



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

Nowe finansowanie organizacji pozarządowych – nowe zagrożenia? Analiza Rozporządzenia AgoraEU

Najważniejsze tezy

- Głównym aktem regulującym finansowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego w perspektywie finansowej 2028-2034 będzie **Rozporządzenie Agora EU**, które znajduje się obecnie na etapie projektu.
- Ma ono zastąpić **Rozporządzenie CERVP**.
- Wprowadza ono liczne modyfikacje względem obecnego stanu prawnego.
- Przede wszystkim w ramach jednego aktu integruje ono programy, które wcześniej były regulowane w różnych instrumentach, dotyczące takich obszarów, jak społeczeństwo obywatelskie; media i sztuki audiowizualne; pamięć historyczna.
- Rozporządzenie Agora EU ponadto wskazuje na realizację przez te programy tych samych celów i związaną z tym konieczność tworzenia pomiędzy nimi synergii.
- Rozporządzenie Agora EU ponadto w sposób bardziej jednoznaczny niż Rozporządzenie CERVP artykułuje polityczne cele wsparcia finansowego. Wskazuje m.in. na konieczność zwalczania dezinformacji, populizmu, czy wszelkich form uprzedzeń lub nietolerancji.
- Ponadto w stosunku do Rozporządzenia CERVP Rozporządzenie Agora EU daje Komisji większą elastyczność w zarządzaniu przyznawanymi środkami.
- Wreszcie Rozporządzenie Agora EU istotnie zwiększa ilość przyznawanych Państwu członkowskim środków z ponad 1,4 mld EUR w perspektywie 2021-2027 do ponad 8,5 mld EUR w perspektywie 2028-2034.
- Powyższe zmiany dają Komisji więcej możliwości na wpływanie na politykę państw członkowskich za pośrednictwem organizacji pozarządowych z pominięciem procesu demokratycznego w Państwach Członkowskich.
- W szczególności postanowienia Rozporządzenia Agora EU nie pozostawiają wątpliwości, że przyznawane na jego mocy środki powinny zostać przeznaczone na zwalczanie populizmu.
- W istocie oznacza to finansowe wspieranie podmiotów zwalczających ruchy suwerennościowe w państwach członkowskich, a samą alokację środków - przekształcenie w metodę wpływania na politykę wewnętrzną tych państw za pomocą wielomiliardowych transferów z budżetu UE, z pominięciem krajowych procesów demokratycznych.



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

- W świetle istniejącego orzecznictwa TSUE należy uznać za prawdopodobne, że próby wprowadzenia kontroli Państw Członkowskich nad sposobem wydatkowania przyznawanych środków będą wiązały się z naruszeniem prawa UE.
- W praktyce główną sankcją z tym związaną mogłoby być pozbawienie Polski środków z budżetu UE procedury warunkowości.

Przedmiot analizy

1. Przedmiotem niniejszej analizy jest przedstawienie głównych zagrożeń związanych z procedowanym Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające program „AgoraEU” na lata 2028-2034 oraz uchylające rozporządzenie UE 2021/692 i UE 2021/818 („**Rozporządzenie Agora EU**”). Punktem wyjścia będzie analiza aktualnego stanu prawnego, regulowanego głównie przez Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/692 z dnia 28 kwietnia 2021 r. ustanawiające program „Obywatele, równość, prawa i wartości” oraz uchylające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1381/2013 i rozporządzenie Rady (UE) nr 390/2014 („**Rozporządzenie CERVP**”), w dalszej kolejności zostaną wyjaśnione zmiany wprowadzane rozporządzeniem Agora EU. W końcowej części wyjaśnione zostaną, czy i na ile możliwe jest ograniczanie stosowania jego przepisów na poziomie krajowym oraz jakie mogą być tego konsekwencje.

Obecne regulacje: Rozporządzenie CERVP

2. Rozporządzenie CERVP zawiera cele Programu „Obywatele, równość, prawa i wartości” na lata 2021-27 (art. 1 Rozporządzenia). Jego celem, zgodnie z art. 2 ust. 1 jest ochrona i propagowanie praw i wartości zapisanych w Traktatach i KPP, w szczególności poprzez wspieranie *organizacji społeczeństwa obywatelskiego i innych zainteresowanych stron działających na poziomie lokalnym, regionalnym, krajowym i ponadnarodowym, a także przez zachęcanie do aktywności obywatelskiej i uczestnictwa w życiu demokratycznym w celu utrzymania i dalszego rozwijania otwartych, , demokratycznych, i integracyjnych społeczeństw, które oparte są na prawach, równości i państwie prawnym*. Motyw 22 Preambuły wyjaśnia, że *zwiększenie finansowania i odpowiednie wsparcie finansowe mają kluczowe znaczenie dla tworzenia zrównoważonego środowiska sprzyjającego organizacjom społeczeństwa obywatelskiego w celu wzmocnienia ich roli i zapewnienia im możliwości wykonywania zadań w sposób niezależny i skuteczny. Finansowanie unijne (...) przyczynia się do strategicznego egzekwowania praw wynikających z prawa Unii, w tym Karty, między innymi dzięki zapewnianiu przez nie wsparcia np.*



