

Rola krajowych organów zajmujących się prawami człowieka w zapewnieniu zgodności funduszy UE z prawami podstawowymi

Sprawozdanie bazowe
opracowane przez
Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich (Polska)



35 LAT
RZECZNIK PRAW
OBYWATELSKICH
1988 – 2023

Iceland
Liechtenstein
Norway grants



Norway grants

Warszawa, marzec - czerwiec 2023 r.

opracowali: Marta Sznajder i Cezary Węgliński
redakcja: Mirosław Wróblewski

Spis treści

Wprowadzenie	5
Cel niniejszego sprawozdania	5
Proces badawczy	5
Wdrażanie funduszy UE w Polsce: wyzwania i możliwości dotyczące praw podstawowych	7
Przegląd struktury instytucjonalnej w obszarze wdrażania funduszy UE w Polsce	7
Mechanizmy zgodności z Kartą zawarte w strukturze otaczającej wdrażanie funduszy UE	8
Ramy prawne (w tym wytyczne i dokumenty programowe)	8
Otoczenie instytucjonalne i właściwe mechanizmy zgodności	10
Ocena ryzyka dotyczącego zgodności z Kartą w obszarze administrowania funduszami UE oraz zidentyfikowane krytyczne kwestie dotyczące wybranych funduszy UE	11
Rola krajowych organów zajmujących się prawami człowieka w zapewnieniu zgodności funduszy UE z prawami podstawowymi	14
Rzecznik Praw Obywatelskich	14
Inne instytucje krajowe zajmujące się prawami człowieka	16
Rzecznik Funduszy Europejskich	16
Regionalni rzecznicy funduszy europejskich	17
Koordynatorzy ds. zgodności funduszy europejskich z Kartą praw podstawowych w instytucjach zarządzających	20
Ogólny zarys przeszkód i możliwości związanych z zaangażowaniem krajowych organów zajmujących się prawami człowieka	21

Kluczowe czynniki sukcesu	23
Świadomość dotycząca Karty oraz wystarczająca wiedza o jej stosowaniu wśród samych krajowych organów ds. praw człowieka	23
Konieczność wdrażania Karty praw podstawowych i oceny jej potencjalnych naruszeń na każdym etapie postępowania	23
Podział ról i obowiązków instytucji odpowiedzialnych za poszczególne etapy wdrażania funduszy europejskich w kontekście Karty	24
Dostęp do jasnych informacji na temat procedur składania skarg indywidualnych i innych środków zaradczych	24
Niezależność instytucjonalna i kompetencje organów wewnątrzadministracyjnych zajmujących się prawami człowieka	25
Współpraca między krajowymi instytucjami zajmującymi się prawami człowieka i innymi instytucjami zaangażowanymi we wdrażanie funduszy UE	25
Wystarczające zasoby finansowe i kadrowe krajowych instytucji zajmujących się prawami człowieka	26
Rozdzielenie kompetencji	26
Wnioski	27

Wprowadzenie

Cel niniejszego sprawozdania

Celem niniejszego sprawozdania jest przedstawienie roli krajowych organów zajmujących się prawami człowieka w zapewnieniu przestrzegania praw podstawowych podczas realizacji funduszy UE w Polsce. Sprawozdanie ma na celu zbadanie potencjalnej roli krajowych instytucji zajmujących się prawami człowieka w osiągnięciu większej zgodności z warunkami dotyczącymi praw podstawowych w Polsce.

Sprawozdanie przedstawia przede wszystkim zarys procesu realizacji funduszy unijnych w Polsce. Opisuje, w jaki sposób fundusze UE funkcjonują w Polsce, a także wyjaśnia, jakie wyzwania i możliwości w zakresie ochrony praw podstawowych wiążą się z tym procesem. W drugiej kolejności sprawozdanie **przedstawia krajowe organy zajmujące się prawami człowieka** i odgrywające rolę w zapewnianiu zgodności funduszy UE z prawami podstawowymi. Ta część opisuje dwie najważniejsze instytucje: Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO), który jest głównym konstytucyjnym organem do spraw ochrony praw człowieka i równości w Polsce, a także Rzecznika Funduszy Europejskich wraz z regionalnymi rzecznikami funduszy europejskich, którzy stanowią organy wewnątrzadministracyjne odpowiedzialne za nadzorowanie interakcji między wnioskodawcami/beneficjentami a instytucjami realizującymi fundusze UE odpowiednio na szczeblu krajowym i regionalnym. W sprawozdaniu **omówiono również przeszkody, wyzwania i możliwości związane z funkcjonowaniem krajowych organów zajmujących się prawami człowieka**, w tym kwestie dotyczące możliwości działania tych organów. W części trzeciej podjęto próbę nakreślenia wybranych krytycznych czynników sukcesu, zidentyfikowanych podczas badań w odniesieniu do udziału krajowych organów zajmujących się kwestią praw człowieka i/lub równości w zapewnieniu zgodności funduszy UE z prawami podstawowymi przy uwzględnieniu istniejących przeszkód, wyzwań i możliwości. W ostatniej części sprawozdanie przedstawia **zalecenia odnoszące się do faktycznej i potencjalnej roli krajowych organów zajmujących się prawami człowieka w kontekście realizacji funduszy UE oraz nowo wprowadzonego warunku horyzontalnego dotyczącego poszanowania praw podstawowych oraz Karty praw podstawowych UE.** Zalecenia te mają na celu przedstawienie sposobów skutecznego i sprawnego działania organów zajmujących się prawami człowieka.

Proces badawczy

Sprawozdanie opiera się głównie na analizie źródeł zastanych (desk research) uzupełnionej o wyniki badań empirycznych. Analiza źródeł zastanych polegała na analizie źródeł prawa, takich jak konstytucja RP oraz właściwe akty prawne, w tym prawo unijne, na których opiera się funkcjonowanie przedstawionych instytucji. Umożliwiło to przedstawienie procesu realizacji funduszy UE, a także zakresu działań i kompetencji Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Funduszy Europejskich oraz regionalnych rzeczników funduszy europejskich w województwach. Analiza źródeł zastanych obejmowała ponadto badanie i analizę zamieszczonych na rządowych stronach internetowych ogólnodostępnych źródeł opisujących funkcjonowanie funduszy UE oraz działania rzeczników funduszy europejskich. W ten sposób mogliśmy uzyskać dostęp do sprawozdań rocznych publikowanych przez właściwe instytucje oraz przeprowadzić ocenę tych sprawozdań.

Ustalenia z badań empirycznych uzyskano za pomocą dwóch sposobów. Po pierwsze – wewnętrzna wiedza Rzecznika Praw Obywatelskich (analiza źródeł zastanych) umożliwiła przedstawienie w sprawozdaniu funkcjonowania funduszy UE w Polsce oraz związanych z tym problemów dotyczących ochrony praw podstawowych, które opisano na podstawie spraw zgłoszonych do Rzecznika Praw Obywatelskich w przeszłości. Po drugie - Rzecznik Funduszy Europejskich oraz regionalni rzecznicy funduszy europejskich zostali poproszeni o udzielenie odpowiedzi na ankietę dotyczącą spraw, które wpłynęły do ich instytucji w związku z naruszeniem praw podstawowych chronionych Kartą praw podstawowych UE. Otrzymaliśmy odpowiedzi od Rzecznika Funduszy Europejskich oraz od 13 spośród 16 regionalnych rzeczników funduszy europejskich. Niemniej jednak ustalenia z badań empirycznych uzyskane na podstawie odpowiedzi udzielonych przez te instytucje stanowią wstępny wynik badania, pozwalający lepiej zrozumieć wyzwania i możliwości dotyczące roli organów krajowych odpowiedzialnych za prawa człowieka w zapewnieniu zgodności funduszy UE z prawami podstawowymi. Kwestia ta zostanie zbadana szerzej w naszych kolejnych badaniach w formie ankiety skierowanej do poszczególnych urzędników zaangażowanych w realizację funduszy UE.

