

# OPINIA PRAWNA

adw. prof. INP PAN dr hab. Maciej Taborowski

r.pr. Mirosław Wróblewski  
na początkowym etapie opinii do 12.2023 r.

Wzmocnienie skuteczności  
komitetów monitorujących  
w poszanowaniu przestrzegania  
Karty Praw Podstawowych  
Unii Europejskiej.

1 kwietnia 2024 r.



Ogólnopolska  
Federacja  
Organizacji  
Pozarządowych

## Przedmiot opinii:

Wzmocnienie skuteczności komitetów monitorujących w poszanowaniu przestrzegania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

## Opracowanie:

adw. prof. INP PAN dr hab. Maciej Taborowski

r.pr. Mirosław Wróblewski (na początkowym etapie opinii do grudnia 2023 r.)

## Data:

1 kwietnia 2024 r.

## Zawartość:

1.	Niewystarczające narzędzia do efektywnej realizacji zadań Komitetów Monitorujących w kontekście poszanowania Karty Praw Podstawowych	3
2.	Tworzenie narzędzi wspierających KM na podstawie zasady effet utile	7
2.1.	Podwaliny teoretyczne tworzenia narzędzi na podstawie effet utile	7
2.2.	Zastosowanie zasady effet utile w kontekście zadań KM w świetle rozporządzenia 2021/1060	12
3.	Propozycje wzmocnienia skuteczności komitetów monitorujących w poszanowaniu przestrzegania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej	18
3.1.	Monitorowanie spełniania warunku podstawowego	18
3.2.	Skargi/zawiadomienia o naruszeniu KPP	19
3.3.	Propozycje dotyczące zmiany charakteru i funkcji (kompetencji) Komitetów Monitorujących	24

**Ekspertyza została przygotowana w ramach prac Programu Rzecznictwa Funduszowego OFOP, który finansowany jest ze środków Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności, European Climate Foundation oraz Civitates. #perspektywa2027**

# 1. Niewystarczające narzędzia do efektywnej realizacji zadań Komitetów Monitorujących w kontekście poszanowania Karty Praw Podstawowych

Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza kompetencji i uprawnień komitetów monitorujących (dalej także jako: **KM**)<sup>1</sup> określonych w przepisach UE, prawa polskiego oraz innych dokumentach pod kątem ich skuteczności w zakresie zapewnienia poszanowania Karty Praw Podstawowych UE (dalej także jako: **KPP**).

Podstawę dla powoływania komitetów monitorujących stanowi art. 38 rozporządzenia 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (Dz. Urz. UE L Nr 231 z 30.06.2021 r., str. 159 ze zm.; dalej jako: **rozporządzenie 2021/1060**). Obecność organizacji pozarządowych w KM wynika ze zgodności z zasadą partnerstwa, tzw. kodeksem partnerstwa, czyli z zasadami ujętymi w rozporządzeniu delegowanym Komisji (UE) nr 240/2014 z dnia 7 stycznia 2014 r. w sprawie europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (Dz. Urz. UE L 74, 14.3.2014, s. 1).

Ustawodawca europejski przewidział dla KM liczne i ważne funkcje. Zgodnie z motywem 16 rozporządzenia 2021/1060, w okresie programowania 2021-2027 (dalej także jako: **okres**

---

<sup>1</sup> Komitet monitorujący, o którym mowa w art. 38 rozporządzenia 2021/1060 oraz w art. 15 ustawy wdrożeniowej.

programowania), państwa członkowskie powinny regularnie przedstawiać komitetowi monitorującemu (i Komisji) postępy we wdrażaniu programów.

Z kolei art. 40 ust. 1 rozporządzenia 2021/1060 określa, że KM w szczególności analizuje:

- a. postępy we wdrażaniu programu oraz osiągnięciu celów pośrednich i celów końcowych;
- b. wszelkie kwestie mające wpływ na wykonanie programu i środki podjęte w celu zaradzenia tym kwestiom;
- c. wkład programu w sprostanie powiązanych z wdrażaniem programu wyzwaniom wskazanym w stosownych zaleceniach dla poszczególnych krajów;
- d. elementy oceny *ex ante* wymienione w art. 58 ust. 3 rozporządzenia i dokument strategiczny, o którym mowa w art. 59 ust. 1;
- e. postęp dokonany w przeprowadzaniu ewaluacji, syntez, ich wyników i wszelkich działaniach następczych podjętych na ich podstawie;
- f. realizację działań w zakresie komunikacji i widoczności;
- g. w stosownych przypadkach, postępy we wdrażaniu operacji o znaczeniu strategicznym;
- h. spełnienie warunków podstawowych i ich stosowanie przez cały okres programowania.

Komitety monitorujące odgrywają istotną rolę w procesach zarządzania funduszami Unii Europejskiej, w konsekwencji wpływając na sposób, w jaki wydatkowane są środki europejskie oraz na jakie cele i działania są one przeznaczane. W nowym aktualnym okresie finansowania 2021-2027 poszanowanie przestrzegania unijnych praw podstawowych określonych w KPP stało się nowym warunkiem podstawowym o charakterze horyzontalnym (ang. *enabling condition*), szczególnie istotnym w kontekście wprowadzonej w prawie UE w odniesieniu do funduszy UE zasady warunkowości. W rozporządzeniu 2021/1060 KM otrzymały zatem niezwykle ważne nowe zadanie.

Analiza obowiązujących przepisów rozporządzenia wskazuje na to, że komitetom monitorującym państwa członkowskie zobowiązane są zapewnić **odpowiednie środki w celu**

**skutecznego wykonywania ich zadań.** Jest to więc regulacja, która wskazuje na cel, który powinien być osiągnięty i zapewniony, przede wszystkim przez takie ukształtowanie kompetencji i uprawnień KM, by założony cel mogły one zrealizować w sposób możliwie efektywny i pełny, oraz takie ukształtowanie procedur i mechanizmów współpracy z innymi organami (ciałami) zaangażowanymi w zarządzanie funduszami UE, aby zapewnić poszanowanie KPP jako warunku podstawowego.

Przepis art. 40 rozporządzenia 2021/1060 jest przepisem nakładającym na państwa członkowskie obowiązek w sposób podobny, jak czyni to art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, nakazując państwom zapewnienie takiego ukształtowania sądów krajowych, by zapewnić realizację zasady skutecznej ochrony sądowej (prawnej). Z orzecznictwa TSUE wiadomo, że zasadzie tej przypisano istotną treść normatywną, z której wynika obowiązek państw członkowskich takiego ukształtowania sądownictwa krajowego, by przede wszystkim zapewniały one skuteczność ochrony prawnej roszczeń i praw wywodzonych z prawa UE. Konstrukcja normatywna art. 40 rozporządzenia 2021/1060, nie precyzując wprost kompetencji, uprawnień oraz procedur, pozostawiając te kwestie autonomii proceduralnej państw członkowskich (podobnie jak czyni to art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE), stawia jednak w sposób jednoznaczny i stanowczy oczekiwanie zapewnienia komitetom monitorującym takich kompetencji i środków proceduralnych, które pozwolą im (i ich członkom) na realizację celu poszanowania warunku podstawowego przestrzegania KPP w toku wydatkowania funduszy UE.