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

w strategicznych procesach sądowych, kampaniach, działaniach komunikacyjnych i innych działaniach o charakterze monitorującym, a także do propagowania i ochrony wartości unijnych na poziomie lokalnym, regionalnym, krajowym i ponadnarodowym oraz do podnoszenia świadomości obywateli w tym zakresie. W związku z powyższym, zgodnie z art. 2 ust. 2 Rozporządzenia CERVP wyróżnia się 4 komponenty: (i) wartości unijne; (ii) równość prawa i równość płci; (iii) zaangażowanie i udział obywateli; (iv) zwalczanie przemocy, w tym przemocy ze względu na płeć. Treść poszczególnych komponentów zostaje wyjaśniona w kolejnych artykułach i preambule.

3. W myśl art. 3, celem komponentu wartości unijne jest zaangażowanie organizacji obywatelskich w propagowanie i obronę *wartości unijnych* na każdym z tych poziomów. Preambuła wprost wskazuje, że chodzi tutaj o wartości wskazane w art. 2 TUE i KPP, których obrona w każdym państwie członkowskim jest konieczna w celu realizacji interesów UE (motywy 1 i 2).
4. Komponent „Równość prawa i równość płci” ma obejmować propagowanie równości i zapobieganie *nierównościom i dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną oraz zwalczaniu tych nierówności i tej dyskryminacji, a także poszanowaniu zasady niedyskryminacji ze względów, o których mowa w art. 21 Karty* (art. 2 pkt 1) Rozporządzenia CERVP, a także propagowania *pełnego korzystania przez kobiety z przysługujących im praw*, propagowania niedyskryminacji oraz zwalczanie *rasizmu, ksenofobii i wszelkich form nietolerancji, w tym homofobii, bifobii, transfobii, interfobii oraz nietolerancji ze względu na tożsamość płciową*, jak również propagowanie praw dzieci i osób niepełnosprawnych (art. 2 pkt 2) oraz prawa związanych z obywatelstwem UE i ochroną danych osobowych (art. 2 pkt 3). Zgodnie z motywem (4) Preambuły *Ostatecznym celem jest wspieranie i utrzymanie otwartego, pluralistycznego, integracyjnego i demokratycznego społeczeństwa opartego na prawach i równości.*
5. Artykuł 5 Rozporządzenia CERVP w ramach komponentu Zaangażowanie i udział obywateli. Jego głównymi zadaniami ma być *wspieranie projektów mających na celu upamiętnianie decydujących momentów dla współczesnej historii Europy, takich jak dojście do władzy reżimów autorytarnych i totalitarnych; propagowaniu udziału obywateli i stowarzyszeń przedstawicielskich w życiu demokratycznym i obywatelskim Unii* czy propagowanie wymian między tymi obywatelami. Zgodnie z motywem (9) Preambuły *Działania dotyczące pamięci powinny obejmować refleksję nad korzeniami*



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

reżimów totalitarnych we współczesnej historii Europy – w szczególności nazizmu, który doprowadził do Holokaustu; faszyzmu; stalinizmu oraz totalitarnych reżimów komunistycznych – i powinny upamiętniać ofiary ich zbrodni.

