C/2026/2328

17.4.2026

KOMUNIKAT KOMISJI

w sprawie zmiany metodyki postępowania w przypadku częściowej realizacji etapów Planu Ukrainy na podstawie rozporządzenia w sprawie Instrumentu na rzecz Ukrainy, zastępujący komunikat C(2025) 1725

(C/2026/2328)

1. W komunikacie Komisji w sprawie metodyki postępowania w przypadku częściowej realizacji etapów Planu Ukrainy na podstawie rozporządzenia w sprawie Instrumentu na rzecz Ukrainy (C(2025) 1725) ([1]) stworzono kluczowy element architektury Instrumentu – oparty na wynikach oraz zapewniający proporcjonalne, przejrzyste i przewidywalne podejście do oceny kolejnych rat.

2. Jak określono w komunikacie C(2025) 1725 Komisja może dokonać przeglądu i zmiany tej metodyki, gdy zdobędzie większe doświadczenie w jej stosowaniu. Po około roku stosowania metodyki w kontekście oceny rat w ramach Planu Ukrainy zdobyto wystarczające doświadczenie praktyczne, które uzasadnia przeprowadzenie jej przeglądu.

3. Ponadto trwająca rosyjska wojna napastnicza przeciwko Ukrainie oraz nasilenie ataków na ukraińską krytyczną infrastrukturę cywilną i energetyczną powodują poważne zakłócenia w pracach legislacyjnych Rady Najwyższej Ukrainy i nadal negatywnie wpływają na zdolności administracyjne tego państwa.

4. Niniejszy komunikat zastępuje komunikat C(2025) 1725 i zapewnia jego adekwatność we wspieraniu celów Instrumentu na rzecz Ukrainy przy jednoczesnej ochronie interesów finansowych Unii.

5. Wypłata wsparcia finansowego w ramach Planu Ukrainy jest uzależniona od zadowalającej realizacji etapów jakościowych i ilościowych określonych uprzednio w załączniku do decyzji wykonawczej (UE) 2024/1447 ([2]) i w kolejnych zmianach do niej ([3]).

6. Rozporządzenie (UE) 2024/792 ([4]) stanowi, że jeżeli co najmniej jeden z tych etapów nie zostanie zrealizowany w zadowalający sposób, Komisja musi bez zbędnej zwłoki poinformować o tym Radę i Parlament i może zawiesić odpowiadającą takim etapom wypłatę bezzwrotnego wsparcia finansowego i pożyczki, zapewniając tym samym zgodność z zasadą należytego zarządzania finansami (określoną w art. 310 ust. 5 TFUE, rozporządzeniu (UE, Euratom) 2024/2509 ([5]) i art. 6 ust. 8 umowy ramowej ([6])).

7. W art. 26 ust. 5 rozporządzenia (UE) 2024/792 zobowiązano Komisję do opracowania, w formie wytycznych, metodyki postępowania w przypadku częściowej realizacji etapów.

8. Metodyka ta sprzyja nieprzerwanemu wdrażaniu Planu i odzwierciedla jego oparty na wynikach charakter oraz określone w nim połączenie reform i inwestycji. Umożliwia szybką wypłatę środków finansowych i zapewnia, aby każde zawieszenie płatności było zarówno proporcjonalne, jak i przewidywalne, jednocześnie chroniąc interesy finansowe Unii.

([1]) Dz.U. C, C/2025/2114, 3.4.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2114/oj.
([2]) Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2024/1447 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie zatwierdzenia oceny Planu Ukrainy (Dz.U. L, 2024/1447, 24.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2024/1447/oj).
([3]) Przykładowo zob. decyzja wykonawcza Rady (UE) 2025/2157 z dnia 17 października 2025 r. zmieniająca decyzję wykonawczą (UE) 2024/1447 w sprawie zatwierdzenia oceny Planu Ukrainy (Dz.U. L, 2025/2157, 17.10.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/2157/oj).
([4]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/792 z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie ustanowienia Instrumentu na rzecz Ukrainy (Dz.U. L, 2024/792, 29.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/792/oj).
([5]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2024/2509 z dnia 23 września 2024 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (Dz.U. L, 2024/2509, 26.9.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/2509/oj).
([6]) Umowa ramowa z dnia 22 maja 2024 r. między Unią Europejską a Ukrainą w sprawie szczegółowych ustaleń dotyczących wykonywania unijnego finansowania w ramach Instrumentu na rzecz Ukrainy.

