprzednim artykule (art. 15).
Art. 20 4. [...]. Komisja zachęca państwa członkowskie do wyeliminowania znaczących braków w zakresie zdolności reagowania w ramach ECPP, zgodnie ze sprawozdaniem, o którym mowa w art. 17 ust. 1 lit. c).	Art. 20 <i>4. [...]. Komisja zachęca państwa członkowskie do wyeliminowania znaczących braków w zakresie zdolności reagowania w ramach ECPP, zgodnie ze sprawozdaniem, o którym mowa w art. 176 ust. 1 lit. c).</i>	O sprawozdaniu tym mowa jest w art. 16 ust. 1 lit. c), a nie w art. 17.

Tekst wniosku	Sugerowana zmiana	Uwagi
Art. 20 6. Państwa członkowskie na zasadzie dobrowolności ustalają, angażują i rejestrują zdolności reagowania, które przeznaczają na potrzeby ECPP, [...].	Art. 20 <i>6. Państwa członkowskie na zasadzie dobrowolności ustalają, angażują i rejestrują zdolności reagowania, które przeznaczają na potrzeby ECPP, w systemie CECIS [...].</i>	Trybunał proponuje tę zmianę, aby państwa członkowskie dysponowały szerszymi informacjami na temat dostępności zasobów w ramach UMOL oraz aby wykorzystanie CECIS w odniesieniu do zdolności rescEU i europejskiej puli ochrony ludności opierało się na tej samej podstawie prawnej.
Art. 21 9. Zdolności rescEU wykorzystuje się – w tym na potrzeby rozmieszczania, wykorzystania na szczeblu krajowym, wypożyczenia lub darowizn, w tym do zarządzania rezerwami strategicznymi rescEU – zgodnie z aktami wykonawczymi przyjętymi zgodnie z procedurą sprawdzającą, o której mowa w art. 35 ust. 2.	Art. 21 <i>9. Zdolności rescEU wykorzystuje się – w tym na potrzeby rozmieszczania, wykorzystania na szczeblu krajowym, wypożyczenia lub darowizn, w tym oraz do zarządzania rezerwami strategicznymi rescEU – zgodnie z aktami wykonawczymi przyjętymi zgodnie z procedurą sprawdzającą, o której mowa w art. 35 ust. 2.</i>	Aby poprawić czytelność, można wykreślić drugie wystąpienie słów „w tym”.
Art. 23 2. Instrument doradztwa naukowo-technicznego łączy [...].	Art. 23 <i>2. Instrument doradztwa naukowo-technicznego (STAF) łączy [...].</i>	Dla ujednolicenia art. 23 ust. 2 z motywem 42 i art. 28 ust. 5 można dodać skrót „STAF”.
Art. 31 3. [...] stawkami finansowania określonymi w załączniku I.	Art. 31 <i>3. [...] stawkami finansowania określonymi w załączniku I.</i>	Wniosek zawiera tylko jeden załącznik.

Tekst wniosku	Sugerowana zmiana	Uwagi
Art. 32 7. Komisja ustanawia przepisy dotyczące wysyłania ekspertów i zespołów EUCP w drodze aktu wykonawczego przyjętego zgodnie z procedurą sprawdzającą, o której mowa w art. 35 ust. 2.	Zob. sekcja Uwagi.	Bardziej odpowiednim artykułem, w którym powinien znaleźć się ten ustęp, jest art. 33 „Wysyłanie ekspertów i zespołów EUCP”.
Art. 32 8. Jeżeli państwo członkowskie występuje do Komisji o zamówienie usług transportowych, Komisja wzywa do częściowego zwrotu kosztów, zgodnie ze stawkami finansowania określonymi w załączniku I.	8. [...] <i>stawkami finansowania określonymi w załączniku I.</i>	Wniosek zawiera tylko jeden załącznik. Ponadto treść art. 32 ust. 8 jest taka sama jak treść art. 31 ust. 3 – jeden z tych dwóch ustępów mógłby zostać wykreślony.
Art. 33 2. [...]. Eksperci z Komisji oraz innych instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii – w tym Grupy Zadaniowej UE ds. Zdrowia ustanowionej zgodnie z art. 11 lit. a) rozporządzenia (WE) nr 851/2004 [...].	Art. 33 2. [...]. <i>Eksperci z Komisji oraz innych instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii – w tym Grupy Zadaniowej UE ds. Zdrowia ustanowionej zgodnie z art. 11a lit. a) rozporządzenia (WE) nr 851/2004 [...].</i>	W art. 33 ust. 2 jest odniesienie do „art. 11 lit. a)” rozporządzenia (WE) nr 851/2004, a powinno być do „art. 11a”.
Załącznik – sekcja 2 e) podejmowanie dodatkowych działań wspierających i uzupełniających w obszarze zapobiegania niezbędnym do osiągnięcia celu określonego w art. 4 ust. 2 lit. b).	Załącznik – sekcja 2 e) <i>podejmowanie dodatkowych działań wspierających i uzupełniających w obszarze zapobiegania budowania zdolności niezbędnych do osiągnięcia celu określonego w art. 4 ust. 2 lit. b).</i>	Sekcja 2 załącznika dotyczy działań w obszarze budowania zdolności.