6. Zgodnie z art. 6 CERVP głównym celem komponentu zwalczania przemocy (Daphne) miałyby być w kolejności *zapobieganie na wszystkich poziomach wszelkim formom przemocy ze względu na płeć stosowanej wobec kobiet i dziewcząt i przemocy domowej oraz zwalczaniu tych zjawisk* połączone z implementacją Konwencji Stambulskiej; zapobieganie przemocy wobec m.in. dzieci i osób LGBTIQ. Motyw (11) Preambuły rozwija, że (...) *ogólny postęp w zakresie równości płci uległ zahamowaniu. Dyskryminacja oraz nierówne traktowanie kobiet i dziewcząt, jak również różne formy przemocy wobec nich naruszają ich prawa podstawowe i uniemożliwiają im pełne uczestnictwo w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym społeczeństwa. W związku z powyższym Szczególne znaczenie ma aktywne zwalczanie stereotypów oraz rozwiązywanie problemu cichej dyskryminacji i dyskryminacji krzyżowej. W motywie (12) Preambuły zapisano między innymi, że Istnieje też potrzeba aktywnego zwalczania stereotypów dotyczących płci od najmłodszych lat, a także wszelkich form mowy nienawiści i przemocy w internecie. W tym kontekście zasadnicze znaczenie nadal ma wspieranie organizacji broniących praw kobiet i innych podmiotów działających w tym obszarze, ponadto ważne jest przyznawanie finansowania na mocy Programu organizacjom społeczeństwa obywatelskiego propagującym równość płci, walczącym z przemocą ze względu na płeć oraz propagującym prawa kobiet, w tym zdrowie i prawa seksualne i reprodukcyjne, oraz prawa osób LGBTIQ we wszystkich państwach członkowskich. Ponadto, zgodnie z motywem (14) Program powinien wspierać działania mające na celu zapobieganie wszelkim formom dyskryminacji, rasizmowi, ksenofobii, afrofobii, antysemityzmowi, antycyganizmowi, nienawiści wobec muzułmanów i wszelkim formom nietolerancji, w tym homofobii, bifobii, transfobii, interfobii i nietolerancji ze względu na tożsamość płciową, zarówno w internecie, jak i poza nim, jak również nietolerancji wobec osób należących do mniejszości, z uwzględnieniem dyskryminacji z wielu przyczyn jednocześnie, oraz zwalczanie tych zjawisk.*
7. Artykuł 10 wskazuje, że środki finansowe na podstawie Rozporządzenia CERVP można otrzymać na wszelkie działania przyczyniające się do osiągnięcia jednego z celów. W Załączniku I jako przykładowe działania wymieniono m.in. *podnoszenie świadomości; wzajemne uczenie się i wymianę dobrych praktyk; działania analityczne i monitorujące*



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

mające na celu lepsze zrozumienie sytuacji w państwach członkowskich czy udzielanie wsparcia organizacjom społeczeństwa obywatelskiego.

8. Na realizację tych działań przeznaczono w myśl art. 7 Rozporządzenia CERVP 641.705.000 EUR (art. 7 ust. 1), następnie zwiększone o dodatkowe 800.000.000 EUR (art. 7 ust. 2), z których ok. 45% przeznaczono na wsparcie programu wartości unijnych, ok. 25% przeznaczono odpowiednio na łączną realizację celów zapewniania równości płci i zwalczania przemocy oraz społeczeństwa obywatelskiego. 80.000.000 EUR mogło być przydzielone do dowolnego komponentu (art. 7 ust. 3 i 4). Spośród środków przydzielonych na realizację celów w zakresie wspierania wartości unijnych, zwalczania nierówności i zwalczania przemocy, co najmniej 50% środków miało trafić na wsparcie działań organizacji społeczeństwa obywatelskiego, z czego 40% do lokalnych i regionalnych (art. 7 ust. 5). Dodatkowo co najmniej 40% z powyższych środków przeznaczonych na wsparcie zwalczania nierówności i zwalczanie przemocy miało być przeznaczonych na finansowanie zapobiegania przemocy ze względu na płeć, a 15% na działania propagujące równość płci (art. 6 ust. 6). Spośród środków przeznaczonych na rzecz kształtowania społeczeństwa obywatelskiego z kolei min. 65% miało być przeznaczone na uczestnictwo w życiu obywatelskim i 15% na działania dotyczące pamięci (art. 7 ust. 7). Zgodnie z art. 20 Rozporządzenia CERVP beneficjenci przyznawanych środków zobowiązani są do informowania opinii publicznej o pochodzeniu środków z budżetu unijnego. Art. 21 Rozporządzenia CERVP nakłada z kolei na państwa członkowskie obowiązek utworzenia punktów informujących o zawartości i treści programu.
9. Art. 9 Rozporządzenia CERVP wskazuje na właściwe formy realizacji finansowania unijnego, w szczególności wskazując, że jest on realizowany wg metody zarządzania bezpośredniego, lub, alternatywnie, zarządzania pośredniego, które w myśl art. 62 ust. 1 lit. c) obejmuje możliwość przekazywania środków m.in. podmiotom prawa publicznego i prywatnego w państwach członkowskich. Zgodnie z art. 12 Rozporządzenia CERVP środki przyznawane w ramach tego programu stanowią dotacje w rozumieniu Rozporządzenia Finansowego, przy czym w myśl art. 12 ust. 2 oceniać wnioski mogą również eksperci zewnętrzni. Art. 13 Rozporządzenia CERVP przewiduje możliwość kumulowania finansowania przyznawanego w ramach tego i innych programów. Artykuł 14 określa kryteria kwalifikowalności, jako uprawnione wskazując m.in. podmioty prawne mające siedzibę w państwie członkowskim lub państwie trzecim stowarzyszonym z Programem, przewiduje ponadto możliwość przekazywania środków