9. Ukraina powinna nadal dokładać wszelkich starań, aby zapewnić terminową realizację etapów jakościowych i ilościowych przewidzianych w Planie. Częściowe zawieszenie płatności daje Ukrainie dodatkowy czas na rozwiązanie konkretnych problemów związanych z wdrażaniem, a jednocześnie umożliwia jej korzystanie z częściowej płatności odpowiadającej etapom zrealizowanym w sposób zadowalający.

10. Jeżeli odpowiednie etapy zostaną zrealizowane w ciągu dwunastu miesięcy od pierwotnej negatywnej oceny, Komisja dokona nowej oceny zgodnie z procedurą określoną w art. 26 ust. 4 rozporządzenia (UE) 2024/792. Po pierwsze, Komisja bez zbędnej zwłoki przedłoży Radzie wniosek dotyczący decyzji wykonawczej Rady stwierdzającej, że warunki płatności zostały zrealizowane w zadowalający sposób. Na podstawie decyzji wykonawczej Rady Komisja przyjmie decyzję upoważniającą do wypłaty odpowiedniej kwoty.

11. Jeżeli Komisja uzna, że w okresie dwunastu miesięcy od pierwotnej negatywnej oceny Ukraina nie powzięła niezbędnych środków, dokona wszczęcia procedury określonej w art. 26 ust. 6 rozporządzenia (UE) 2024/792. Po pierwsze, Komisja oficjalnie powiadomi Ukrainę, że upłynął wspomniany okres dwunastu miesięcy i że z informacji, którymi dysponuje Komisja, wynika, że Ukraina nie powzięła niezbędnych środków. Następnie Ukraina może przedstawić swoje uwagi w ciągu dwóch miesięcy od przekazania powiadomienia przez Komisję.

12. Jeżeli na podstawie tych uwag Komisja stwierdzi, że Ukraina nie powzięła niezbędnych środków, przedłoży wniosek dotyczący decyzji wykonawczej Rady zmniejszającej kwotę bezzwrotnego wsparcia finansowego i pożyczki proporcjonalnie do części odpowiadającej odnośnym etapom jakościowym i ilościowym. Zgodnie z art. 26 ust. 6 rozporządzenia (UE) 2024/792 Rada co do zasady stanowi w ciągu jednego miesiąca od otrzymania wniosku Komisji. Może ona zmienić wniosek Komisji i przyjąć zmieniony wniosek w drodze decyzji wykonawczej, stanowiąc większością kwalifikowaną.

13. Jeżeli etap uznany już za zrealizowany w zadowalający sposób zostanie wycofany i przestanie być zgodny z załącznikiem do decyzji wykonawczej (UE) 2024/1447 zmienionej decyzją wykonawczej (UE) 2025/2157 wraz z późniejszymi zmianami do niej, Komisja zastosuje tę samą metodykę i zawiesi płatność odpowiedniej kwoty w kolejnej racie po potwierdzeniu wycofania odnośnego etapu. Z art. 26 ust. 3 rozporządzenia (UE) 2024/792 wynika, że spełnienie warunku wstępnego oraz realizację etapów jakościowych i ilościowych można uznać za zadowalające, o ile środki związane z etapami, w odniesieniu do których Ukraina osiągnęła już zadowalającą realizację, nie zostaną wycofane. Jeżeli w trakcie oceny kolejnej raty Komisja stwierdzi, że wycofano etap uznany już za zrealizowany w zadowalający sposób, zaproponuje Radzie zawieszenie wypłaty odpowiedniej kwoty w kolejnych płatnościach w ramach Planu, a następnie podejmie kroki, o których mowa powyżej.