Należy zauważyć, że art. 40 rozporządzenia 2021/1060, określający cel funkcjonowania KM, nie jest przepisem bezpośrednio skutecznym, z lektury którego można odczytać konkretne uprawnienia proceduralne tego organu. Przypomnieć jednak należy, że funkcje wykonywane przez komitety monitorujące nie są zadaniem samym w sobie, kolejną biurokratyczną konstrukcją prawną, lecz ich skuteczna realizacja przesądza o zapewnieniu przestrzegania praw podstawowych w UE, w tym w szczególności KPP w ramach realizacji zasady partnerstwa. Jak podkreśla TSUE, Unia Europejska jest zaś wspólnotą prawa i jej istotą jest zapewnienie skutecznej realizacji praw jednostki. Zaniechania państw członkowskich, które powstrzymują się od wyposażenia komitetów monitorujących w odpowiednie kompetencje, uprawnienia i środki proceduralne, utrudniając bądź wręcz uniemożliwiając zapewnienie poszanowania

warunku podstawowego, należy odczytywać jako naruszenie obowiązków traktatowych państw członkowskich, w tym unijnej zasady lojalnej współpracy zawartej w art. 4(2) TUE, a tym samym za naruszenie prawa unijnego, które powinno spotkać się z odpowiednią reakcją Komisji Europejskiej, tj. wszczęciem procedury przeciwnaruszeniowej na podstawie art. 258 TFUE.

W aktualnym stanie prawnym, w którym ustawodawca europejski wskazał cel działania komitetów monitorujących w rozporządzeniu 2021/1060, nakładając na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia efektywności działania tego organu w osiągnięciu tego celu, właściwym porządkiem prawnym, w którym powinna nastąpić konkretyzacja tego obowiązku poprzez wyposażenie KM w odpowiednie kompetencje, uprawnienia i środki proceduralne, jest przede wszystkim krajowy porządek prawny – ustawodawstwo krajowe.

W świetle powyższego ustawodawca krajowy powinien w pierwszym rzędzie wypełnić treścią normatywną zobowiązania unijne wynikające z rozporządzenia 2021/1060. W pierwszej kolejności – w świetle obowiązującej obecnie ustawy – konieczne jest uzupełnienie uprawnień przypisanych komitetom monitorującym. Uregulowane aktualnie w ustawie z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027 (Dz. U. z 2022 r. poz. 1079 ze zm.; dalej jako: **ustawa wdrożeniowa**) uprawnienie m.in. pozyskiwania przez KM rocznych raportów nie jest narzędziem pozwalającym na efektywne wykonywanie zadań KM, celem których jest przecież przede wszystkim zapewnienie skuteczności poszanowania warunku podstawowego.

Uregulowania w prawie krajowym wymaga także procedura wykonywania uprawnień przez komitety monitorujące. Konieczne jest zabezpieczenie w przepisach prawa skuteczności wykonywania tych uprawnień, np. poprzez wyraźne określenie konsekwencji opóźnień w realizacji kompetencji KM, a także odmowy współpracy bądź zaniechania współpracy ze strony organów lub instytucji.

Warto przy tym dodać, że zgodnie z Wytycznymi Komisji z 2016 r., „[j]eżeli chodzi o funkcje i obowiązki komitetu monitorującego w ramach ustanawiania systemu zarządzania, monitorowania i kontroli, najważniejsze prawa i zasady zawarte w karcie obejmowałyby ochronę

danych osobowych, niedyskryminację, różnorodność językową, równość kobiet i mężczyzn, integrację osób niepełnosprawnych, równość wobec prawa oraz prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu”<sup>2</sup>.

## 2. Tworzenie narzędzi wspierających KM na podstawie zasady *effet utile*

### 2.1. Podwaliny teoretyczne tworzenia narzędzi na podstawie *effet utile*

Teoretycznie, oczywiście istnieje w prawie Unii Europejskiej możliwość tworzenia czy uzupełniania mechanizmów zapewniających realizację celów i skuteczności tego prawa na poziomie państw członkowskich. W tym względzie kluczową rolę odgrywa zasada *effet utile* prawa UE (zasada praktycznej skuteczności prawa UE). Skuteczność prawa unijnego w powyższym rozumieniu jest elementem „nowego porządku prawnego” ustanowionego przez unijne traktaty. Porządku, który, choć zakorzeniony w prawie międzynarodowym, wywiera w kontekście systemów prawa krajowego skutki daleko wykraczające poza skutki przypisywane tradycyjnym umowom (organizacjom) międzynarodowym. TSUE stoi bowiem na stanowisku, że „traktaty założycielskie Unii ustanawiają, w odróżnieniu od zwykłych umów międzynarodowych, nowy porządek prawny, dysponujący własnymi instytucjami, na rzecz którego państwa ograniczają w coraz szerszym zakresie swoje prawa suwerenne i którego podmiotami są nie tylko państwa członkowskie, ale i pochodzące z nich jednostki.”<sup>3</sup>. Ten nowy porządek prawny posiada swoje własne „ramy konstytucyjne i zasady założycielskie, szczególnie rozwiniętą strukturę instytucjonalną, jak również zupełny system przepisów prawnych”<sup>4</sup>, zapewniający jego funkcjonowanie. Istotną cechą tego nowego porządku prawa międzynarodowego jest to, że prawo unijne „pochodzi z niezależnego źródła, jakie stanowią traktaty” oraz wykazuje się „nadrzędnością względem prawa państw członkowskich”, a także szeroko rozwiniętą zasadą skutku bezpośredniego<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Zawiadomienie Komisji z dnia 23 lipca 2016 r. „Wytyczne dotyczące zapewnienia poszanowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej przy wdrażaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych”, (2016/C 269/01), pkt 3.2.

<sup>3</sup> Opinia TSUE nr 2/13, pkt 157.

<sup>4</sup> Opinia TSUE nr 2/13, pkt 158.

<sup>5</sup> Ibidem, pkt 166.

Powyższe orzecznictwo TSUE nawiązuje do tezy, że prawo UE, jako system oparty na rządach prawa,<sup>6</sup> zawiera autonomiczne (niezależne od prawa krajowego) zasady pozwalające samodzielnie zapewnić jego skuteczność w krajowych porządkach prawnych<sup>7</sup>. Zdaniem TSUE, wraz z wejściem w życie dawnego TEWG<sup>8</sup> (obecnie TUE i TFUE<sup>9</sup>) powstał na jego podstawie autonomiczny porządek prawny ze specyficznym celem, którym jest utworzenie rynku wewnętrznego. Cel ten wymaga ujawnienia (odkrycia, stworzenia) niezbędnych mechanizmów prawnych zabezpieczających jego efektywne osiągnięcie. W przekonaniu TSUE, wspomniane mechanizmy mogą, acz nie muszą, wynikać bezpośrednio z litery traktatu. Mogą też zostać zaczerpnięte z jego ogólnego „brzmienia” czy „ducha”, albo powstać na skutek innych zobowiązań, które traktat nakłada na państwa członkowskie, jednostki lub instytucje unijne. Innymi słowy, mechanizmy, które są niezbędne do osiągnięcia celów traktatu, nie muszą mieć w nim wyraźnej podstawy prawnej. Wystarczy, że zostaną uznane za konieczne do osiągnięcia celów UE albo do urzeczywistnienia uprawnień przyznanych jednostkom na podstawie unijnego porządku prawnego. Co ważniejsze, mechanizmy te powinny zapewniać unijnemu porządkowi prawnemu pełną (praktyczną) efektywność, a oprócz tego być efektywne również same w sobie. Należyta efektywność prawa unijnego (zasada efektywności) w tym znaczeniu zabezpiecza istotę unijnego porządku prawnego i podstawowe cele integracji (zasada efektywności/skuteczności systemowej). Obowiązek zapewnienia prawu unijnemu należytej efektywności ciąży na podstawie art. 4 ust. 3 TUE (zasada lojalności) na wszystkich organach państw członkowskich, także na organach tworzonych przez państwa członkowskie. Takimi instytucjami są również powoływane przez państwo członkowskie komitety monitorujące (art. 38 ust. 1 rozporządzenia 2021/1060).

Tak rozumiana specyfika unijnego porządku prawnego oraz wymóg zapewnienia jego pełnej efektywności stanowią oś, wokół której TSUE zbudował z biegiem lat „trzon” najważniejszych zasad unijnego systemu prawnego, niemających bezpośrednich podstaw normatywnych w

---

<sup>6</sup> Zgodnie z art. 2 TUE, UE opiera się na zasadzie państwa prawnego.c

<sup>7</sup> Zob. m.in. wyrok TSUE 294/83 Parti écologiste "Les Verts" p. Parlamentowi Europejskiemu, pkt 23 oraz wyrok TSUE C-50/00 P Unión de Pequeños Agricultores p. Radzie Unii Europejskiej, pkt 40.