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

z programu na rzecz podmiotów z sieci equinet. Art. 15 wskazuje na konieczność przyjęcia programu prac w akcie wykonawczym Komisji, którego wykonanie będzie następnie monitorowane w oparciu o Załącznik II do Rozporządzenia CERVP oraz akty delegowane Komisji (art. 16). Załącznik II wskazuje kryteria ilościowe (ilość objętych osób i innych podmiotów) z uwzględnieniem podziału na płeć. Zgodnie z art. 17 Komisja będzie dokonywała oceny śródkresowej i końcowej Programu. Motyw (18) Preambuły wskazuje na szczególną rolę zapewniania równości płci *Zgodnie z art. 8 i 10 TFUE wszystkie działania w ramach Programu powinny wspierać uwzględnianie aspektu płci i celów związanych z niedyskryminacją. W ocenie śródkresowej i końcowej Programu należy zbadać jego wpływ w aspekcie płci, aby ustalić, w jakim stopniu przyczynia się on do osiągnięcia równości płci, oraz aby ocenić, czy Program nie wywiera niezamierzonego negatywnego wpływu na równość płci(...) Ważne jest również, aby udzielać wnioskodawcom informacji na temat sposobów uwzględniania równości płci, w tym na temat stosowania w razie konieczności narzędzi uwzględniania aspektu płci, takich jak sporządzanie budżetu z uwzględnieniem aspektu płci oraz oceny wpływu w aspekcie płci. Przy zasięganu opinii ekspertów i zainteresowanych stron należy brać pod uwagę równowagę płci.*

10. Art. 11 przewiduje ponadto utworzenie grupy dialogu obywatelskiego na potrzeby zapewnienia dialogu z beneficjentami programu, zaś art. 8 zawiera postanowienia dotyczące udziału państw trzecich w Programie.

11. W motywie (32) Preambuły podkreślono, że do środków przyznawanych na podstawie Rozporządzenia CERVP zastosowanie mają przepisy dotyczące wydatkowania środków z budżetu UE, w tym przepisy dotyczące ogólnej warunkowości.

Procedowane regulacje: Agora 2028-2034

12. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające program „AgoraEU” na lata 2028-2034 oraz uchylające rozporządzenie UE 2021/692 i UE 2021/818 („**Rozporządzenia AgoraEU**”), zachowując w swojej konstrukcji wiele elementów rozporządzenia CERVP przewiduje jednocześnie wprowadzenie istotnych zmian.



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

13. Przede wszystkim Rozporządzenie Agora ma zbierać w ramach jednego instrumentu programy obecnie regulowane w ramach różnych rozporządzeń. Zgodnie z art.3 ust. 2 ma ono zbierać komponent „Kreatywna Europa”, regulowany wcześniej w ramach odrębnego programu, Komponent „Media+”, realizowany przedtem również poprzez odrębne instrumenty, dotyczący finansowaniu sektora audiowizualnego i sektora informacyjnego; komponent „CERV+” odnoszący się do materii regulowanej omawianym wyżej Rozporządzeniem CERV. Art. 3 ust. 3 wprost wskazuje, że celem Rozporządzenia AgoraEU są działania przekrojowe zmierzające do wytwarzania synergii pomiędzy tymi obszarami. Owa synergia, zgodnie z art. 10 a) Rozporządzenia AgoraEU powinna dotyczyć w szczególności wzmocnienia synergii *w dziedzinie kultury, mediów i społeczeństwa obywatelskiego oraz ochrona integralności dyskursu publicznego, a tym samym wzmocnienie odporności demokratycznej, gotowości społecznej oraz zaangażowania kulturalnego i obywatelskiego.*
14. W ramach komponentu media szczególna rola przypada celowi szczegółowemu „informacje”. Zgodnie z art. 6, *program powinien również wspierać działania mające na celu ochronę i wzmocnienie demokracji w Unii, wzmocnienie zaufania publicznego do demokracji i instytucji demokratycznych, wzmocnienie gotowości i odporności demokratycznej, wspieranie zaangażowania obywateli, ich uczestnictwa i świadomości wspólnej historii i wspólnych wartości; zwiększeniu produkcji, dystrybucji i konsumpcji profesjonalnych treści dziennikarskich, w tym relacji na temat spraw dotyczących Unii; zacieśnianiu współpracy i promowaniu środków mających na celu monitorowanie i ochronę internetowej przestrzeni informacyjnej, w tym wykrywanie i zwalczanie dezinformacji oraz zagranicznych manipulacji informacjami i ingerencji w informacje.*
15. W ramach komponentu CERV+ bardziej bezpośrednio przedstawiono cele związane z ochroną unijnego *status quo*. Zgodnie z art. 7 lit. d), celem programu jest m.in. *pielęgnowanie dynamicznej przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego poprzez budowanie zdolności organizacji społeczeństwa obywatelskiego, obrońców praw człowieka i innych odpowiednich podmiotów, które działają na wszystkich szczeblach w zakresie ochrony i promowania praw zapisanych w Traktacie.*
16. W ramach programu demokratyczne uczestnictwo i praworządność w art. 9 jako cele określono m.in. *ochronę i pielęgnowanie praw wynikających z obywatelstwa Unii, a także uczestnictwa i zaangażowania obywateli w życie*



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

demokratyczne i obywatelskie Unii oraz wspieraniu otwartych, odpornych, opartych na prawach i równych społeczeństw opartych na praworządności oraz wspieranie wolnych, sprawiedliwych, odpornych, dostępnych i sprzyjających włączeniu społecznemu procesów wyborczych i demokratycznych.