Wdrażanie funduszy UE w Polsce: wyzwania i możliwości dotyczące praw podstawowych

Przegląd struktury instytucjonalnej w obszarze wdrażania funduszy UE w Polsce

Za realizację funduszy UE w Polsce odpowiada Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. Jego zadaniem jest koordynowanie realizacji celów oraz wytyczanie ogólnej polityki określającej, w jaki sposób i na co będą przyznawane fundusze europejskie. **Odpowiedzialność za wdrażanie funduszy jest podzielona między wiele instytucji.** Dla każdego z programów wyznaczona została instytucja zarządzająca. Instytucje te są odpowiedzialne za przygotowanie programów i zarządzanie nimi. Instytucją zarządzającą programami krajowymi i programami współpracy terytorialnej jest Minister Funduszy i Polityki Regionalnej (z wyjątkiem programów dotyczących rolnictwa i rybołówstwa). W przypadku każdego z 16 programów regionalnych zadania w obszarze zarządzania wykonuje zarząd danego województwa (jednostki samorządu terytorialnego). W związku z tym, że za przydzielanie środków z budżetu UE odpowiedzialnych jest kilka instytucji, w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej powołano specjalny komitet, w skład którego wchodzi przedstawiciele wszystkich instytucji zarządzających programami oraz Ministra Finansów, partnerów społecznych i gospodarczych, a także władz lokalnych. Komitet koordynuje wdrażanie funduszy UE z uwzględnieniem istniejących interesów wielu stron.

Jak wspomniano powyżej, odpowiedzialność za przyznawanie i kontrolę funduszy podzielono między znaczną liczbę instytucji. Dużą część tych zadań w odniesieniu do poszczególnych programów przydzielono instytucjom zarządzającym. Co najważniejsze, instytucje te określają i ustalają szczegółowe zasady działania danego programu oraz koordynują jego wdrażanie, co obejmuje w szczególności:

- zapewnienie prawidłowej realizacji projektów w ramach odpowiedniego funduszu,
- opracowanie procedur i kryteriów wyboru projektów, a także weryfikację, czy finansowane projekty spełniają stawiane im wymagania oraz czy wydatki zadeklarowane przez beneficjentów zostały prawidłowo zrealizowane i opłacone,
- ocenę i monitorowanie postępów realizacji programu,
- potwierdzanie wydatków poniesionych przez beneficjentów, tj. potwierdzanie ich prawidłowości i zgodności z prawem krajowym i unijnym na potrzeby Komisji Europejskiej,

- wspieranie i organizowanie pracy komitetu monitorującego program.

Institucje zarządzające są odpowiedzialne za realizację całego programu, w tym weryfikację wszystkich projektów realizowanych w jego ramach. Często jednak powierzają one swoje zadania innym instytucjom, tak zwanym instytucjom pośredniczącym. Są to zazwyczaj podmioty specjalizujące się w dziedzinach finansowanych przez dany program, jak np. Ministerstwo Środowiska w przypadku programu Infrastruktura i Środowisko w odniesieniu do środków przeznaczonych na ochronę środowiska. Niektóre zadania instytucji pośredniczących mogą być jednak zlecane przez nie dalej tak zwanym instytucjom wdrażającym. Instytucje wdrażające to zazwyczaj organy działające najbliżej beneficjentów, przyjmujące od nich wnioski o dofinansowanie i podpisujące umowy na realizację projektów.

Kolejną grupę instytucji powołano do celów kontroli i monitorowania realizacji funduszy UE w Polsce. Jak już wspomniano, kontrola poszczególnych projektów i ich realizacja odbywa się w znacznej części w ramach struktury hierarchicznej obejmującej właściwą instytucję zarządzającą, instytucję pośredniczącą oraz instytucję wdrażającą. Szeroko rozumiane zadanie kontroli zostało przydzielone instytucji audytowej, która bada zgodność realizacji funduszy UE z prawem. **Institucja audytowa** jest odpowiedzialna za prowadzenie audytów funkcjonowania całego systemu zarządzania i kontroli wdrażania funduszy UE. Uprawnienia te wykonuje Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej, który realizuje swoje zadania we współpracy z Ministerstwem Finansów oraz urzędami kontroli skarbowej w szesnastu województwach. Struktura ta jest odrębna od Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej oraz innych organów administracji realizujących fundusze UE, ale jest elementem centralnych organów administracji rządowej stanowiących władzę wykonawczą.

Niezależnie od opisanych powyżej struktur kontrolnych ogólne zadania w zakresie monitorowania i oceny są realizowane przez tzw. komitety monitorujące utworzone odrębnie dla każdego z programów. Komitety te są tworzone w sposób podobny jak główny komitet monitorujący i składają się z przedstawicieli rządu, władz lokalnych oraz partnerów społecznych i gospodarczych. Zadaniem takich komitetów jest przede wszystkim:

- systematyczne sprawdzanie postępów w realizacji programu,
- analizowanie kwestii, które mogą mieć wpływ na osiągnięcie przyjętych celów programu,
- konsultowanie i zatwierdzanie zmian w programie,
- ustalanie kryteriów oceny projektów.

Mechanizmy zgodności z Kartą zawarte w strukturze otaczającej wdrażanie funduszy UE

Ramy prawne (w tym wytyczne i dokumenty programowe)

Zgodnie ze sprawozdaniem z samooceny, sporządzonym przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej na temat horyzontalnego warunku przestrzegania Karty praw podstawowych

Unii Europejskiej podczas wdrażania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych¹ każda instytucja, która w ramach swoich uprawnień wykonuje zadania na jakimkolwiek etapie realizacji nadzorowanego przez siebie programu jest odpowiedzialna za stosowanie postanowień Karty i jest zobowiązana do przeanalizowania, czy realizacja działań finansowanych z funduszy UE przebiega zgodnie z jej postanowieniami. Na obecnym etapie rozwoju ram wdrażania funduszy UE brak jest wyraźnej podstawy prawnej dla tego obowiązku i dla konkretnych szczegółowych wytycznych lub ustaleń dotyczących Karty. Pewne obowiązki dotyczące monitorowania zgodności z Kartą praw podstawowych UE są wymienione w sposób skrótowy i ogólny w wytycznych ministra dotyczących komitetów monitorujących². Odniesienia takiego nie ma jednak w wytycznych na temat wyboru poszczególnych projektów, zaś ogólne odniesienie do warunków dotyczących Karty oraz innych zasad horyzontalnych znajduje się w umowie partnerstwa w dwóch oddzielnych rozdziałach (6 i 9). Umowa ta zawiera również samoocenę odnoszącą się do warunków dotyczących Karty oraz przestrzegania praw osób z niepełnosprawnościami według stanu na maj 2022 r., stwierdzającą, że oba warunki zostały spełnione. Dokument nie opisuje jednak szczegółowo konkretnych wymogów ani szczegółowych ram realizacji warunków dotyczących Karty.