<sup>8</sup> Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (1957), CELEX nr 11957E/TXT.

<sup>9</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – zob. Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej oraz Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 83 z 30.3.2010, s. 1.



traktacie (obecnie w TUE i TFUE). Skuteczność była powoływana przez TSUE w wyroku *Costa* jako jedna z przyczyn ustanowienia zasady pierwszeństwa prawa unijnego<sup>10</sup>. W wyroku *Simmenthal*<sup>11</sup> TSUE uznał, że efektywność prawa unijnego byłaby zagrożona, a fundamenty, na których opiera się UE, zakwestionowane, gdyby państwa członkowskie mogły jednostronnie ustanawiać i stosować przepisy niedające się pogodzić z prawem unijnym. Taki sam sposób argumentacji przy zastosowaniu koncepcji, zgodnie z którą należy prawu unijnemu zapewnić pełną skuteczność, TSUE przyjął stwierdzając, że wynika z niej obowiązek zarządzenia przez sąd krajowy środków tymczasowych (choć taka możliwość nie wynikała z prawa krajowego)<sup>12</sup>, a także przy ustanawianiu odpowiedzialności odszkodowawczej państw członkowskich UE za naruszenie prawa unijnego<sup>13</sup>, niekiedy również wbrew państwom członkowskim zaangażowanym w postępowanie przed TSUE<sup>14</sup>. Zasada skuteczności systemowej zastosowana została również jako uzasadnienie dla ustanowienia odpowiedzialności odszkodowawczej jednostek za naruszenie prawa UE (w ramach unijnego prawa konkurencji)<sup>15</sup>, czy też dla przyznania UE kompetencji do stanowienia przepisów z zakresu prawa karnego<sup>16</sup>. Troska o skuteczność prawa unijnego może powodować objęcie zakresem zastosowania prawa unijnego pewne kwestie leżące w kompetencjach wyłącznych państw członkowskich UE. I tak potencjalne zagrożenie dla skuteczności jednej ze swobód unijnych (towarów, osób, usług, kapitału, obywatelstwa UE) lub dla skuteczności prawa UE w ogóle powoduje, że zdaniem TSUE pod wpływem prawa unijnego pozostają m.in. regulacje dotyczące obliczania kwoty wolnej od zajęcia w ramach egzekucji<sup>17</sup>, pisownia imion i nazwisk osób fizycznych<sup>18</sup>, czy zakaz używania nazwisk zawierających tytuł szlachecki<sup>19</sup>.

<sup>10</sup> Wyrok TSUE w sprawie 6/64 Flaminio Costa p. Ente Nazionale Energia Elettrica (ENEL), pkt 3.

<sup>11</sup> Wyrok TSUE w sprawie C-106/77 Simmenthal, pkt. 17-18 oraz 21-23.

<sup>12</sup> Wyrok TSUE w sprawie C-213/89 The Queen p. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd i in., pkt. 21-22.

<sup>13</sup> Wyrok TSUE w sprawie C-6/90 i C-9/90 Andrea Francovich i in. p. Republice Włoskiej, pkt 35 i pkt 39.

<sup>14</sup> Zob. np. wyrok TSUE w sprawie C-46/93 i C-48/93 Brasserie du Pêcheur, pkt. 20, 31, 39 oraz 52.

<sup>15</sup> Zob. wyrok TSUE w sprawie C-453/99 Courage Ltd p. Bernard Crehan oraz Bernard Crehan p. Courage Ltd and Others Courage, , pkt 26, a także wyrok w połączonych sprawach C-295/04 do C-298/04 Vincenzo Manfredi p. Lloyd Adriatico Assicurazioni SpA (C-295/04), Antonio Cannito p. Fondiaria Sai SpA (C-296/04) i Nicolò Tricarico (C-297/04) i Pasqualina Murgolo (C-298/04) p. Assitalia SpA., pkt 60.

<sup>16</sup> Wyrok TSUE w sprawie C-176/03 Komisja p. Radzie

<sup>17</sup> Wyrok TSUE w sprawie C-224/02 Heikki Antero Pusa p. Osuuspankkien Keskinäinen Vakuutusyhtiö.

<sup>18</sup> Wyrok TSUE w sprawie C-391/09 Malgožata Runevič-Vardyn i Łukasz Paweł Wardyn p. Vilnius miesto savivaldybės administracija i inni.

<sup>19</sup> Wyrok TSUE. w sprawie C-208/09 Ilonka Sayn-Wittgenstein p. Landeshauptmann von Wien.

Skuteczność systemowa ma wpływ nie tylko na podstawowe zasady systemu prawa unijnego, ale jest przez TSUE stosowana również do realizacji celów na niższym poziomie regulacji, mających charakter cząstkowy, np. w ramach konkretnego aktu prawnego. Taka sytuacja miała właśnie miejsce w odniesieniu do dyrektywy 98/34 ustanawiającej procedurę notyfikacji przepisów technicznych<sup>20</sup>. Dyrektywa ta ma na celu ochronę, za pomocą kontroli prewencyjnej, swobodnego przepływu towarów, który jest jedną z podstaw rynku wewnętrznego UE. Kontrola ta jest o tyle przydatna, że przepisy techniczne objęte dyrektywą mogą stanowić przeszkody w handlu między państwami członkowskimi, które to przeszkody dopuszczalne są jedynie wówczas, gdy są one niezbędne, aby spełnić wymogi nadrzędne, których przestrzeganie leży w interesie ogólnym<sup>21</sup>. Innymi słowy, państwa członkowskie zobowiązane są na mocy art. 8 dyrektywy 98/34 do notyfikowania Komisji przepisów (przed ich przyjęciem), spełniających definicję przepisu technicznego, tak, aby Komisja mogła wyeliminować potencjalne bariery dla swobodnego przepływu towarów (i po części również dla tzw. usług społeczeństwa informacyjnego), zanim one powstaną. Dla jasności, sam fakt notyfikacji, bądź jej brak, nie przesądza jeszcze o tym, czy ostatecznie przepis krajowy jest merytorycznie zgodny z prawem unijnym. W szczególności, w razie braku notyfikacji, niestosowność przepisu technicznego jest całkowicie niezależna od kwestii, czy przepis ten narusza np. swobodę przepływu towarów, czy też jest z tą swobodą zgodny.

Dyrektywa 98/34 nie przewiduje wprost żadnej sankcji wobec państw członkowskich, które zaniedbają obowiązek notyfikacji. Jako że jest to obowiązek powstający w relacji UE-państwo członkowskie, Komisja może oczywiście w takim wypadku wszcząć przed TSUE postępowanie o stwierdzenie uchybienia na podstawie art. 258 TFUE. W razie niewykonania wyroku stwierdzającego uchybienie, Komisja może następnie wnioskować o nałożenie na państwo członkowskie kary pieniężnej na podstawie art. 260 TFUE, by zdyscyplinować państwo członkowskie do wykonania wyroku. Takie postępowanie, jeżeli zostanie wszczęte, może trwać nawet kilka lat. Jego skuteczność jest więc ograniczona, bowiem w tym czasie przepis krajowy, który stanowi przeszkodę w swobodnym przepływie towarów, formalnie pozostaje w mocy i

---

<sup>20</sup> Dyrektywa 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasady dotyczące usług społeczeństwa informacyjnego (Dz. Urz. UE L 204, s. 37), zwana dalej „dyrektywą 98/34”.