17. Powyższe deklarowane cele w zakresie zwiększenia synergii pomiędzy różnymi programami znajdują odzwierciedlenie w szczegółowych postanowieniach instytucjonalnych. Przede wszystkim, w odróżnieniu od Rozporządzenia CERVP, w Rozporządzeniu AgoraEU brak jest postanowień dotyczących sposobu podziału środków finansowych. Wyliczenia takie zawarte są wyłącznie w ocenie skutków regulacji (pkt 3.2.1.1.), z 1,8 mld EUR na komponent „Kreatywna Europa”; 3,2 mld na komponent MEDIA+ i 3,6 mld EUR na komponent CERVP+, jednak nie są one wiążące również z punktu widzenia reguł programowania budżetowego. Zwiększa to więc w sposób istotny swobodę Komisji w przeliczaniu środków pomiędzy poszczególnymi programami.¹
18. Synergia ta jest tym bardziej istotna, jeżeli wziąć pod uwagę drastyczne zwiększenie ilości środków przekazywanych w ramach Rozporządzenia AgoraEU do, zgodnie z art. 11 ust. 1 ponad 8,5 mld EUR, co wg wyliczeń Europejskiego Trybunału Obrachunkowego oznacza wzrost o 77% w cenach z 2025 r.²
19. Wreszcie Rozporządzenie AgoraEU zdecydowanie bardziej bezpośrednio artykułuje cele polityki unijnej w zakresie celów kształtowania dyskursu demokratycznego w państwach członkowskich. W uzasadnieniu zostaje między innymi wprost wskazane, że Rozporządzenie AgoraEU ma służyć zaradzeniu kryzysowi legitymacji instytucji unijnych. W myśl jego uzasadnienia, *Wartości Unii są poddane wewnętrznej i zewnętrznej presji, w tym w związku z wyzwaniami dotyczącymi praworządności, nierównościami, dyskryminacją, naruszeniami praw podstawowych, malejącym zaufaniem do instytucji demokratycznych, a także osłabieniem wiary w procesy demokratyczne.* Kryzysowi temu można jednak zaradzić kierując odpowiednie strumienie finansowania. Zgodnie z treścią uzasadnienia *Interwencja finansowa UE w tych obszarach ma istotne znaczenie z punktu widzenia zdolności do wspierania inkluzywnego i partycypacyjnego sprawowania rządów (...), zaś spadek wsparcia finansowego i politycznego ma niekorzystny wpływ na tradycyjną rolę niezależnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego w równoważeniu tych tendencji.* W związku z powyższym *W obszarze dotyczącym*

¹ Zob. też Opinię 11/26 Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, s.15.

² Opinia 11/26 Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, s. 5.



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

równości, obywateli, praw i wartości wniosek przyczyni się do ochrony demokracji, praworządności, praw podstawowych i równości, ograniczenia dyskryminacji i wzmocnienia społeczeństwa obywatelskiego.

20. Powyższe kwestie znajdują odzwierciedlenie w treści Rozporządzenia AgoraEU. Zgodnie z motywem (4) Preambuły, *Wolne i pluralistyczne media oraz społeczeństwo obywatelskie należą do najważniejszych strażników systemów demokratycznych Unii, ponieważ odgrywają kluczową rolę w kształtowaniu odporności demokratycznej, dlatego należy objąć je wsparciem.* W myśl motywu (14) Preambuły *Demokracje w Unii stoją w obliczu coraz większych wyzwań. Czynniki takie jak dezinformacja, polaryzacja społeczna i nienawiść, które wpływają na procesy wyborcze i inne procesy demokratyczne, potęgują spadek zaufania obywateli do instytucji i procesów demokratycznych. Aby zwiększyć odporność europejskiej demokracji, należy przyjąć podejście uwzględniające całe społeczeństwo.* Podkreślono także okoliczność, że Rozporządzenie AgoraEU służy tutaj ochronie art. 2 TUE: zgodnie z motywem 24 Preambuły, *Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej potwierdził, że Unia jest konstrukcją prawną opierającą się na zasadniczym założeniu, zgodnie z którym każde państwo członkowskie dzieli z wszystkimi innymi państwami członkowskimi – i uznaje, że państwa te dzielą z nim – wspólne wartości, na których opiera się Unia i które wskazano w art. 2 TUE, skąd wynika, że w dziedzinach wchodzących w zakres kompetencji Unii może ona podjąć działania w celu zapewnienia poszanowania wartości określonych w art. 2 TUE.* Dlatego też, w myśl motywu (27) Preambuły, *Rozporządzenie AgoraEU powinno również wspierać działania mające na celu ochronę i wzmocnienie demokracji w Unii, wzmocnienie zaufania publicznego do demokracji i instytucji demokratycznych, wzmocnienie gotowości i odporności demokratycznej, wspieranie zaangażowania obywateli, ich uczestnictwa i świadomości wspólnej historii i wspólnych wartości*