14. Metodyka uwzględnia fakt, że nie wszystkie etapy w równym stopniu przyczyniają się do osiągnięcia celów Planu. Na przykład przyjęcie strategii lub planu działania nie przyczyni się bezpośrednio do osiągnięcia celów Instrumentu w takim samym stopniu jak wejście w życie nowej ustawy. W związku z tym w metodyce wyróżniono następujące dwa rodzaje etapów przewidzianych w Planie:

   (i) **Etapy kluczowe** – etapy obejmujące wejście w życie ukraińskich przepisów wymagających zatwierdzenia przez parlament Ukrainy i ratyfikacji przez Biuro Prezydenta. W odniesieniu do tych etapów stosuje się **współczynnik wynoszący 2**.

   (ii) **Etapy zwykłe** – wszystkie etapy reform inne niż etapy reform kluczowych (np. przyjęcie przez rząd aktów wykonawczych, uchwał, strategii, planów działania itp., uruchomienie systemów informatycznych w internecie; zgłoszenie postępów w realizacji danego wskaźnika dotyczącego inwestycji itp.). W odniesieniu do tych etapów stosuje się **współczynnik wynoszący 1**.

15. Metodyka obejmuje następujące pięć faz:

   (i) **Obliczenie wartości etapów w ramach jednej raty płatności:**

   Wartość etapu to całkowita kwota raty (suma (i) bezzwrotnego wsparcia finansowego oraz (ii) wsparcia w formie pożyczki) podzielona przez sumę liczby etapów zwykłych pomnożonej przez 1 oraz liczby etapów kluczowych pomnożonej przez 2.

$$s = \frac{m}{o + 2 * p}$$

gdzie „s” jest wartością etapu, „m” jest wartością raty, a „o” i „p” to, odpowiednio, liczba etapów zwykłych i liczba etapów kluczowych objętych daną ratą.

(ii) **Obliczenie wartości zawieszenia, odpowiadającej etapom, które nie zostały spełnione w zadowalający sposób:**

Aby należycie uwzględnić różnice między etapami, Komisja będzie stosować następujące współczynniki do etapów reform kluczowych i zwykłych:

a) **Etapy kluczowe** = wartość etapu (obliczona w pkt i.) pomnożona przez współczynnik wynoszący **2.**

b) **Etapy zwykłe** = wartość etapu (obliczona w pkt i.) pomnożona przez współczynnik wynoszący **1.**

(iii) **Korekta wartości zawieszenia w celu uwzględnienia czynników łagodzących:**

W stosownych przypadkach można skorygować wartość zawieszenia w celu uwzględnienia czynników łagodzących. Takie czynniki łagodzące obejmują przedterminową realizację etapów związanych z kolejnymi ratami kwartalnymi, jak określono w załączniku do decyzji wykonawczej (UE) 2024/1447 zmienionej decyzją wykonawczej (UE) 2025/2157 wraz z późniejszymi zmianami do niej. W takim przypadku, pod warunkiem, że wcześniejsza realizacja danego etapu została prawidłowo zgłoszona Komisji, należycie uzasadniona we wniosku o płatność przedłożonym przez Ukrainę oraz uznana za dokonaną w zadowalający sposób, wartość zawieszenia można skorygować w dół o kwotę odpowiadającą średniej wartości etapu w ramach bieżącej raty, pomnożoną przez współczynnik wynoszący 2, jeżeli etap zrealizowany przed terminem jest etapem kluczowym. Wartość zawieszenia przypisana każdemu etapowi w ramach danej raty, który nie został zrealizowany w zadowalający sposób, ulegnie proporcjonalnemu zmniejszeniu z uwzględnieniem współczynników odpowiadających etapom kluczowym i zwykłym.