<sup>21</sup> Podobnie wyrok TSUE w sprawie C-194/94 CIA Security International, pkt 40 i w sprawie C-226/97 Lemmens, pkt 32.

wywiera skutki prawne. Dlatego TSUE uznał, niezależnie od wyraźnego brzmienia dyrektywy 98/34, że ponieważ obowiązek notyfikacji, o którym mowa w art. 8 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 98/34, stanowi główny środek sprawowania kontroli prewencyjnej swobodnego przepływu towarów, „jego skuteczność wzmocni fakt, że dyrektywę tę interpretować się będzie w ten sposób, iż niedopełnienie obowiązku notyfikacji stanowi istotne uchybienie proceduralne, które może powodować, że odnośne przepisy techniczne nie mogą być stosowane przez sąd, a w rezultacie nie mają mocy obowiązującej wobec osób prywatnych.”<sup>22</sup> „Jednostka może powołać się na „brak [dopełnienia wymagania] notyfikacji [wynikającego] z art. 8 dyrektywy 98/34, a na organach krajowych spoczywa obowiązek odmowy zastosowania nienotyfikowanego przepisu krajowego”<sup>23</sup>.

Potwierdza to wyrok *Lidl Italia*, z którego wynika, że „art. 8 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 98/34 należy interpretować w ten sposób, że do sądu krajowego należy odmowa zastosowania przepisu prawa krajowego stanowiącego przepis techniczny, [...], jeżeli nie został on notyfikowany Komisji przed jego przyjęciem”<sup>24</sup>.

Co więcej, jak orzekł TSUE, „taki właśnie skutek naruszenia obowiązków wynikających z dyrektywy 83/189<sup>25</sup> nie zależy od żadnego wyraźnego przepisu, który by go przewidywał. Jak już zostało stwierdzone, bezsporne jest, że celem dyrektywy jest ochrona swobodnego przepływu towarów poprzez uprzednią kontrolę o charakterze prewencyjnym i że obowiązek notyfikacji stanowi zasadniczy sposób wykonywania tej kontroli wspólnotowej. Skuteczność tej kontroli jest tym silniejsza, że dyrektywę należy interpretować w ten sposób, iż naruszenie obowiązku notyfikacji stanowi poważne uchybienie proceduralne, powodujące bezskuteczność spornych przepisów technicznych wobec jednostek.”<sup>26</sup>

Z orzecnictwa TSUE wynika, że art. 8 dyrektywy 98/34 (przewidujący obowiązek notyfikacji) jest na tyle jasny i precyzyjny, że może być powoływany przez podmioty indywidualne wprost w

<sup>22</sup> Zob. wyroki w sprawie *CIA Security International*, pkt 44, 48 i 54 oraz *Lemmens*, pkt 33.

<sup>23</sup> Zob. wyrok TSUE w sprawie *C-159/00 Sapod Audic p. Eco-Emballages SA.*, teza 3 sentencji.

<sup>24</sup> Zob. wyrok TSUE w sprawie *C-303/04 Lidl Italia Srl p. Comune di Stradella*, Zb. Orz. 2005, s. I-07865, pkt 24.

<sup>25</sup> Dyrektywa 83/189 odpowiada w interesującym nas zakresie treści dyrektywy 98/34, która stanowi konsolidację dyrektywy 83/189 – zob. motyw (1) dyrektywy 98/34.

<sup>26</sup> Wyrok *CIA Security*, pkt 48.

postępowaniach przed organami krajowymi, by wyłączyć w rozstrzyganych przez nie sprawach stosowanie przepisów krajowych, które wbrew obowiązkowi wynikającemu z dyrektywy nie zostały notyfikowane<sup>27</sup>. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TSUE:

„zawsze gdy przepisy dyrektywy z punktu widzenia ich treści wydają się bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne, można się na nie powołać wobec wszelkich przepisów prawa krajowego niezgodnych z dyrektywą”<sup>28</sup>

„Artykuły 8 i 9 dyrektywy 83/189 ustanawiają (...) dla państw członkowskich konkretny obowiązek notyfikacji Komisji projektów przepisów technicznych jeszcze przed ich wydaniem. Ponieważ z punktu widzenia treści tych artykułów, są one bezwarunkowe i dostatecznie precyzyjne, jednostki mogą się na nie powoływać przed sądem krajowym.”<sup>29</sup>

## **2.2. Zastosowanie zasady *effet utile* w kontekście zadań KM w świetle rozporządzenia 2021/1060**

Powyższy sposób oddziaływania zasady *effet utile* można przenieść na stosowanie rozwiązań w kontekście funkcji i zadań KM w świetle rozporządzenia 2021/1060. Teoretycznie można za pomocą tej zasady podjąć w konkretnych okolicznościach operację wykładni rozporządzenia w świetle zasady *effet utile*, by wywieść konkretne narzędzia, na których mogłyby polegać KM. Taki sposób działania jest jednak obarczony ryzykiem, że krajowi piastuni instytucjonalni będą mieć inny pogląd na temat narzędzi, które mogą zostać wykorzystane. Dodatkowo, organy publiczne ujawniają raczej tendencję do literalnego stosowania rozwiązań wyraźnie zawartych w ustawach krajowych (ewentualnie aktach prawa UE), ale nie są przyzwyczajone do działania na podstawie tak otwartych zasad i metod wykładni, jak zasada *effet utile*. Stąd bardziej pożądane wydaje się uzupełnienie prawa krajowego albo rozporządzenia unijnego o konkretne rozwiązania wzmacniające pozycję KM. Niemniej, te same albo podobne rozwiązania, które

---

<sup>27</sup> Wyrok CIA Security, pkt 44-45.

<sup>28</sup> Wyrok CIA Security, pkt 42.

<sup>29</sup> Wyrok CIA Security, pkt 44. Art. 8 i 9 dyrektywy 83/189 odpowiadają art. 8 i 9 dyrektywy 98/34, która stanowi konsolidację dyrektywy 83/189 – zob. motyw (1) dyrektywy 98/34.

mogą być przedmiotem interwencji legislacyjnej mogłyby, przynajmniej po części zostać wywiedzione również z zasady *effet utile* na tle rozporządzenia 2021/1060.

Odnosząc się wprost do stwierdzeń zawartych w rozporządzeniu 2021/1060 oraz do pytań stanowiących podstawę niniejszej opinii, wiele postanowień kryje w sobie potencjał, który może być wykorzystany w świetle zasady *effet utile*.

Przede wszystkim w świetle art. 9 ust. 1 rozporządzenia 2021/1060 państwa członkowskie mają zapewnić poszanowanie praw podstawowych i KPP w procesie wdrażania funduszy oraz spełnianie i przestrzeganie warunków podstawowych przez cały okres programowania (art. 15 ust. 6 rozporządzenia 2021/1060). Jest to zobowiązanie o charakterze gwarancyjnym, którego efekt w każdym wypadku musi zostać uzyskany przez państwo członkowskie, działające w jego imieniu instytucje oraz zostać zagwarantowany przez ustanowione przez to państwo regulacje prawne (stosowane przez organy administracji i sądy).

W tym świetle, skoro KM dokonuje przeglądu wszystkich kwestii mających wpływ na postępy w osiągnięciu celów programu (art. 38 ust. 3 rozporządzenia 2021/1060), a zarazem analizuje wszelkie kwestie mające wpływ na wykonanie programu (art. 40 ust. 1 lit b rozporządzenia 2021/1060) oraz spełnienie warunków podstawowych i ich stosowanie przez cały okres programowania (art. 40 ust. 1 lit. h rozporządzenia 2021/1060), zgodnie z wykładnią tych przepisów w świetle zasady *effet utile*, KM musi mieć możliwość efektywnego wykonywania swoich zadań, a zarazem powinien w tym względzie również móc oddziaływać skutecznie w sytuacji, w której analiza ujawni niedociągnięcia programu w zakresie praw podstawowych.

W praktyce więc termin „analizuje” użyty w art. 40 ust. 1 rozporządzenia 2021/1060 w świetle wspomnianego zespołu przepisów i w świetle zasady *effet utile* oznacza, że analiza ta musi być skutecznie przeprowadzana, a zarazem prowadzić również ewentualnie do skutecznego uzdrowienia sytuacji, w której KM w wyniku analizy wykryje niespełnienie wymogów dotyczących warunków podstawowych czy KPP.