Tekst wniosku	Sugerowana zmiana	Uwagi
Załącznik – sekcja 3 o) podejmowanie dodatkowych działań wspierających i uzupełniających w obszarze zapobiegania niezbędnym do osiągnięcia celu określonego w art. 4 ust. 2 lit. c).	Załącznik – sekcja 3 <i>o) podejmowanie dodatkowych działań wspierających i uzupełniających w obszarze zapobiegania gotowości niezbędnym do osiągnięcia celu określonego w art. 4 ust. 2 lit. c).</i>	Sekcja 3 załącznika dotyczy działań w obszarze gotowości.
Załącznik – sekcja 4 2) [...] i) podejmowanie dodatkowych działań wspierających i uzupełniających w obszarze zapobiegania niezbędnym do osiągnięcia celu określonego w art. 4 ust. 2 lit. d).	Załącznik – sekcja 4 2) [...] <i>i) podejmowanie dodatkowych działań wspierających i uzupełniających w obszarze zapobiegania reagowania niezbędnym do osiągnięcia celu określonego w art. 4 ust. 2 lit. d).</i>	Sekcja 4 załącznika dotyczy działań w obszarze reagowania.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Załącznik III – Informacje ogólne

- 01** Odpowiedzialność za zapobieganie klęskom, katastrofom i sytuacjom kryzysowym, zapewnienie gotowości na wypadek ich wystąpienia oraz reagowanie na nie na swoim terytorium ponoszą przede wszystkim państwa członkowskie. Komisja jest uprawniona do wspierania ich wysiłków w zakresie ochrony ludności i działań podejmowanych w sytuacji zagrożenia zdrowia publicznego¹.
- 02** W październiku 2001 r. [decyzją Rady](#) ustanowiono wspólnotowy mechanizm ochrony ludności, który obecnie funkcjonuje jako Unijny Mechanizm Ochrony Ludności. Od 2001 r. [mechanizm ten był uruchamiany ponad 800 razy](#) zarówno na terenie UE, jak i poza nią. Obecnie obowiązujące ramy prawne Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności opierają się na [decyzji nr 1313/2013/UE](#).
- 03** W odniesieniu do komponentu gotowości i reagowania na stany zagrożenia zdrowia:
- Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób ([ECDC](#)) jest odpowiedzialne za identyfikowanie i ocenę bieżących i pojawiających się zagrożeń dla zdrowia ludzkiego ze strony chorób zakaźnych oraz informowanie o tego rodzaju zagrożeniach;
 - Europejska Agencja Leków ([EMA](#)) odpowiada za naukową ocenę wniosków o wydanie pozwoleń na dopuszczenie do obrotu produktów leczniczych w procedurze scentralizowanej oraz za monitorowanie i łagodzenie niedoborów produktów leczniczych o krytycznym znaczeniu i ma podobne obowiązki w odniesieniu do wyrobów medycznych w czasie kryzysu;
 - Urząd ds. Gotowości i Reagowania na Stany Zagrożenia Zdrowia ([HERA](#)) jest odpowiedzialny za poprawę gotowości i reagowania UE na poważne transgraniczne zagrożenia zdrowia w obszarze medycznych środków przeciwdziałania.
- 04** Rozporządzenie, którego dotyczy wniosek Komisji, ma uchylić i zastąpić decyzję nr 1313/2013 ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2028 r. Ponadto zakres wniosku obejmuje niektóre elementy [rozporządzenia \(UE\) 2021/522](#) w sprawie ustanowienia Programu działań Unii w dziedzinie zdrowia na lata 2021–2027 („Program UE dla zdrowia”). [Rozporządzenie 2022/2371](#) w sprawie poważnych transgranicznych zagrożeń zdrowia i [rozporządzenie 2022/2372](#) w sprawie ram środków służących zapewnieniu zaopatrzenia w medyczne środki przeciwdziałania istotne podczas kryzysu w przypadku stanu zagrożenia zdrowia publicznego na poziomie Unii pozostają w mocy w ich obecnej formie.