Kolejnym czynnikiem łagodzącym jest częściowa realizacja danego etapu. Jeżeli Ukraina jest w stanie wykazać, że dany etap został częściowo zrealizowany, kwota zawieszenia może zostać skorygowana w dół w taki sposób, aby kwota ta pozostawała proporcjonalna do stopnia niezrealizowania etapu. Taki czynnik łagodzący może być uwzględniany wyłącznie w odniesieniu do etapów ilościowych, w przypadku których możliwa jest obiektywna weryfikacja częściowej realizacji.

Gdyby oba czynniki łagodzące miały zastosowanie w ramach jednej raty, Komisja w pierwszej kolejności zastosuje metodykę dotyczącą przedterminowej realizacji etapów.

Należy utrzymać odpowiednie zachęty do dalszego wdrażania etapów, które nie zostały zrealizowane w zadowalający sposób.

Stosowanie czynników łagodzących i ostateczne określenie skorygowanej wartości zawieszenia zostaną określone przez Radę zgodnie z art. 19, 20 i 26 rozporządzenia (UE) 2024/792.

(iv) **Przypisanie źródeł finansowania do poszczególnych etapów w ramach raty kwartalnej:**

W załączniku do decyzji wykonawczej (UE) 2024/1447, zmienionej decyzją wykonawczej (UE) 2025/2157 wraz z późniejszymi zmianami do niej, nie przypisano źródeł finansowania do poszczególnych etapów. Dokonuje się tego dopiero odpowiednimi decyzjami wykonawczymi Rady dotyczącymi poszczególnych ocen kwartalnych. Praktykę tę zastosowano już w decyzjach wykonawczych Rady dotyczących pierwszych sześciu rat kwartalnych w ramach Planu. W ramach każdej raty kwartalnej Komisja proponuje przydzielenie na realizację niektórych etapów bezzwrotnego wsparcia finansowego, a na realizację pozostałych – wsparcia w formie pożyczki. Komisja dysponuje swobodą uznania w zakresie proponowanego przydziału środków, zgodnie z zasadą proporcjonalności. Komisja będzie kierować się przy tym dążeniem do jak najlepszego osiągnięcia celów Instrumentu na rzecz Ukrainy. Gdy Komisja proponuje przydział środków, co do zasady w pierwszej kolejności przypisuje bezzwrotne wsparcie finansowe do etapów uznanych za niezrealizowane w sposób zadowalający. Jednocześnie zapewnia najbardziej odpowiednie wykorzystanie dodatkowych wkładów finansowych w formie bezzwrotnego wsparcia udostępnianych na podstawie art. 7 rozporządzenia (UE) 2024/792.

(v) **Obliczanie skorygowanej kwoty do wypłaty:**

Skorygowaną kwotę zawieszoną odlicza się od dostępnego wsparcia finansowego zgodnie z przypisaniem źródła finansowania, jak zaproponowano w pkt (iv) powyżej. Jeżeli wartość zawieszenia przekracza bezzwrotne wsparcie finansowe udostępnione w ramach danej raty kwartalnej, różnicę zawiesza się w odniesieniu do wsparcia w formie pożyczki. Zawieszona kwota nie może przekroczyć całkowitej kwoty finansowania przydzielonej na daną ratę, a mianowicie sumy bezzwrotnego wsparcia finansowego i wsparcia w formie pożyczki. Jeżeli wywiera to wpływ na wsparcie w formie pożyczki, przy obliczaniu skorygowanej kwoty do wypłaty uwzględnia się rozliczenie płatności zaliczkowych.

16. Komisja może dokonać przeglądu i zmiany tej metodyki, gdy zdobędzie większe doświadczenie w jej stosowaniu. Ta metodyka zastępuje metodykę określoną w komunikacie C(2025) 1725.