W odniesieniu do skutecznego przeprowadzania analizy, istotną rolę pełni instytucja zarządzająca (IZ), która „wspiera” działania KM (art. 72 lit. c) poprzez dostarczanie KM „wszelkich” informacji niezbędnych do wykonywania jego zadań (art. 75 lit. a). Oznacza to, że KM ma prawo domagać się wszelkich informacji niezbędnych do wykonywania zadań i prawo krajowe, czy IZ nie mogą odmówić mu dostarczenia tych informacji. W szczególności nie można ograniczać zakresu informacji do rocznego sprawozdania, o którym mowa jest w art. 40 ust. 2 rozporządzenia 2021/1060. Oznacza to także, że przykładowo nie ma podstaw odmowa udzielenia informacji KM na art. 48 ust. 1 tzw. ustawy wdrożeniowej (projekty w trybie niekonkurencyjnym). W szczególności KM musi mieć też możliwość zapoznania się z dokumentacją konkursową w sytuacji, w której zaistniała konieczność (podejrzenie – czy to na skutek raportu rocznego, czy też na skutek informacji pozyskanych z innych źródeł), że dany projekt realizowany jest z naruszeniem zasad podstawowych lub KPP.

Co więcej, nie oznacza to również, że KM ograniczony jest w toku dokonywania analizy jedynie do uzyskiwania informacji od IZ. Jeżeli jest to niezbędne do skutecznego wykonywania analizy pod kątem spełniania warunków podstawowych, wydaje się, że KM musi mieć możliwość uzyskiwania również informacji od innych instytucji państwowych, zobowiązanych, jako państwo członkowskie, do zapewnienia skuteczności rozporządzeniu 2021/1060. Wymóg ten należy rozpatrywać z całą pewnością w kontekście instytucji państwa, które dysponują niezbędnymi informacjami, ale także tymi, które mogą takie niezbędne informacje uzyskać np. od osób trzecich. Wymóg efektywności nakazywałby lojalną współpracę innych instytucji państwowych (art. 4 ust. 3 TUE) w zakresie skutecznego pozyskiwania informacji przez KM na potrzeby wykonywanych zadań. Efektywność może być też zapewniona przez odpowiednie współdziałanie IZ jako pośrednika do uzyskiwania informacji od innych podmiotów państwowych. Dodatkowo nic nie stoi na przeszkodzie, by te same zasady i przepisy stanowiły podstawę przyjmowania informacji od obywateli w celu ich wykorzystania w analizie prowadzonej na podstawie art. 40 ust. 1 rozporządzenia 2021/1060. Takie procedury mogłyby także zostać uregulowane również wyraźnie w prawie krajowym, by uzyskać w tym zakresie jednoznaczność.

Analiza spełniania warunków podstawowych i ich stosowania przez cały okres programowania (art. 40 ust. 1 rozporządzenia 2021/1060) również powinna być rozumiana jako dokonywanie wszelkich czynności niezbędnych do ustalenia przez KM, czy warunki te są spełniane czy też nie. W tym celu KM może nie tylko pozyskiwać informacje, ale również niezbędne dokumenty czy opinie. W tym celu KM powinien mieć do dyspozycji aparat pomocniczy, w tym możliwość uzyskiwania opinii prawnych w odniesieniu do kwestii stanowiących przedmiot analizy. Efektywność w tym zakresie będzie się zaś wiązała z koniecznością zapewnienia odpowiedniego finansowania dla realizacji tych zadań. Skuteczność tego postanowienia powinna jednak iść w kierunku jego rozumienia w taki sposób, że KM musi mieć możliwość pozyskania wszelkich niezbędnych jej czynników, by dokonać skutecznej analizy. Analiza ta zaś powinna być ukierunkowana na stwierdzenie czy warunki podstawowe są spełniane i stosowane, czy też nie. Jej sensem byłaby więc ocena przez KM spełnienia warunków podstawowych i ich stosowania przez cały okres programowania.

Powstaje zatem pytanie, jakie działania powinny być podjęte w razie stwierdzenia przez KM, że warunki te nie są przestrzegane. W szczególności, czy wystarczające jest, aby w tym zakresie członkowie KM otrzymywali raz do roku zbiorczą informację z wykonania programów (art. 40 ust. 2 lit. b), które KM mają zatwierdzać. W tym względzie wydaje się, że efektywność analizy i wyników tej analizy, w szczególności w razie wykrycia nieprawidłowości w odniesieniu do warunków podstawowych albo KPP powinna uwzględniać ogólny obowiązek zapewnienia poszanowania praw podstawowych i KPP w procesie wdrażania funduszy przez cały okres programowania (art. 15 ust. 6 rozporządzenia 2021/1060). W tym celu KM może wydawać decyzje i zalecenia (art. 75 lit. b rozporządzenia 2021/1060) wobec IZ. Nie wydaje się, by wydawanie decyzji przez KM było ograniczone jedynie do kwestii, które KM „zatwierdza” w świetle art. 40 ust. 2 rozporządzenia 2021/1060. Wydaje się, że wydawanie zaleceń i decyzji jest możliwe w kontekście wykonywania wszystkich kompetencji KM wskazanych w rozporządzeniu 2021/1060. Zatem, w razie ustalenia w toku analizy, o której jest mowa w art. 40 ust. 1 rozporządzenia 2021/1060, że warunki podstawowe lub wymogi KPP nie są spełniane i stosowane w okresie programowania, KM może wydać w tym względzie zalecenia lub decyzje, a IZ zobowiązana będzie zapewnić w tym względzie „dalsze działania”. W świetle wymogu efektywności oznaczałoby to, że IZ zobowiązana będzie w świetle zasady lojalności co najmniej

do zbadania problemu i poinformowania KM o sposobie rozwiązania stwierdzonego przez KM problemu.

W obecnym stanie regulacyjnym nie jest do końca jasne, jakie skutki prawne powinny wywierać decyzje KM. O ile zalecenia, zgodnie z art. 249 TFUE, nie mają mocy wiążącej, o tyle decyzje wiążą adresata, do którego są skierowane. W świetle art. 75 rozporządzenia 2021/1060, nie jest do końca jasne, jaki dokładnie skutek ma decyzja wydawana przez KM, a w szczególności czym różni się wydawanych przez KM zaleceń (poza sytuacją, w której zatwierdza określone działania w świetle art. 40 ust. 2 rozporządzenia 2021/1060). W odniesieniu do obu kategorii aktów istnieje bowiem ten sam wymóg, wyrażony w art. 75 lit b) rozporządzenia 2021/1060 tj. obowiązek zapewnienia przez IZ „dalszego działania”. W świetle zasady *effet utile* i charakteru decyzji na mocy art. 249 TFUE, należałoby jednak uznać, że decyzje KM wiążą IZ i że jest ona w zasadzie zobowiązana do ich wykonania.

W razie niewykonania pozostaje kwestia sądowego egzekwowania takiej decyzji KM, która jednak na tym etapie pozostanie poza zakresem niniejszej opinii. O ile jednak będzie można uznać, że decyzje KM mają moc wiążącą, to w świetle zasady skutecznej ochrony sądowej (art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE) oraz wymogu ustanowienia przez państwo członkowskie skutecznych mechanizmów służących zapewnieniu zgodności programów z KPP, będzie musiała istnieć skuteczna ścieżka egzekwowania tych decyzji. Powyżej sygnalizowane kwestie powinny zostać dookreślone na poziomie prawa krajowego, ale też w samym rozporządzeniu 2021/1060.