21. Rozwinięciu ulegają również pojęcia istniejące na gruncie Rozporządzenia CERVP. W motywie (15) wspomina się, że *program powinien promować działania mające na celu przeciwdziałanie wszelkim formom dyskryminacji i nietolerancji, a mianowicie dyskryminacji bezpośredniej i pośredniej, z naciskiem na **szczególne formy dyskryminacji strukturalnej i intersekcyjnej**, aby przyczynić się do realizacji odpowiednich ram polityki Unii.* Motyw (17) wyjaśnia z kolei, że działania UE realizowane Rozporządzeniem AgoraEU powinny obejmować *działania na rzecz wolności od przemocy ze względu na płeć, zapewnienia najwyższych standardów zdrowia, w tym*



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

w szczególności w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego, równości wynagrodzeń i wzmocnienia pozycji ekonomicznej, równowagi między życiem zawodowym a prywatnym oraz opieki, równego traktowania w zakresie zatrudnienia, możliwości rozwoju kariery i warunków pracy, wysokiej jakości edukacji sprzyjającej włączeniu, udziału w życiu politycznym i równej reprezentacji oraz mechanizmów instytucjonalnych służących realizacji praw kobiet, a także aktywne zwalczanie stereotypów płci i zwalczanie dyskryminacji interseksjonalnej.

22. Ważnego kontekstu dostarcza ponadto zamierzana synergia Rozporządzenia AgoraEU z innymi instrumentami wymienionymi w ramach Tarczy Demokracji. Zgodnie z motywem (13) *Wolne i pluralistyczne media oraz społeczeństwo obywatelskie należą do najważniejszych strażników systemów demokratycznych Unii, ponieważ odgrywają kluczową rolę w kształtowaniu odporności demokratycznej, dlatego należy objąć je wsparciem* Wyzwania te mają wpływ na przychody z działalności informacyjnej i rozpowszechnianie informacji, a tym samym osłabiają rentowność mediów informacyjnych i zmniejszają zaufanie publiczne do tych mediów oraz ograniczają dostęp obywateli do różnorodnych, profesjonalnie przygotowywanych europejskich treści dziennikarskich. Unia powinna wspierać rentowny, niezależny i zróżnicowany ekosystem informacyjny, chronić zagrożonych dziennikarzy, promować wolność i pluralizm mediów oraz wzmacniać integralność przestrzeni informacyjnej poprzez promowanie środków i zacieśnianie współpracy w celu zwalczania dezinformacji oraz wspierania umiejętności cyfrowych i umiejętności korzystania z mediów, w tym wśród młodych ludzi.

Ocena Skutków Rozporządzenia AgoraEU

23. Rozporządzenie AgoraEU należy rozpatrywać w szerszym kontekście działań instytucji unijnych mających na celu wzmocnienie oddziaływania instytucji europejskich na procesy polityczne w państwach członkowskich. Już na poziomie samej treści propozycji legislacyjnej artykułuje się wprost, że przekazywane środki mają służyć realizacji tzw. „wartości unijnych”, ze szczególnym uwzględnieniem zasady państwa prawnego. W jego słownictwie pojawiają się również wszystkie pojęcia charakterystyczne dla ostatniego prawodawstwa unijnego, takie jak „dezinformacja”, niepożądany język debaty publicznej czy erozja zaufania do instytucji demokratycznych. W szczególności wprost powoływany jest art. 2 TUE, wraz z dotyczącym go orzecnictwem TSUE. Utrzymany, a nawet



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

rozbudowane zostają daleko idące postanowienia dotyczące zwalczania nietolerancji i nierówności w duchu ideologii woke.