Co ważne, w przedstawionej przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej w lutym 2023 r. samoocenie spełnienia warunków dotyczących Karty większość informacji odnosi się do przyszłych lub planowanych działań lub do dokumentów, które nie zostały jeszcze oficjalnie przyjęte. **Niektóre instytucje zarządzające przyjęły już własne dokumenty samooceny**³. Nieco niepokojące jest to, że w dokumencie końcowym ministerstwo odniosło się do protokołu nr 30 do Traktatu o UE stwierdzając, że wyłącza on prawo TSUE i sądów krajowych do uznawania krajowych aktów prawnych lub administracyjnych za niezgodne z Kartą, co może podważać ogólną skuteczność ram określających warunki dotyczące Karty. W świetle orzecznictwa takie stwierdzenie budzi istotne wątpliwości prawne⁴.

Pomimo powyższych spostrzeżeń odniesienia do zasad horyzontalnych są, ogólnie rzecz biorąc, obecne w niektórych kluczowych dokumentach horyzontalnych, w szczególności w wytycznych dotyczących wdrażania zasad równości⁵. **Dokument szczegółowo określa ogólne wymagania i zalecenia dotyczące na przykład równości kobiet i mężczyzn, niedyskryminacji z innych powodów oraz włączenia społecznego.** Co warte odnotowania, dokument wspomina o karcie oraz o Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, ale jedynie w dwóch punktach: pierwsza wzmianka potwierdza ogólny obowiązek przestrzegania tych aktów podczas realizacji funduszy UE, zaś drugie odniesienie zawarto jako zalecenie dla instytucji zarządzających, aby uwzględniły oddzielne kryterium dotyczące tego obowiązku na potrzeby pracy komitetów monitorujących. W konsekwencji nie odnosi się ono szczegółowo do innych etapów realizacji funduszy UE, zaś jeśli

¹ Sprawozdanie z dnia 6 lutego 2023 r. (przedłożone Komisji Europejskiej).

² https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/111136/Wytyczne_dotyczace_KM_na_lata_2021-2027.pdf

³ https://www.rpo.malopolska.pl/download/program-regionalny/FEM-2021-2027/zapoznaj-sie-z-prawem-i-dokumentami/fundusze-europejskie-dla-malopolski-2021-2027/2022-12-05/09_szczegolowa_samoocena_KPP.pdf

⁴ Zob. orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej; orzeczenie z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawie C-411/10, N.S. przeciwko Sekretarzowi Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i C-493/10, M.E. i inni przeciwko Komisarzowi ds. wniosków o status uchodźcy przy ministrze sprawiedliwości, równości i reform prawnych; orzeczenie z dnia 24 listopada 2019 r. w sprawie C-619/18, Komisja przeciwko Polsce, pkt. 53 oraz orzeczenie z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A.K. (niezależność izby dyscyplinarnej Sądu Najwyższego).

⁵ <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/113155/wytyczne.pdf>

chodzi o treść Karty, to oceniając na podstawie treści dokumentu może się wydawać, że ogranicza się ona jedynie do zasad równości. Pokazuje to również, że na obecnym etapie istnieje rażąca dysproporcja pomiędzy warunkami dotyczącymi Karty a innymi zasadami horyzontalnymi, jeśli chodzi o kluczowe dokumenty horyzontalne dotyczące funduszy UE. Znajduje to także odzwierciedlenie w fakcie, że w przeciwieństwie do zasad równości same warunki dotyczące Karty nie zostały jeszcze odzwierciedlone w oddzielnym dokumencie horyzontalnym. Niektóre z planowanych dokumentów mogą pomóc w rozwiązaniu tego problemu.

Jeżeli chodzi o współpracę z krajowymi instytucjami ds. praw człowieka (ang.: National Human Rights Institutions - NHRI) i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego przy opracowaniu wyżej wymienionych dokumentów należy stwierdzić, że **organizacje społeczeństwa obywatelskiego zostały włączone w prace komitetu ds. umowy partnerstwa**. Na pierwszym posiedzeniu komitetu ds. umowy partnerstwa przedstawiciele organizacji społeczeństwa obywatelskiego zgłosili jednak wobec ministerstwa skargi dotyczące braku współpracy przy sporządzaniu sprawozdania z samooceny, a także braku dostępu do dokumentów. Przedstawili oni swoje uwagi dotyczące zarówno proceduralnych aspektów funkcjonowania komitetu ds. umowy partnerstwa, zasad tworzenia podkomitetów i uczestnictwa w ich pracach, jak i obawy merytoryczne dotyczące egzekwowania zasad horyzontalnych, w szczególności w odniesieniu do zgodności z Kartą praw podstawowych i Konwencją o prawach osób niepełnosprawnych. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego wyraziły również zainteresowanie współpracą z Rzecznikiem Praw Obywatelskich w kwestiach istotnych dla funkcjonowania komitetu ds. umowy partnerstwa oraz zgodności funduszy UE z Kartą praw podstawowych w Polsce, jednak współpraca ta nie została jeszcze rozpoczęta.

Niezależnie od powyższego istnieje ogólna zasada, że właściwe organy (w tym krajowe instytucje ds. praw człowieka – ang.: National Human Rights Institutions, NHRI) oraz organizacje społeczeństwa obywatelskiego specjalizujące się w dziedzinie ochrony praw podstawowych i zapobieganiu dyskryminacji powinny, jak wyraźnie wspomniano w wytycznych ministra w sprawie zasady partnerstwa, być angażowane na wszystkich etapach realizacji funduszy UE w omawiany proces, w tym proces projektowania i oceny danych programów za pośrednictwem komitetów monitorujących⁶. Dokument ten zawiera dużą liczbę postanowień. W kluczowych obszarach niektóre z nich mogą być jednak sformułowane w niejasny sposób. W szczególności ramy proceduralne włączenia i wyboru organizacji zewnętrznych (ang.: Civil Society Organisations, CSOs) powinny zapewniać większą przejrzystość i gwarancje otwartości. Kluczowe dokumenty horyzontalne potwierdzają zobowiązania w zakresie partnerstwa i reprezentacji, zawarte w art. 4 ust. 1 Rozporządzenia Delegowanego Komisji nr 240/2014, ale nie wykraczają poza nie.

Otoczenie instytucjonalne i właściwe mechanizmy zgodności

Instytucje zarządzające decydują o formie, w jakiej ma być prowadzona ocena zgodności z Kartą. Każda instytucja jest również odpowiedzialna za zapewnienie, że beneficjenci zostali we

⁶ https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/111917/Wytyczne_dotyczace_realizacji_zasady_partnerstwa_na_lata_2021-2027.pdf

właściwy sposób poinformowani o obowiązku stosowania Karty podczas realizacji projektu oraz za przekazanie informacji na temat sposobu składania skarg dotyczących ewentualnego naruszenia przez te instytucje praw zapisanych w karcie.

Zgodnie z rozwiązaniem przyjętym przez ministerstwo **każda instytucja samodzielnie analizuje i rozpatruje wpływające skargi** (w tym dotyczące praw uwzględnionych w Karcie praw podstawowych). Ponadto instytucje, które rozpatrzyły skargę informują skarżącego, niezależnie od dokonanych ustaleń, o dodatkowych możliwościach dalszych działań służących ochronie jego praw wynikających z Karty oraz informują, jaka instytucja jest właściwa do rozpatrzenia skargi zgodnie z ogólnie obowiązującym systemem ochrony praw podstawowych, utworzonym w ramach struktury administracyjnej wdrażającej fundusze UE. System ten nie zastępuje innych istniejących instytucji do spraw ochrony praw podstawowych, takich jak Rzecznik Praw Obywatelskich lub system ochrony sądowej (głównie w ramach sądownictwa administracyjnego).