W pytaniach leżących u podstaw opinii pojawił się również problem kryteriów zatwierdzanych przez KM, stosowanych przy wyborze operacji przez IZ (art. 40 ust. 2 lit a) rozporządzenia 2021/1060). W tym względzie przepisy rozporządzenia 2021/1060 nakładają obowiązek przestrzegania warunków podstawowych i KPP na państwo członkowskie, KM ma zaś za zadanie analizę spełniania tych warunków przez cały okres programowania i monitorowania działań IZ w tym względzie. Pojawia się więc pytanie, czy możliwe jest nałożenie na beneficjentów obowiązku przestrzegania KPP UE w ramach kryteriów, które zatwierdzają KM. W tym względzie należałoby przede wszystkim sięgnąć do zasad ustalania zakresu zastosowania KPP, która stosownie do jej art. 51 dotyczy sytuacji, w której państwo



członkowskie stosuje prawo UE. KPP nie ma zatem bezpośredniego zastosowania do beneficjentów, jeżeli nie są oni instytucją państwową albo emanacją państwa. Nie oznacza to jednak, że nie można zobowiązać beneficjentów, którzy prima facie nie są związani KPP, by byli związani jej postanowieniami na mocy innych przepisów krajowych albo warunków zawartych w programach finansowanych ze środków unijnych. Warunkiem wstępnym byłoby jednak to, że konkretne przepisy KPP da się zastosować wobec podmiotów indywidualnych tj. że przepis KPP ma potencjał, żeby nakładać obowiązki również na jednostki, które nie stanowią emanacji państwa. W tym względzie pomocne mogą być inne akty prawa UE, które nakładają obowiązki na jednostki w kontekście KPP (a zatem otwierają również zastosowanie KPP), takich jak ochronę danych osobowych, czy równość kobiet i mężczyzn. Z całą pewnością kryteria stosowane przy wyborze operacji mogą w świetle treści rozporządzenia 2021/1060 zawierać informację i uświadamiać beneficjenta, że jego działania związane z wydatkowaniem funduszy uzyskanych w trybie rozporządzenia 2021/1060 będą oceniane pod kątem spełnienia wymogów podstawowych, w tym KPP. W naszym przekonaniu nie stanowi to przesunięcia zbyt dużej odpowiedzialności na beneficjenta. Kryteria mogłyby odwoływać się do świadomości beneficjenta co do tego pod jakim kątem oceniane będą jego działania w ramach danej operacji.

### **3. Propozycje wzmocnienia skuteczności komitetów monitorujących w poszanowaniu przestrzegania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej**

Dotychczas analiza prawna kwestii zapewnienia skuteczności komitetów monitorujących w przestrzeganiu warunku podstawowego odnosiła się do aktualnego obowiązującego stanu prawnego.

Tymczasem jako dodatkową możliwość należy rozważyć potrzebę i możliwość podjęcia nowelizacji przepisów rozporządzenia 2021/1060 oraz przepisów ustawowych w odniesieniu do kompetencji, uprawnień oraz środków proceduralnych pozostających w dyspozycji KM.

Poniższe propozycje i rozważania odnoszą się do merytorycznych kwestii związanych z zadaniami KM, które powinny zostać uregulowane, bez przesądzenia jednak, czy taka regulacja powinna nastąpić w prawie Unii czy w prawie krajowym, bądź też na obu poziomach jednocześnie.

#### **3.1. Monitorowanie spełniania warunku podstawowego**

Analizując ryzyko naruszenia KPP w procesach wsparcia z funduszy UE niezwykle istotną fazą, o wysokim ryzyku wpływu na prawa i wolności, jest faza oceny projektów, w której ważną rolę odgrywają komitety monitorujące (zob. art. 73 ust. 1 rozporządzenia 2021/1060). Należy zatem uregulować procedurę zgłaszania sytuacji wskazujących na możliwość naruszenia KPP, tak aby nie doszło do pozytywnej oceny projektu, w ramach którego ryzyko naruszenia KPP będzie wyższe od pomijalnego. Do tego przyjąć trzeba wcześniej odpowiednie narzędzia pozwalające osobom uczestniczącym w ocenie na przeprowadzenie obiektywnej i profesjonalnej oceny ryzyka wpływu projektu na prawa i wolności (ang. *Fundamental Rights Impact Assessment*).

Z dostępnych informacji wynika, że w ramach „samooceny” przedstawionej przez Polskę (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej) Komisji Europejskiej, procedura w odniesieniu do programów finansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności oraz Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji powinna przewidywać właściwe działania realizowane przez Rzecznika Funduszy Europejskich powołanego w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej oraz odpowiednich Rzeczników Funduszy na poziomie województw. Struktury te i instytucje powinny zostać uregulowane ustawowo w sposób wyraźny w opisanej prawem procedurze.

Konieczne jest przyjęcie dodatkowych rozwiązań prawnych w zakresie roli i zadań KM w odniesieniu do monitorowania zgodności danego programu i projektów z KPP, które stanowią skuteczną realizację wymogów wskazanych w kryterium nr 2 warunku podstawowego, tj. rozwiązań dotyczących zgłaszania komitetowi monitorującemu przypadków niezgodności operacji wspieranych z Funduszy z Kartą oraz skarg o nieprzestrzeganie Karty złożonych zgodnie z mechanizmami przyjętymi na mocy art. 69 ust. 7 rozporządzenia 2021/1060.

### **3.2. Skargi/zawiadomienia o naruszeniu KPP**

Obowiązek organów krajowych polegający na zapewnieniu poszanowania i ochrony praw podstawowych jest szczególnie istotny w odniesieniu do skarg dotyczących możliwego naruszenia postanowień karty, które państwa członkowskie mogą otrzymywać<sup>30</sup>. Wiąże się z tym obowiązek zapewnienia skutecznych rozwiązań w zakresie badania skarg dotyczących europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych wnoszonych przez osoby prawne lub fizyczne.

Zgodnie z art. 69 ust. 7 rozporządzenia 2021/1060, państwa członkowskie przyjmują rozwiązania mające na celu zapewnienie skutecznego rozpatrywania skarg dotyczących Funduszy. Za określenie zakresu, przepisów i procedur dotyczących tych rozwiązań

---

<sup>30</sup> Zawiadomienie Komisji z dnia 23 lipca 2016 r. „Wytyczne dotyczące zapewnienia poszanowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej przy wdrażaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych”, (2016/C 269/01), pkt 3.4.

odpowiadają państwa członkowskie w zgodzie ze swoimi ramami instytucjonalnymi i prawnymi. Nie stanowi to uszczerbku dla ogólnej możliwości kierowania skarg do Komisji przez obywateli i zainteresowane strony. Na wniosek Komisji państwa członkowskie rozpatrują skargi złożone do Komisji objęte zakresem programów wdrażanych w tych państwach oraz informują Komisję o rezultatach tych działań. Rozporządzenie dodaje, że do celów niniejszego artykułu skargi obejmują wszelkie spory pomiędzy potencjalnymi i wybranymi beneficjentami w odniesieniu do zaproponowanych lub wybranych operacji oraz wszelkie spory ze stronami trzecimi dotyczące wdrażania programu lub operacji w jego ramach, bez względu na kwalifikację prawnych środków dochodzenia roszczeń ustanowionych na mocy prawa krajowego.

Zgodnie z przepisami rozporządzenia 2021/1060 (kryterium nr 1 warunku podstawowego dotyczącego KPP) komitety monitorujące powinny otrzymywać informacje dotyczące zgłoszeń o podejrzeniu niezgodności z Kartą, oraz przypadków niezgodności operacji wspieranych z funduszy UE z postanowieniami KPP (stwierdzenia naruszeń). Przepisy powinny szczegółowo uregulować od kogo, w jakich interwałach czasowych KM otrzymuje takie informacje (w szczególności od: Instytucji Zarządzającej, instytucji kontrolnych – np. urzędów skarbowych, NIK, RIO, niezależnych instytucji ochrony prawa i praw obywatelskich – RPO, RPD, Rzecznik Finansowy, PUODO), maksymalny czas rozpatrzenia zgłoszenia.