24. Co istotne, w treści rozporządzenia wielokrotnie podkreślana jest konieczność osiągnięcia synergii zarówno wewnętrznej (pomiędzy programami, których dotyczy Rozporządzenie AgoraEU), jak i zewnętrznej (z innymi działaniami unijnymi). Nie powinno to dziwić, zważywszy na wskazanie wprost na Rozporządzenie AgoraEU jako narzędzie realizacji celów polityki unijnej w stanowiącym niejako matrycę dla działań unijnych komunikacie Komisji Tarcza Demokracji.³ W szczególności Rozporządzenie AgoraEU stanowi dobrą ilustrację działań Komisji mających na celu stworzenie europejskiej przestrzeni informacyjnej poddanej ścisłej reglamentacji i izolowanej od informacji prezentujących punkty widzenia odbiegające od głównego nurtu. Nie tylko bowiem przewiduje ono istotne wsparcie finansowe dla mediów prezentujących punkt widzenia instytucji europejskich, lecz także przewiduje wymierne wsparcie finansowe dla organizacji pozarządowych, które będą współkształtowały krajobraz mediów elektronicznych m.in. jako zaufane podmioty sygnalizujące (*trusted flaggers*), czy też organizacje zasiadające w gremiach doradczych, zgodnie z postanowieniami m.in. Aktu o Usługach Cyfrowych czy Aktu o Sztucznej Inteligencji i przyjmowanych na ich podstawie kodeksach czy wytycznych.
25. Ów wpływ będzie tym bardziej istotny, jeżeli wziąć z jednej strony drastyczne zwiększenie środków wydawanych przez instytucje na sprzymierzone organizacje (ok. 77%), z drugiej znaczne uelastycznienie mechanizmów ich wydatkowanie (brak podziału pomiędzy poszczególne programy na podstawie przepisów samego Rozporządzenia).
26. Adresatów tej presji zdradza dobór dotychczasowych działań Komisji: unijna kategoria »populizmu« obejmuje w praktyce przede wszystkim środowiska i polityków odwołujących się do suwerenności państw członkowskich, czego dowodzi wybiórcze stosowanie warunkowości wobec Węgier, Słowacji czy Polski. W tym ujęciu wielokrotne zwiększenie puli rozdzielanej przez Komisję nie jest neutralnym wsparciem społeczeństwa obywatelskiego, lecz instrumentem kształtowania polityki wewnętrznej państw członkowskich.

³ Komunikat Komisji z 12 listopada 2025 r. JOIN(2025) 791 final *European Democracy Shield: Empowering Strong and Resilient Democracies*, s. 28.



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

27. Pamiętać należy, że proces legislacyjny jeszcze nie został zakończony, nie istnieją jeszcze ponadto akty wykonawcze do Rozporządzenia, które będą miały istotne znaczenie, dla oceny sposobu rozdysponowywania środków unijnych. Zważywszy jednak na obrany kierunek całego procesu, nie należy spodziewać się osłabienia zarysowanych wyżej mechanizmów.

Możliwe sankcje w wypadku prób ograniczenia finansowania polskich podmiotów ze środków unijnych

28. Siłę oddziaływania Rozporządzenia AgoraEU dodatkowo wzmacnia okoliczność, że próby ograniczenia finansowania organizacji pozarządowych działających w państwie członkowskim ze środków unijnych groziłyby sankcjami ze strony instytucji unijnych.
29. W tym kontekście przypomnienia wymaga w szczególności wyrok TSUE z 18 czerwca 2020 r. w sprawie C 78/18 *Komisja p. Węgrom*. W orzeczeniu tym TSUE przesądził niedopuszczalność krajowej regulacji nakazującej organizacjom pozarządowym ujawnianie faktu otrzymywania wsparcia finansowego zza granicy, jako dyskryminującej. Tym bardziej można więc zakładać, że w razie ewentualnego sporu za sprzeczne z prawem UE zostanie uznane ograniczanie wsparcia finansowego przewidzianego dla organizacji pozarządowych bezpośrednio w prawie unijnym.
30. Przechodząc do analizy potencjalnych sposobów Jeśli chodzi o środki sankcyjne, którymi dysponuje Komisja, istnieją dwie główne możliwości. Po pierwsze, Komisja mogłaby wszcząć postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i nałożyć karę pieniężną na podstawie art. 258 i 260 skonsolidowanej wersji Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, str. 47–390). Po drugie, można by zastosować pozatraktatowy mechanizm warunkowości przewidziany w rozporządzeniu (UE, Euratom) 2020/2092 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii („**Rozporządzenie w sprawie warunkowości**”).
31. Pierwsza opcja, mająca silne umocowanie w traktatach, byłaby bardziej sformalizowana i zajęłaby więcej czasu, ponieważ Komisja musiałaby przeprowadzić postępowanie wyjaśniające, a następnie sporządzić uzasadnioną opinię, w której wezwałaby dane państwo członkowskie do usunięcia wszelkich niezgodności z prawem Unii Europejskiej. W przypadku odmowy ze strony państwa członkowskiego, Komisja mogłaby wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) i wnioskować o



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

stwierdzenie naruszenia. Gdyby trybunał uznał roszczenie za zasadne, państwo członkowskie byłoby zobowiązane zapewnić przestrzeganie prawa Unii Europejskiej. Dopiero w razie niewywiązania się z tego Komisja mogła żądać zapłaty kary pieniężnej. Sytuacja ta uległa jednak ostatnio zmianie: TSUE coraz częściej skłania się do stosowania sankcji finansowych jako środka tymczasowego, nawet przed stwierdzeniem naruszenia prawa UE.