Zadanie ogólnej koordynacji działań służących zapewnieniu zgodności z Kartą (takich jak polityka w zakresie opracowania programów i ich realizacji, monitorowanie, indywidualna ocena zgodności, kampanie uświadamiające i szkolenia) zostało powierzone instytucjom zarządzającym. Aby zapewnić spójność wdrażania postanowień Karty w ramach złożonej struktury instytucji zajmujących się funduszami UE na poziomie krajowym wszystkie instytucje zarządzające składają centralnemu komitetowi monitorującemu roczne sprawozdania z przeprowadzonych działań wraz z uwagami na ich temat, w tym informacjami wynikającymi z rozpatrywanych skarg. Każda instytucja zarządzająca wyznacza tzw. koordynatora ds. zgodności z Kartą praw podstawowych UE, działającego w ścisłej współpracy z Rzecznikiem Funduszy Europejskich i regionalnymi rzecznikami funduszy europejskich w województwach (wewnętrzny organami ds. zgodności z Kartą, funkcjonującymi w ramach struktury administracji rządowej), co omówiono w części dotyczącej roli krajowych organów zajmujących się prawami człowieka w zapewnieniu zgodności funduszy UE z prawami podstawowymi. Na obecnym etapie instytucjonalnego projektowania nowych mechanizmów zapewnienia zgodności z Kartą rola, dokładny zakres uprawnień i działalności nowych koordynatorów ds. Karty praw podstawowych pozostają jednak w dużym stopniu niejasne, zwłaszcza jeżeli chodzi o rzeczników funduszy europejskich. Jeśli chodzi o pewne kluczowe punkty zgodności z Kartą, takie jak na przykład ramy wyboru poszczególnych projektów można zauważyć, że nie zawierają one wyraźnych odniesień do warunków dotyczących Karty. Na etapie kontroli również brak jest takich odniesień, chociaż biorąc pod uwagę bardzo szeroką definicję pojęcia „nieprawidłowość”, przyjętą do celów kontroli wydatków finansowych, naruszenia zasad horyzontalnych mogą być uznane za podstawę do dyskwalifikacji niektórych wydatków i cofnięcia przyznanego finansowania.

Ocena ryzyka dotyczącego zgodności z Kartą w obszarze administrowania funduszami UE oraz zidentyfikowane krytyczne kwestie dotyczące wybranych funduszy UE

Główne ryzyko ewentualnego niestosowania lub niewłaściwego stosowania Karty praw podstawowych UE przez instytucje zaangażowane we wdrażanie funduszy unijnych w Polsce wyda-

je się być związane przede wszystkim ze złożonością struktury instytucjonalnej, w ramach której są one wdrażane. Według danych przedstawionych przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, dotyczących stosowania umowy partnerstwa⁷, w przeszłości we wdrażanie funduszy UE w ramach tej umowy było zaangażowanych prawie 140 organów. Choć instytucje te są na ogół zorganizowane w sposób wielopoziomowy i hierarchiczny, to zróżnicowanie ram instytucjonalnych (wynikające w szczególności z angażowania regionalnych władz samorządowych, odwoływania się do struktur o charakterze półpublicznym, takich jak agencje, spółki i przedsiębiorstwa państwowe) w połączeniu z dość ścisłym rozdzieleniem pewnych kompetencji organów działających na różnych etapach realizacji programów może utrudniać skuteczne stosowanie Karty. Powoduje bowiem w szczególności ryzyko tzw. przerzucania odpowiedzialności, które może utrzymywać się również po wdrożeniu nowych wytycznych i systemów związanych z warunkiem horyzontalnym dotyczącym przestrzegania Karty z uwagi na fakt, że - jak się wydaje - stosowanie Karty przez dany organ ma odbywać się w ramach jego kompetencji. Istnienie odrębnej struktury Rzecznika Funduszy Europejskich o szerszym zakresie uprawnień może nie być czynnikiem, który wystarczająco skutecznie zapobiegnie ewentualnym błędom w stosowaniu Karty, wynikającym z podziału kompetencji (np. w przypadku roszczeń dotyczących zapisów umowy o dofinansowanie danego projektu, które bardzo często nie mogą być skutecznie zgłaszane na dalszych etapach realizacji projektu, gdyż są uznawane za spóźnione).

Ryzyko niewłaściwego stosowania Karty w procesie realizacji funduszy UE wiąże się również z faktem, że struktura instytucjonalna tego procesu, z jednej strony bardzo pluralistyczna, z drugiej strony jest w znacznym stopniu scentralizowana w ramach władzy administracyjnej podległej Ministerstwu Funduszy i Polityki Regionalnej lub właściwym organom jednostek samorządu terytorialnego (z pewnymi wyjątkami w obszarze kontroli skarbowej, w której uczestniczą organy podatkowe). W związku z tym wydaje się, że **poszerzenie zakresu działania Rzecznika Funduszy Europejskich i wzmocnienie jego statusu prawnego może być sposobem na wzmocnienie skutecznej ochrony praw podstawowych w ramach omawianej struktury**. Należy podkreślić, że organ ten również jest częścią struktury instytucjonalnej Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, a gwarancje jego niezależności instytucjonalnej wydają się niewystarczające. Przydatne mogą tu być pewne szczegółowe zalecenia dotyczące tego punktu, omówione z innymi partnerami niniejszego projektu. To samo dotyczy koordynatorów ds. Karty oraz innych organów, które mają zostać utworzone w instytucjach zaangażowanych we wdrażanie funduszy UE.

Jeżeli chodzi o wstępne wyjaśnienie metodologiczne należy podkreślić, że przedstawione powyżej spostrzeżenia opierają się głównie na wnioskach wyciągniętych w ostatnich kilku latach na podstawie skarg indywidualnych wpływających do Rzecznika Praw Obywatelskich. Ich liczba i zakres są raczej ograniczone (20-30 spraw rocznie). Postępowania na ich podstawie wszczynane były przede wszystkim na podstawie skarg beneficjentów funduszy rolnych (finansowanych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej), które dotyczyły spraw prowadzonych przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (utworzoną w ramach Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi) oraz Regio-

⁷ Sprawozdanie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej „Potencjał administracyjny systemu instytucjonalnego służącego realizacji Umowy Partnerstwa w zakresie Polityki Spójności” https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/114645/raport_potencjal_30_czerwca_2021.pdf [23.02.2022], Warszawa 2022 r., ostatni rozdział.

nalnych Programów Operacyjnych. W sprawach tych najczęstszym problemem było wspomniane wzajemne przerzucanie odpowiedzialności pomiędzy różnymi organami na kolejnych etapach realizacji programu, zwłaszcza w przypadku kwestii praw podstawowych i roszczeń, które pojawiały się na etapie końcowego rozliczenia projektu, a nawet egzekucji długu wynikającego z umów zawartych przez beneficjentów z instytucją finansującą.