¹ Art. 168 i 196 [Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej](#).

- 05** W latach 2021–2027 budżet przeznaczony na **UMOL** wyniósł 3,6 mld euro w cenach bieżących: 1,6 mld euro z WRF i dodatkowe 2 mld euro z Next Generation EU w reakcji na pandemię COVID-19. Łączna kwota przeznaczona na gotowość na wypadek sytuacji kryzysowych w ramach programów prac Programu UE dla zdrowia na lata 2021–2025 wyniosła około 1,7 mld euro w cenach bieżących. Orientacyjna pula środków finansowych na wdrożenie proponowanego rozporządzenia w sprawie UMOL i HEPR (w latach 2028–2034) wynosi 10,7 mld euro w cenach bieżących (9,5 mld euro w cenach stałych z 2025 r.).

Skróty i akronimy

Skrót	Definicja / wyjaśnienie
ECDC	Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób
EMA	Europejska Agencja Leków
EPPO	Prokuratura Europejska
ERCC	Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego
HEPR	Gotowość i reagowanie na stany zagrożenia zdrowia
HERA	Urząd ds. Gotowości i Reagowania na Stany Zagrożenia Zdrowia
OLAF	Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych
UMOL	Unijny Mechanizm Ochrony Ludności
WRF	wieloletnie ramy finansowe

Glosariusz

Termin	Definicja / wyjaśnienie
Ceny stałe (z 2025 r.)	Dane liczbowe, które zostały dostosowane do niezmiennego poziomu cen stałych w danym roku odniesienia, w tym przypadku 2025, co ułatwia porównanie wielkości budżetu lub siły nabywczej w różnych latach lub okresach WRF.
Ceny bieżące	Dane liczbowe wyrażone jako rzeczywista wartość pieniężna w roku, w którym dokonano danej płatności.
Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego	Instrument umożliwiający kierowanie pomocy w przypadku klęsk żywiołowych do miejsc, w których jest ona potrzebna na terytorium UE lub poza nim, na wniosek organów krajowych.
Program UE dla zdrowia	Unijny plan działania w dziedzinie zdrowia na lata 2021–2027.
rescEU	Strategiczna rezerwa europejskich zdolności i zapasów do reagowania na klęski i katastrofy, w pełni finansowana przez UE.

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 jakiegokolwiek 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.

Strona tytułowa – © butenkow / stock.adobe.com.

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.

HTML	ISBN 978-92-849-6803-9	ISSN 2812-3026	doi:10.2865/6536226	QJ-01-26-007-PL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-6804-6	ISSN 2812-3026	doi:10.2865/4766780	QJ-01-26-007-PL-N

Cytowanie

Europejski Trybunał Obrachunkowy, [opinia 06/2026](#) w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności i unijnego wsparcia na rzecz gotowości i reagowania na stany zagrożenia zdrowia oraz uchylenia decyzji nr 1313/2013/UE (Unijny Mechanizm Ochrony Ludności) (COM(2025) 548 final), Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2026.

Trybunał wydał niniejszą opinię na podstawie art. 322 ust. 1 TFUE, który przewiduje konsultację z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym w sprawie wniosków dotyczących zasad finansowych określających warunki uchwalania i wykonywania budżetu. Opinia dotyczy proponowanego nowego rozporządzenia w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności i unijnego wsparcia na rzecz gotowości na stany zagrożenia zdrowia.

Celem niniejszej opinii jest przedstawienie uwag na temat ogólnej koncepcji wniosku, a także mechanizmów zarządczych, ram wykonania i rozwiązań z zakresu kontroli finansowej. Opinia ma przyczynić się do tego, by koncepcja zaproponowanego programu wspierała należyte zarządzanie finansami, rozliczalność i unijną wartość dodaną w polityce UE w dziedzinie ochrony ludności i stanów zagrożenia zdrowia publicznego.

**EUROPEJSKI TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY**

12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

Zapytania: eca.europa.eu/pl/contact

Strona internetowa: eca.europa.eu

Media społecznościowe: @EUauditors



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji
Unii Europejskiej