Minimalny zakres dostarczanego zestawienia/informacji o naruszeniach Karty Praw Podstawowych UE powinien zawierać następujące informacje:

- liczbę zgłoszeń/liczbę naruszeń;
- rodzaj podmiotów zgłaszających podejrzenia;
- działania podjęte przez instytucje w ramach analizy złożonego zgłoszenia;
- działania naprawcze podjętych przez instytucje w przypadku wykrytych naruszeń;
- wnioski wynikające z analizy zgłoszeń składanych w ramach programu.

W sposób wyraźny powinna zostać również przewidziana przepisami możliwość składania zawiadomień o możliwości naruszeniu KPP przez organizacje społeczne (pozarządowe), np. działające na rzecz dostępności lub równego traktowania, przestrzegania praworządności lub ogólnie praw człowieka.

W odniesieniu do ewentualnej regulacji w prawie polskim warto byłoby przyjąć rozwiązanie przewidujące możliwość składania zawiadomień o możliwości naruszenia KPP bez konieczności wykazania interesu prawnego lub faktycznego. Warto zauważyć, że taki mechanizm został już wprowadzony do polskiego systemu prawa na mocy art. 29 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz. U. z 2022 r. poz. 2240). Przepis ten stanowi, że „Każdy, bez konieczności wykazania interesu prawnego lub faktycznego, ma prawo poinformować podmiot publiczny o braku dostępności architektonicznej lub informacyjno-komunikacyjnej (...) tego podmiotu”.

Komitet Monitorujący powinien być informowany, co najmniej raz na kwartał, o charakterze oraz liczbie zgłoszeń i przypadków niezgodności interwencji realizowanej w ramach programu z przepisami KPP, ich statusie oraz o tym, jakie działania zostały podjęte przez właściwe instytucje w związku z ich wystąpieniem, jakie podjęto działania naprawcze/prewencyjne w celu uniknięcia powtórzenia się takich sytuacji w przyszłości. Należy zauważyć, że informacja raz na rok nie odpowiada w pełni wymogom motywu 16 rozporządzenia 2021/1060 oraz art. 69 i art. 75 tego rozporządzenia, których celem jest regularne aktualizowanie informacji o niezgodnościach posiadanych przez Komitet Monitorujący, umożliwiając Komitetowi odpowiednią reakcję, mającą znaczenie dla procesu zarządzania, a nie jedynie formalne informowanie Komitetu, w zasadzie post factum, o zdarzeniach historycznych, mających niewielkie znaczenie dla procesu zarządzania funduszami.

Zakres sprawozdania dla KM powinien obejmować co najmniej następujące informacje:

- liczbę zgłoszeń/liczbę naruszeń;
- rodzaj podmiotów zgłaszających podejrzenia naruszenia;
- działania podjęte przez instytucje w ramach analizy złożonego zgłoszenia;
- działania naprawcze podjętych przez instytucje w przypadku wykrytych nieprawidłowości;
- wnioski wynikające z analizy zgłoszeń składanych w ramach programu.

Informacje takie powinny być przekazywane przewodniczącemu KM w formie elektronicznej, natomiast przewodniczący powinien przekazywać następnie te informacje dalej wszystkim członkom Komitetu Monitorującego.

Przepisy powinny także uregulować wyraźnie możliwość podjęcia do rozpatrzenia sprawy przez KM z urzędu, np. na podstawie doniesień medialnych dotyczących możliwości niezgodności z KPP operacji wspieranych z funduszy UE.

Możliwość uruchomienia inicjatywy podjęcia przez KM danej sprawy z urzędu (np. w odniesieniu do konkretnego realizowanego już projektu) powinna być przyznana każdemu członkowi Komitetu. W przypadku jednak odmowy podjęcia przez KM sprawy z urzędu przepisy powinny upoważniać każdego członka KM do wyrażenia uzasadnionego sprzeciwu, który powinien być przekazany przez przewodniczącego KM do Komisji Europejskiej, z jednoczesnym zawiadomieniem Rzecznika Funduszy oraz Rzecznika Praw Obywatelskich.

Zgłoszenia powinny móc dotyczyć wszelkich działań podejmowanych przez instytucje/beneficjenta w związku z realizacją projektu. Możliwość złożenia zgłoszenia o podejrzeniu niezgodności z KPP powinna dotyczyć również projektów własnych realizowanych przez instytucje zaangażowane we wdrażanie programu, a także działań IŻ i instytucji wdrażających w zakresie związanym z wdrażaniem programu, co oznaczać powinno możliwość składania zgłoszeń w odniesieniu do postanowień dokumentów/procedur/wytycznych powstających w związku z realizacją programu oraz czynności podejmowanych przez te instytucje.

Powyższe uregulowania dotyczące kompetencji KM wydają się niezbędne, ponieważ ograniczają się obecnie zasadniczo do przedstawiania członkom Komitetu Monitorującego programu przez IZ corocznej informacji dotyczącej zgłoszeń podejrzeń naruszenia praw objętych Kartą, co powoduje znaczące ryzyko fasadowości uprawnień komitetów, zauważone już w stanowiskach kierowanych do Komisji<sup>31</sup>. Tymczasem konieczność zapewnienia skutecznego wsparcia w wykonaniu funkcji przez komitety monitorujące przez Instytucję Zarządzającą wynika jednoznacznie z art. 75 rozporządzenia (Wspieranie prac komitetu

---

<sup>31</sup> Zob. stanowisko BankWatch Network z dnia 6 grudnia 2021 r.

monitorującego przez instytucję zarządzającą), które stanowi, że IZ: a) dostarcza w odpowiednim czasie komitetowi monitorującemu wszelkich informacji niezbędnych mu do wykonywania jego zadań; b) zapewnia dalsze działania w związku z decyzjami i zaleceniami komitetu monitorującego.

Regulacja dotycząca corocznej informacji znajduje się także w Wytycznych Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej dotyczących powołania KM<sup>32</sup> oraz w regulaminach Komitetów Monitorujących programy. IZ jest zobowiązana do przygotowania zbiorczej informacji o zgłoszeniach podejrzenia niezgodności projektów (operacji) lub działań związanych z realizacją projektów/wdrażaniem programu z KPP, która co najmniej raz do roku jest przedstawiana na posiedzeniu KM. Zgodnie z przepisami rozporządzenia 2021/1060 sprawozdanie zawiera także informację dotyczącą przypadków niezgodności z KPP. Informacja ta powinna uwzględniać zarówno informacje:

- przekazane przez Komisję Europejską,
- zgłoszone do instytucji wdrażających
- zgłoszone do IZ, jak i do Rzecznika Funduszy Europejskich.

W przypadku uzyskania przez Komitet Monitorujący informacji o powtarzających się naruszeniach istotnych z punktu widzenia programu i mających związek z podejrzeniami o niezgodność projektów/operacji/działań z KPP, członkowie KM powinni móc:

- a. powołać grupę roboczą, która przeanalizuje zagadnienie. Efektem pracy grupy powinien być materiał obejmujący:
  - i. wyniki przeprowadzonej analizy,
  - ii. rekomendacje służące wykluczeniu powtarzalności zidentyfikowanych naruszeń,
  - iii. sposób oceny podjętych działań naprawczych.
- b. Ponadto, opracowany materiał powinien być przedmiotem obrad Komitetu Monitorującego. Końcowa wersja dokumentu, powinna zostać przekazana przez IZ do instytucji, u której stwierdzono naruszenie;

---

<sup>32</sup> Zob. <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/wytyczne-na-lata-2021-2027> (dostęp: 02.12.2023 r.).