Inny rodzaj problemów stwierdzono w obszarze funduszy UE przeznaczonych na innowacje i innych związanych z nimi funduszy przeznaczonych na inwestycje w obszarze infrastruktury lub usług publicznych. W 2022 r. do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęła znaczna liczba skarg dotyczących programu inwestycji w rozwój infrastruktury szybkich łączy internetowych na obszarach o słabym dostępie do internetu (finansowanych w ramach programów zarządzanych przez Centrum Projektów Polska Cyfrowa, powołane przy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w celu realizacji założeń Krajowego Planu Odbudowy oraz Programu „Cyfrowa Europa”). Ogólna konstrukcja programów zarządzanych przez tę instytucję pozwalała na znaczną uznaniowość firm prywatnych, realizujących zlecone im projekty bez wystarczających gwarancji odpowiedzialności wobec wtórnych beneficjentów projektu (mieszkańców danego obszaru), bez możliwości indywidualnego składania wniosków i bez indywidualnych procedur rozpatrywania skarg dotyczących pominięcia pewnych nieruchomości i gospodarstw domowych przy określaniu zasięgu inwestycji. Ta grupa spraw została tu przywołana w szczególności w celu zwrócenia uwagi na możliwe ryzyko związane z udziałem podmiotów półpublicznych, półprywatnych lub prywatnych w procesie wdrażania funduszy UE, związane z zakresem stosowania Karty oraz brakiem wystarczających mechanizmów zapewniających jej ochronę przez wszystkie takie podmioty niezależnie od ich statusu prawnego. W ocenie Rzecznika kwestia ta jest poruszana rzadko, choć regularnie pojawia się w sprawach prowadzonych przez Biuro RPO.

Niezależnie od powyższych spostrzeżeń **dane zebrane podczas badania wstępnego pokazują również możliwe czynniki sukcesu w obszarze skutecznego stosowania Karty podczas procesu realizacji funduszy**. Jak wynika ze wspomnianego sprawozdania, w pierwszym i drugim kwartale 2022 r. instytucjom zaangażowanym we wdrażanie funduszy UE udało się zorganizować szkolenia i kursy edukacyjne dla niemal połowy swoich pracowników (7402 z 15212 urzędników). Świadczy to o dużym potencjale szkoleniowym tych instytucji, który może zostać wykorzystany do upowszechniania wiedzy i doświadczeń związanych ze stosowaniem Karty. Kolejnym czynnikiem sukcesu może być system wytycznych i instrukcji opracowanych przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, wiążących dla instytucji uczestniczących we wdrażaniu funduszy UE na różnych etapach. Takie wytyczne i instrukcje - pod warunkiem ich opracowania w rzetelny i odpowiedni sposób, w ścisłej współpracy z Rzecznikiem Funduszy Europejskich i w porozumieniu z Rzecznikiem Praw Człowieka oraz innymi instytucjami, partnerami społecznymi i organizacjami pozarządowymi zajmującymi się prawami człowieka - mogą służyć jako potencjalnie silne odgórne narzędzie wzmacniające świadomość istnienia Karty i jej skuteczne stosowanie przez właściwe organy administracyjne. Wykorzystanie takich wiążących wytycznych mogłoby pomóc w skutecznej realizacji zaleceń wydawanych przez krajowe instytucje zajmujące się prawami człowieka, w tym przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

Rola krajowych organów zajmujących się prawami człowieka w zapewnieniu zgodności funduszy UE z prawami podstawowymi

Rzecznik Praw Obywatelskich

Rzecznik Praw Obywatelskich (Rzecznik) jest konstytucyjnym organem do spraw ochrony praw człowieka i równości w Polsce (krajową instytucją ds. praw człowieka – ang.: National Human Rights Institutions, NHRI), który jest organizacyjnie niezależny od innych organów władzy publicznej. Konstytucja stwierdza, że zadaniem Rzecznika jest stanie na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w konstytucji oraz w innych aktach normatywnych, a zakres i sposób działania Rzecznika określa ustawa. Jednocześnie konstytucja wyraźnie wskazuje prawo Rzecznika do występowania do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami o zbadanie zgodności ustaw i innych aktów prawnych z konstytucją. Wśród uprawnień wymienionych w ustawie z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 1058) znajduje się możliwość kontrolowania działań wszystkich organów władzy publicznej oraz podmiotów prywatnych, które wykonują jakiegokolwiek zadania publiczne. Rzecznik może podjąć sprawę na wniosek lub z własnej inicjatywy. Możliwość wystąpienia do Rzecznika z wnioskiem o pomoc w ochronie wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej stanowi konstytucyjne prawo każdego człowieka, chronione artykułem 80 konstytucji.

W kontekście wniosków dotyczących spraw wchodzących w zakres wdrażania funduszy UE przez polskie organy władzy publicznej oraz podmioty od nich zależne najistotniejsze jest uprawnienie Rzecznika do kontrolowania postępowań administracyjnych, w tym dotyczących osób fizycznych. Rzecznik ma prawo żądać stosownych wyjaśnień i dostępu do akt sprawy, uczestniczyć w takich postępowaniach na równi z prokuratorem oraz składać pisma procesowe, broniąc podstawowych praw i wolności na wszystkich etapach postępowania. Rzecznik ma również prawo wnioskować o wszczęcie postępowania administracyjnego przez właściwe organy administracyjne zgodnie z prawem. Po zakończeniu postępowania administracyjnego Rzecznik może również samodzielnie wnieść skargę do sądu administracyjnego i uczestniczyć w postępowaniu administracyjnym na wszystkich jego etapach, w tym wnosić skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz korzystać z innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Uprawnienia te pozwalają Rzecznikowi na podejmowanie skutecznych interwencji w sprawach dotyczących osób fizycznych, w których

doszło do naruszenia podstawowych praw i wolności w wyniku działań organów i jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za realizację programów finansowanych z funduszy UE w Polsce.

Zgodnie z szeroką definicją mandatu Rzecznika z zawartą w konstytucji, katalog podstawowych praw i wolności przez niego rozpatrywanych obejmuje również Kartę praw podstawowych UE oraz inne przepisy i zasady ogólne ustanowione prawem UE. W swoich działaniach Rzecznik jest zobowiązany do zapewnienia przestrzegania tych zasad, praw i wolności. Oprócz działań podejmowanych w sprawach indywidualnych obowiązek ten jest również sprawowany na płaszczyźnie ogólnej w formie wystąpień generalnych do odpowiednich organów, a także pośrednich inicjatyw ustawodawczych, postępowań sądowych i wniosków do Trybunału Konstytucyjnego w przypadku stwierdzenia naruszeń o charakterze systemowym. Zalecenia Rzecznika nie są prawnie wiążące, więc wymagają współpracy innych organów władzy publicznej w celu ich realizacji. Poza tymi działaniami obowiązkiem Rzecznika jest monitorowanie stanu przestrzegania podstawowych praw i wolności w Polsce, w tym zasady równego traktowania oraz przedstawianie sprawozdań na ten temat, co znajduje odzwierciedlenie w corocznych informacjach przedstawianych przez Rzecznika Sejmowi i Senatowi RP oraz w innych sprawozdaniach tematycznych publikowanych przez Biuro Rzecznika. Rzecznik regularnie podejmuje również działania konsultacyjne, edukacyjne i promocyjne w zakresie ochrony podstawowych praw i wolności. W kontekście realizacji programów finansowanych ze środków UE w zgodzie z postanowieniami Karty praw podstawowych UE istotne znaczenie będą miały działania i efekty zaplanowane w ramach projektu realizowanego we współpracy z Agencją praw podstawowych UE, który ma na celu wzmocnienie mechanizmów przestrzegania Karty praw podstawowych w państwach członkowskich z uwzględnieniem szczególnej roli krajowych instytucji ds. ochrony podstawowych praw i wolności (ang.: National Human Rights Institutions, NHRI).