32. Jednak nawet biorąc pod uwagę ten trend orzeczniczy, mechanizmy traktatowe i tak dają Komisji znacznie mniejsze możliwości oddziaływania niż Rozporządzenie w sprawie warunkowości, które uprawnia Komisję do ograniczenia wypłaty środków UE na rzecz państwa członkowskiego wykazującego niedociągnięcia w zakresie zdolności do zarządzania nimi. Te niedociągnięcia są rozumiane szeroko, a Rozporządzenie wprost uznaje również kwestie tzw. praworządności za uzasadnioną podstawę do zamrożenia środków.⁴ Procedura ma charakter uznaniowy i angażuje Komisję oraz, w ograniczonym zakresie, także Radę. Co istotne, Rozporządzenie ma zastosowanie do wszelkiego rodzaju funduszy UE. Biorąc pod uwagę dotychczasowe działania Komisji, można w sposób uzasadniony wyobrazić sobie scenariusz, w którym próby ograniczenia wpływu finansowanych z budżetu UE mediów i organizacji pozarządowych na debatę publiczną doprowadziłyby do zamrożenia przez Komisję funduszy UE dla tego państwa członkowskiego. A zagrożenie to nie jest bynajmniej wyłącznie teoretyczne. Komisja na przykład wykorzystwała w sposób instrumentalny przepisy budżetowe UE, aby wstrzymać wypłaty dla Polski środków z KPO (w oparciu o rzekome niespełnienie kamieni milowych), by natychmiast uwolnić je po zwycięstwie wyborczym Koalicji Obywatelskiej. Ponadto wypłata środków dla Węgier została zamrożona na podstawie decyzji Komisji Europejskiej⁵, a wobec Słowacji wysuwano groźby wykorzystania rozporządzenia w sprawie warunkowości jako broni w związku z jej niedawnymi zmianami

⁴ *Mechanizm warunkowości dotyczący praworządności: Rada decyduje o zawieszeniu 6,3 mld euro w związku z jedynie częściowymi działaniami naprawczymi podjętymi przez Węgry*, Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, 12 grudnia 2022 r., <https://www.consilium.europa.eu/en/press/pressreleases/2022/12/12/rule-of-law-conditional-mechanism/>, dostęp: 1 marca 2026 r. Komisja Europejska ostatecznie zawarła porozumienie z węgierskim rządem, które następnie zostało zbadane przez TSUE.

⁵ *Mechanizm warunkowości dotyczący praworządności: Rada decyduje o zawieszeniu 6,3 mld euro w związku z jedynie częściowymi działaniami naprawczymi podjętymi przez Węgry*, Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, 12 grudnia 2022 r., <https://www.consilium.europa.eu/en/press/pressreleases/2022/12/12/rule-of-law-conditional-mechanism/>, dostęp: 1 marca 2026 r. Komisja Europejska ostatecznie zawarła porozumienie z węgierskim rządem, które następnie zostało zbadane przez TSUE.



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

konstytucyjnymi, które uznają m.in. fakt istnienia dwóch płci biologicznych oraz wartość rodziny.⁶

33. W tym kontekście można tylko nadmienić, że w związku z faktem, że Rozporządzenie o warunkowości odnosi się do wydatkowania wszelkich środków z budżetu unijnego i nie zawiera ograniczeń co do zakresu własnego stosowania, brak w Rozporządzeniu AgoraEU bezpośrednich odwołań do niego nie będzie wpływał na stosowanie tego mechanizmu.
34. Należy wreszcie pamiętać o roli sądów krajowych w określaniu wykładni i egzekwowaniu prawa Unii Europejskiej. Zgodnie z prawem Unii Europejskiej sądy krajowe są zobowiązane do jego bezpośredniego stosowania. Zgodnie z interpretacją TSUE prawo UE ma pierwszeństwo nawet przed konstytucjami krajowymi. Ponadto każdy sąd krajowy jest uprawniony do wystąpienia do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z pytaniem prejudycjalnym dotyczącym wykładni i stosowania prawa Unii Europejskiej. Oznacza to, że nawet jeśli państwa członkowskie podejmą działania legislacyjne lub organizacyjne w celu ochrony wolności słowa, mogą one nadal zostać skutecznie podważone przez strategiczne postępowania sądowe oraz sędziów-krajowych odmawiających stosowania przepisów prawa krajowego sprzecznych z prawem europejskim.

⁶ Oświadczenie w sprawie zmian ustawodawczych dotyczących ochrony sygnalistów, zaproponowanych przez rząd Słowacji, Prokuratura Europejska (EPPO), 28 listopada 2025 r., <https://www.eppo.europa.eu/en/media/news/statement-regarding-legislative-amendments-proposedslovak-government-whistle-blower>, dostęp: 1 marca 2026 r.