- c. zawnioskować do IZ o zlecenie ekspertyzy obszarów, w których mogło dojść do naruszeń. Wniosek o przeprowadzenie ekspertyzy powinien zawierać proponowany zakres;
- d. zawnioskować do IZ o przeprowadzenie specjalnych szkoleń informacyjnych/świadościowych dla instytucji/ beneficjentów/potencjalnych beneficjentów, związanych z przestrzeganiem KPP. Wniosek o przeprowadzenie szkolenia powinien zawierać proponowany zakres szkolenia;
- e. przekazać pod obrady Komitetu Monitorującego rekomendacje wypracowane w drodze konsultacji z reprezentowanymi środowiskami.

Przepisy powinny przewidywać archiwizowanie dokumentacji stanowiącej przedmiot prac Komitetu Monitorującego, w tym zapisów posiedzeń Komitetu, w ramach elektronicznego repozytorium informacji, którego obsługę powinna zapewnić IZ przy wsparciu Ministerstwa Funduszy. Dostęp do zarchiwizowanych dokumentów powinien mieć zapewniony każdy członek KM, przy zapewnieniu elektronicznej rozliczalności dostępu.

Komitet Monitorujący, na wniosek każdego z członków Komitetu, pod podjęciu decyzji większością głosów, powinien mieć zapewnioną możliwość zasięgnięcia opinii z zakresu wiedzy specjalistycznej, będącej przedmiotem działań podejmowanych bądź mających być przedmiotem realizacji w ramach danego projektu, w szczególności w odniesieniu np. do technicznej możliwości i wykonalności projektu, ew. aspektów prawnych bądź finansowych.

### **3.3. Propozycje dotyczące zmiany charakteru i funkcji (kompetencji) Komitetów Monitorujących**

Analiza rozporządzenia i charakteru KM oraz sposobu uregulowania jego pozycji i funkcji wskazują na to, że KM pełnią obecnie rolę jednego z podmiotów w dyskusji nad prawidłowym wykonywaniem programów, w szczególności także pod kątem przestrzegania warunków podstawowych lub KPP. Partnerzy społeczni i NGO nie pełnią jednak decydującej roli w



monitorowaniu warunków podstawowych i KPP i **nie mają odpowiednich narzędzi, by egzekwować przestrzeganie warunków podstawowych, czy KPP.**

Wzmocnienie pozycji i roli KM możliwe jest albo przez przyznanie im odpowiednich narzędzi na poziomie prawa krajowego albo na podstawie samego rozporządzenia 2021/1060. Na poziomie prawa krajowego jednak należy pamiętać, że rozporządzenia powinno być stosowane we wszystkich państwach członkowskich jednolicie, a zatem zmiana charakteru i wzmocnienie KM na poziomie krajowym nie może przekraczać granic i roli wyznaczonej dla KM na poziomie unijnym. Tam zaś podmiotem decydującym o egzekwowaniu warunków podstawowych i KPP jest nadal Komisja, a jej partnerem w tym względzie są państwa członkowskie, w tym ogromna rola IZ.

W tym świetle propozycje zmian mogą iść w kierunku uzupełnienia istniejących regulacji w celu wzmocnienia KM w granicach roli obecnie im przypisanej. Możliwe jest też podjęcie dyskusji, ale wówczas już na poziomie UE, o zmianach dalej idących zmierzających do zmiany charakteru KM jako podmiotów piastujących dominującą rolę w kontekście przestrzegania warunków podstawowych i KPP.

Zmiany, które mogą wzmocnić KM, ale które są możliwe do wykonania bez daleko idących zmian w kontekście obecnych funkcji i kompetencji KM, mogłyby by iść w następującym kierunku:

- a. Instytucje zarządzające mogłyby zostać zobowiązane do przygotowania analizy programów pod względem ryzyka naruszenia KPP w danych obszarach ze wskazaniem konkretnych artykułów w przypadku danych programów), co może ułatwić pracę w KM (np. na etapie konstruowania kryteriów oceny).
- b. Uzupełnienie art. 40 ust. 1 rozporządzenia 2021/1060 o wyraźną kompetencję również do oceny elementów wskazanych w lit a) do j); konieczne byłoby również wskazanie formy prawnej zmaterializowania się tej oceny np. poprzez wydanie decyzji czy ewentualnie zalecenia; możliwe byłoby określenie sytuacji, w których wystarczy

- zalecenie, a w których konieczne jest wydanie decyzji (stwierdzającej problem w kontekście przestrzegania warunków podstawowych albo KPP);
- c. Określenie wyraźnie skutków prawnych decyzji i zaleceń wydawanych przez KM, a także terminów ich wydania i wykonania;
  - d. doprecyzowanie, co dokładnie oznacza wymóg zapewnienia dalszych działań przez IŻ albo podanie egzemplifikacyjnych przykładów (art. 75 lit b) rozporządzenia 2021/1060);
  - e. Określenie wyraźnie skutków niewykonania decyzji KM oraz sposobu egzekwowania tych decyzji w prawie krajowym (bardziej regulacja na poziomie państwa członkowskiego);
  - f. Wyraźne uregulowanie otoczenia współpracy KM i jego relacji z IŻ poprzez m.in. określenie kręgu podmiotów, które są zobowiązane dostarczać informacje KM, określenie rodzaju informacji i dokumentów, które powinny zostać dostarczone KM; ustalenie terminów dostarczania informacji i dokumentów, a także konsekwencji braku ich przestrzegania, ewentualnie również egzekwowania tych informacji lub dokumentów przez KM; ewentualne nałożenie obowiązków również na inne instytucje, niż IŻ oraz być może również na podmioty indywidualne;
  - g. Do rozważenia jest wzmocnienie roli indywidualnych członków KM, by w pewnym zakresie np. zasięgania informacji (dokumentów) albo innych czynników niezbędnych do dokonania analizy z art. 40 ust. 1 rozporządzenia 2021/1060 członkowie KM mogli podejmować działania samodzielnie, by potem przedstawiać sprawy na forum KM (który jednak następnie podejmuje decyzje większością głosów);
  - h. Do rozważenia jest wprowadzenie wyraźnej procedury powiadamiania KM i sposobu działania KM; być może należy KM przyznać określone uprawnienia domagania się wyjaśnień informacji (wraz z procedurami i terminami) od innych instytucji państwowych, beneficjentów ale może również od podmiotów trzecich o ile jest to niezbędne do ustalenia kwestii naruszenia warunków podstawowych albo KPP; wówczas możliwe do uregulowania byłoby również podejmowanie w tym świetle działań przez KM *ad hoc* poprzez np. grupy robocze; (rola prawa krajowego)
  - i. Do rozważenia: wzmocnienie roli organizacji pozarządowych w ramach KM np. ich liczebności albo poprzez przyznanie im szczególnej roli, czy statusu w ramach KM;

- j. w zakresie skarg: do rozważenia jest zmiana regulacji rozporządzenia 2021/1060 w taki sposób, by potraktować KM jako podmiot szczególny, mający specjalną ścieżkę i relacje z Komisją; być może należałoby wskazać (stworzyć) grupę roboczą albo sekcję w Komisji, która będzie zajmować się skargami ze strony KM i uregulowanie krótszych, korzystnych terminów rozpatrzenia tych skarg (np. 3 miesiące); do rozważenia jest wprowadzenie obowiązku uzasadnienia odmowy podjęcia działania przez Komisję; do rozważenia, czy z tej możliwości skargowej nie powinni móc skorzystać również indywidualni członkowie KM albo przedstawiciele NGO w ramach KM;
- k. do rozważenia: wpisanie do rozporządzenia 2021/1060 wyrażnie obowiązków beneficjentów, którzy nie stanowią emanacji państwa członkowskiego w kontekście warunków podstawowych i KPP; takie obowiązki niekiedy są wprost nakładane na beneficjentów, jak np. w art. 47 czy art. 50 rozporządzenia 2021/1060;

Powyższe zmiany powinny zostać dokonane w rozporządzeniu 2021/1060 albo w ustawie wdrożeniowej. Wówczas będą one mogły stanowić bezpośredni wzorzec dla wytycznych czy regulaminów KM, a także regulaminów na poziomie programów krajowych czy regionalnych.