Z dotychczas zebranych danych wynika, że liczba spraw dotyczących funduszy UE rozpatrywanych przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich oscyluje wokół 20-30 rocznie (bez uwzględnienia skarg dotyczących funduszy rolnych). Sprawy te były wszczynane głównie na podstawie wniosków składanych przez obywateli, zazwyczaj beneficjentów programów unijnych finansowanych lub współfinansowanych z budżetu UE. Jak podkreślono już w poprzedniej części niniejszego sprawozdania główne problemy w zakresie systemowej zgodności procesów wdrażania funduszy UE z Kartą na poszczególnych etapach wynikają z braku wystarczającej oceny programów i poszczególnych objętych umowami projektów na etapie projektowania tych programów, a w większości przypadków problemy i nieścisłości ujawniają się dopiero na etapie realizacji umów w sprawie projektu i rozliczeń finansowych. W takich przypadkach zazwyczaj jest już za późno na podjęcie kroków, które umożliwiłyby pełne i skuteczne stosowanie Karty, w tym również prawa do dobrej administracji (art. 41 Karty). W wielu spośród omawianych spraw Rzecznik Praw Obywatelskich zdecydował się jednak na skorzystanie ze swoich kompetencji prawnych i uczestniczył we właściwych postępowaniach administracyjnych lub wszczywał je, a także wnosił skargi i odwołania do sądów administracyjnych, w tym wszczywał postępowania kasacyjne przed Naczelnym Sądem Administracyjnym.

Niezależnie od wyżej wymienionych działań rzadziej podejmowano bardziej ogólne, szersze działania o charakterze systemowym (dotyczące nie tylko postępowań w sprawach indywidual-

nych), z wyjątkiem kilku zaleceń skierowanych do właściwych ministerstw i Parlamentu dotyczących odpowiednich zmian legislacyjnych. Rzecznik Praw Obywatelskich nie współpracował jednak z Rzecznikiem Funduszy Europejskich i nie otrzymał dotychczas żadnej korespondencji od tej instytucji. Warto zauważyć, że brak jest przepisów prawa przewidujących obowiązek podjęcia takiej współpracy. Jednocześnie wydaje się, że współpraca taka mogłaby w praktyce przyczynić się do bardziej skutecznego i systemowego wdrażania postanowień Karty w Polsce w obszarze programów finansowanych ze środków UE.

Odnosząc się ponownie do kwestii danych na temat działań podejmowanych przez rzecznika w zakresie wdrażania funduszy UE należy zauważyć, że wewnętrzne gromadzenie takich danych nie było prowadzone w sposób całkowicie odpowiedni i systemowy. Sytuacja ta ma ulec zmianie wraz z wejściem w życie przepisów rozporządzenia 2021/1060 (kryterium nr 1 warunku podstawowego dotyczącego Karty), zgodnie z którym komitety monitorujące powinny otrzymywać informacje na temat skarg dotyczących niezgodności z postanowieniami Karty oraz przypadków niezgodności działań wspieranych ze środków UE z postanowieniami Karty (ustalenia stwierdzające naruszenia). Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, zgodnie z ustaleniami dokonanymi podczas spotkań konsultacyjnych z Ministerstwem Funduszy i Polityki Regionalnej zapewni w ramach swojego systemu ewidencji skarg odpowiednie oznaczenie skarg składanych w odniesieniu do wdrażania funduszy UE i zarzutów naruszenia postanowień Karty. Podsumowujące sprawozdanie na temat tej grupy skarg będzie corocznie składane przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich Ministerstwu Funduszy i Polityki Regionalnej, począwszy od przyszłorocznego sprawozdania za rok 2023.

Inne instytucje krajowe zajmujące się prawami człowieka

Rzecznik Funduszy Europejskich

Rzecznik Funduszy Europejskich, powołany przy Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej jest oficjalnym organem odpowiedzialnym za wspieranie osób zainteresowanych funduszami UE - w szczególności beneficjentów, uczestników projektów i wnioskodawców - w kontaktach z instytucjami odpowiedzialnymi za wdrażanie funduszy UE. Rzecznik Funduszy Europejskich przyjmuje i analizuje wnioski wyjaśniające problemy i przedstawiające propozycje usprawnień w realizacji programów operacyjnych. Krajowe programy operacyjne nadzorowane przez Rzecznika to: Inteligentny Rozwój, Infrastruktura i Środowisko, Wiedza Edukacja Rozwój, Polska Cyfrowa, Polska Wschodnia, Pomoc Techniczna oraz Europejska Współpraca Terytorialna. Rzecznik Funduszy Europejskich udziela również wyjaśnień dotyczących wniosków, a także dokonuje przeglądu procedur stosowanych w ramach programu operacyjnego i formułuje propozycje usprawnień dla instytucji. Rzecznik Funduszy Europejskich nie prowadzi postępowań administracyjnych, prokuratorskich, sądowych ani odwoławczych. Nie udziela także porad w zakresie pozyskiwania funduszy na projekty.

W odniesieniu do Karty praw podstawowych UE **działalność Rzecznika Funduszy Europejskich skupia się na skargach dotyczących egzekwowania postanowień Karty**. W przypadku podejrzenia, że program operacyjny realizowany przez instytucję zarządzającą albo też niektóre

działania instytucji zarządzającej związane z realizacją programu operacyjnego są niezgodne z Kartą praw podstawowych UE, osoba fizyczna ma prawo złożyć skargę do Rzecznika Funduszy Europejskich. Analizując skargę Rzecznik może zwrócić się do instytucji zarządzającej o wyjaśnienia, czy rzeczywiście dane prawo lub wolność wynikające z Karty nie są przestrzegane pomimo oświadczenia instytucji zarządzającej zawartego we wniosku o dofinansowanie. Następnie Rzecznik przedstawia swoje ustalenia instytucji zarządzającej. W przypadku naruszenia postanowień Karty Rzecznik informuje skarżącego o możliwościach podjęcia dalszych działań, takich jak wniesienie skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich, Państwowej Inspekcji Pracy, Rzecznika Praw Pacjenta lub sądu. W przypadku naruszenia wiążących przepisów prawa Rzecznik Funduszy Europejskich powiadamia również odpowiednie organy ścigania. Te same procedury obowiązują w przypadku, gdy do Rzecznika Funduszy Europejskich wpłynie skarga za pośrednictwem Komisji Europejskiej. Ogólnie rzecz biorąc Rzecznik Funduszy Europejskich jest zobowiązany do dokonania przeglądu zgodności programów operacyjnych oraz działań instytucji nimi zarządzających w ciągu 2 miesięcy od ich złożenia. W szczególnych przypadkach termin ten może zostać przedłużony. Osoba składająca wniosek lub skarżący muszą jednak zostać poinformowani we właściwy sposób o przedłużeniu terminu.

Rzecznik Funduszy Europejskich w latach 2018-2021 publikował roczne sprawozdania ze swojej działalności. Zgodnie z tymi sprawozdaniami **w 2021 r. do Rzecznika Funduszy Europejskich wpłynęło 119 wniosków/skarg** (spadek o 37% w porównaniu z 2020 r., kiedy to wpłynęło 189 wniosków/skarg). W 2019 r. liczba wniosków/skarg wyniosła 185, a w 2018 r. 135. Na podstawie tych wniosków/skarg Rzecznik Funduszy Europejskich wydał zalecenia skierowane do odpowiednich organów: w 2021 r. wydano 15 zaleceń, w 2020 r. - 17, w 2019 r. - 21, a w 2018 r. - 15. We wspomnianych sprawozdaniach omówiono przykłady wniosków/skarg dotyczących opóźnień w postępowaniach, nieprawidłowej organizacji lub kwestii dotyczących sposobu traktowania przez urzędników, które mogą wchodzić w zakres praw chronionych na mocy prawa do dobrej administracji (art. 41) lub prawa do skutecznego środka odwoławczego (art. 47), wymienionego w Karcie praw podstawowych. Żadne z tych sprawozdań nie wspomina jednak o samej karcie ani o prawach w niej zagwarantowanych.

W trakcie prowadzonego badania skontaktowaliśmy się z Rzecznikiem Funduszy Europejskich z pytaniem, czy wpłynęły do niego jakiegokolwiek wnioski lub skargi składane na podstawie Karty, a jeżeli tak, to w jaki sposób zostały one rozpatrzone. Rzecznik Funduszy Europejskich odpowiedział, że nie otrzymał żadnych wniosków ani skarg składanych na podstawie Karty.

Regionalni rzecznicy funduszy europejskich

W instytucjach zarządzających każdym z regionalnych programów operacyjnych powołano również regionalnego rzecznika funduszy europejskich. Rzecznik taki działa w każdym województwie, w związku z czym funkcjonuje 16 regionalnych rzeczników funduszy europejskich. Rzecznicy funduszy europejskich w województwach działają w ramach Urzędów Marszałkowskich i wspierają krajowego Rzecznika Funduszy Europejskich poprzez zdecentralizowanie systemu rozpatrywania skarg. Skargi składane do regionalnego rzecznika funduszy europejskich mogą dotyczyć róż-

nych kwestii związanych z egzekwowaniem Karty praw podstawowych UE, takich jak prawo do dobrej administracji (art. 41) lub prawo do skutecznego środka odwoławczego (art. 47), gdyż w zakres odpowiedzialności regionalnego rzecznika funduszy europejskich mogą wchodzić takie kwestie jak na przykład:

- długotrwałe i nieterminowo prowadzone postępowania i procedury;
- nienależyta organizacja procedur takich jak zaproszenie do składania wniosków, ocena wniosków o dotacje, ocena wniosków o płatność, kontrole itp.;
- niejasne lub brakujące informacje;
- nadmierne lub nieuzasadnione wymagania;
- kwestie dotyczące poziomu usług i traktowania;
- przeszkody związane z wykorzystaniem funduszy UE;
- propozycje zmian i usprawnień w realizacji regionalnych programów operacyjnych;
- inne rodzaje zgłaszanych trudności.

Regionalni rzecznicy funduszy europejskich działają w oparciu o sieć Punktów Informacyjnych Funduszy Europejskich, które również funkcjonują w każdym województwie. Obecnie funkcjonuje 39 punktów informacyjnych, tj. centralny punkt informacyjny w Warszawie, 16 wojewódzkich punktów informacyjnych oraz 22 lokalne punkty informacyjne.

Regionalni rzecznicy funduszy europejskich w ostatnich latach również publikują roczne sprawozdania ze swojej działalności. Sprawozdania te są dostępne na ich stronach internetowych. Opisują one zagadnienia, nad którymi pracowali oraz rozwiązania, które starają się wdrożyć. Podczas prowadzenia badania skontaktowaliśmy się z każdym z regionalnych rzeczników funduszy europejskich z pytaniem, czy wpłynęły do nich jakiegokolwiek wnioski lub skargi składane na podstawie Karty, a jeżeli tak, to w jaki sposób zostały one rozpatrzone. Do czasu opracowania niniejszej informacji [ostatnio uaktualnionej w dniu 17.05.23] otrzymaliśmy 13 odpowiedzi (z 16). Większość z nich stwierdza, że dany rzecznik nie zajmował się sprawami dotyczącymi Karty, jednak 4 odpowiedzi opisują sprawy związane z jej stosowaniem.

W pierwszym przypadku Rzecznik Funduszy Europejskich **województwa kujawsko-pomorskiego** stwierdził, że chociaż żadna ze skarg wpływających do jego biura nie odnosiła się w bezpośredni sposób do Karty, to wiele z tych skarg można zakwalifikować jako dotyczące prawa do dobrej administracji, chronionego na mocy art. 41 Karty. Spośród 130 skarg otrzymanych przez tę instytucję w ciągu sześciu lat jej funkcjonowania 24 można zakwalifikować do tej grupy. Rzecznik Funduszy Europejskich w województwie kujawsko-pomorskim nie wyjaśnił jednak, czego konkretnie sprawy te dotyczyły. Biuro Rzecznika potwierdziło również swoje zaangażowanie na rzecz Karty.

W drugim przypadku Rzecznik Funduszy Europejskich **województwa warmińsko-mazurskiego** przekazał informację o jednej sprawie dotyczącej Karty. Dotyczyła ona skargi związanej z brakiem udzielenia odpowiedzi na wniosek o dofinansowanie projektu przez instytucję organizującą

konkurs ofert na etapie weryfikacji formalnej. Skarżący twierdził, że weryfikacja formalna była nadmierna i dotyczyła w istocie merytorycznych aspektów projektu, co jego zdaniem naruszało chronione Kartą prawo do równego traktowania i niedyskryminacji. Niemniej jednak skarga ta została oddalona z uwagi na to, że ocena dokonana przez instytucję organizującą konkurs nie wykraczała poza podstawy prawne.

W trzecim przypadku Rzecznik Funduszy Europejskich **województwa opolskiego** stwierdził, że do jego biura nie wpłynęły żadne skargi dotyczące naruszenia Karty praw podstawowych UE. Przekazał jednak informację, że do urzędu marszałkowskiego województwa opolskiego pod koniec 2022 r. wpłynęła jedna skarga dotycząca funduszy UE i naruszenia praw podstawowych. Skarżący złożył wniosek o wykluczenie miasta Nysa z możliwości otrzymania środków unijnych w perspektywie finansowej 2021-2027 ze względu na fakt, że miasto Nysa egzekwowało uchwałę, która zawierała przepisy uznane przez Naczelny Sąd Administracyjny za dyskryminujące w świetle konstytucji RP, Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka oraz Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych o prawach dziecka. Uchwała ta przewidywała pierwszeństwo w otrzymaniu dofinansowania na opiekę nad dzieckiem przez rodziców biologicznych i adopcyjnych, którzy pozostają w związku małżeńskim, wspólnie wychowują co najmniej dwoje dzieci, a jedno z rodziców lub oboje - w zależności od wieku dziecka - wykazuje aktywność na rynku pracy. Efektem tej uchwały było wykluczenie rodziców samotnie wychowujących dzieci oraz par wychowujących dzieci w związkach nieformalnych. Instytucja zarządzająca funduszami zwróciła się do burmistrza Nysy o zajęcie stanowiska w tej sprawie i zleciła sporządzenie zewnętrznej opinii prawnej na temat ewentualnego wykluczenia miasta Nysa z perspektywy finansowej 2021-2027 ze względu na dyskryminujące zapisy uchwały w sprawie opieki nad dziećmi. Rzecznik Funduszy Europejskich województwa opolskiego potwierdził swoje zaangażowanie na rzecz egzekwowania Karty praw podstawowych UE i wskazał, że prowadzi prace nad określeniem kryteriów wyboru projektów. Kryteria te mają oceniać również zgodność projektów z Kartą pod względem metody realizacji, zakresu projektu oraz wnioskodawcy.

W czwartym przypadku Rzecznik Funduszy Europejskich **województwa dolnośląskiego** odpowiedział, że do jego biura nie wpłynęły dotychczas żadne skargi dotyczące naruszenia Karty praw podstawowych UE. Stwierdził jednak, że jeżeli chodzi o stosowanie Karty przez jego urząd, to w celu spełnienia jednej z podstawowych zasad opracowano jednolitą procedurę określającą obowiązki każdej instytucji zaangażowanej w realizację programów operacyjnych w zakresie zachowania zgodności z Kartą praw podstawowych UE. Procedura ta powinna być stosowana zarówno na etapie składania wniosków o dofinansowanie, jak i na etapie realizacji programów. Uwzględnia ona ponadto weryfikację, monitorowanie, przygotowywanie i zgłaszanie przypadków podejrzanego niezgodności projektów z Kartą. Powinny one być zgłaszane bezpośrednio do instytucji partnerskiej, instytucji wdrażającej, instytucji zarządzającej oraz Rzecznika Funduszy Europejskich, który będzie analizował takie wnioski i podejmował decyzje w ich sprawie. W przypadku stwierdzenia niezgodności z Kartą wniosek powinien zostać zgłoszony do odpowiedniego organu, tj. Rzecznika Praw Obywatelskich, Państwowej Inspekcji Pracy, Rzecznika Praw Pacjenta lub właściwego organu ścigania. Instytucja zarządzająca powinna opracować roczne sprawozdanie zawierające wykaz wszyst-

kich projektów niezgodnych z Kartą, które zostaną przeanalizowane przez komitet monitorujący w celu podjęcia decyzji w sprawie dalszych działań.

Koordynatorzy ds. zgodności funduszy europejskich z Kartą praw podstawowych w instytucjach zarządzających

Zgodnie ze sprawozdaniem z samooceny, sporządzonym przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej na temat horyzontalnego warunku przestrzegania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej podczas wdrażania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych⁸ każda instytucja, która w ramach swoich uprawnień wykonuje zadania na jakimkolwiek etapie realizacji nadzorowanego przez siebie programu jest odpowiedzialna za stosowanie postanowień Karty i jest zobowiązana do przeanalizowania, czy realizacja działań finansowanych z funduszy UE przebiega zgodnie z jej postanowieniami. Instytucje zarządzające decydują o formie oceny zgodności z Kartą. Instytucje zarządzające decydują o formie, w jakiej ma być prowadzona ocena zgodności z Kartą. Każda instytucja jest również odpowiedzialna za zapewnienie, że beneficjenci zostali we właściwy sposób poinformowani o obowiązku stosowania Karty podczas realizacji projektu oraz za przekazanie informacji na temat sposobu składania skarg dotyczących ewentualnego naruszenia przez te instytucje praw zapisanych w karcie.

Zgodnie z rozwiązaniem przyjętym przez ministerstwo każda instytucja samodzielnie analizuje i rozpatruje wpływające skargi (w tym dotyczące praw uwzględnionych w Karcie praw podstawowych). Ponadto instytucje, które rozpatrzyły skargę poinformują skarżącego, niezależnie od dokonanych ustaleń, o dodatkowych możliwościach dalszych działań służących ochronie jego praw wynikających z Karty oraz poinformują, jaka instytucja jest właściwa do rozpatrzenia skargi zgodnie z ogólnie obowiązującym systemem ochrony praw podstawowych, utworzonym w ramach struktury administracyjnej wdrażającej fundusze UE. System ten nie zastępuje innych istniejących instytucji do spraw ochrony praw podstawowych, takich jak Rzecznik Praw Obywatelskich lub system ochrony sądowej (głównie w ramach sądownictwa administracyjnego).

Zadanie ogólnej koordynacji działań służących zapewnieniu zgodności z Kartą (takich jak polityka w zakresie opracowania programów i ich realizacji, monitorowanie, indywidualna ocena zgodności, kampanie uświadamiające i szkolenia) zostało powierzone instytucjom zarządzającym. Aby zapewnić spójność wdrażania postanowień Karty w ramach złożonej struktury instytucji zajmujących się funduszami UE na poziomie krajowym wszystkie instytucje zarządzające składają centralnemu komitetowi monitorującemu roczne sprawozdania z przeprowadzonych działań wraz z uwagami na ich temat, w tym informacjami wynikającymi z rozpatrywanych skarg. Każda instytucja zarządzająca wyznacza tzw. koordynatora ds. zgodności z Kartą praw podstawowych UE, działającego w ścisłej współpracy z Rzecznikiem Funduszy Europejskich i regionalnymi rzecznikami funduszy UE (wewnętrznymi organami ds. zgodności z Kartą, funkcjonującymi w ramach struktury administracji rządowej).

⁸ Sprawozdanie z dnia 6 lutego 2023 r. (przedłożone Komisji Europejskiej).

Ponieważ koordynator ds. zgodności funduszy europejskich z Kartą praw podstawowych przy instytucji zarządzającej nie został jeszcze powszechnie ustanowiony we wszystkich instytucjach zarządzających, niejasnym pozostaje to, w jaki sposób organ ten będzie funkcjonował. Z pewnością koordynatorzy muszą zostać dobrze przeszkoleni w zakresie zgodności funduszy europejskich z Kartą praw podstawowych. Ważne jest także ustanowienie jasnego podziału kompetencji i/lub mechanizmów współpracy między koordynatorami a rzecznikami funduszy europejskich.

Ogólny zarys przeszkód i możliwości związanych z zaangażowaniem krajowych organów zajmujących się prawami człowieka

Kilka czynników może przyczynić się do skutecznego udziału krajowych organów zajmujących się prawami człowieka i/lub kwestią równości w zapewnieniu zgodności funduszy UE z prawami podstawowymi.

Pierwszym z nich wydaje się świadomość samych krajowych organów zajmujących się prawami człowieka, zaangażowanych w zapewnienie zgodności funduszy UE z prawami podstawowymi. Analiza rodzajów faktycznych i potencjalnych naruszeń praw człowieka, którymi zajmują się wyżej wymienione organy krajowe wskazuje, że mogą one wchodzić w zakres zastosowania Karty praw podstawowych UE, gdyż dotyczą kwestii takich jak prawo do dobrej administracji lub dostęp do skutecznego środka odwoławczego. Organy krajowe rzadko jednak zdają sobie sprawę, że zajmują się naruszeniami Karty praw podstawowych UE, o czym świadczy brak wzmianki na ten temat w sprawozdaniach z ich działalności oraz w odpowiedziach udzielanych na ankiety. Świadomość praw jednostki oraz obowiązków władz publicznych wynikających z Karty jest niezbędna do zapewnienia odpowiedniej ochrony i skutecznych środków odwoławczych. Dlatego też podniesienie świadomości na temat tego, jakie prawa chroni Karta praw podstawowych UE w odniesieniu do procedur istotnych dla funduszy UE i ich beneficjentów jest pierwszym krytycznym czynnikiem sukcesu.

Drugim zidentyfikowanym przez nas krytycznym czynnikiem sukcesu jest kwestia gromadzenia danych. Krajowe organy zajmujące się prawami człowieka i/lub kwestią równości oraz zapewniające zgodność funduszy UE z prawami podstawowymi powinny - w przypadku stwierdzenia, że mają do czynienia z taką sprawą - odnotować i opisać ten fakt w swoim rocznym sprawozdaniu z działalności. Jest to niezbędne do podniesienia poziomu świadomości, również wśród ewentualnych przyszłych skarżących, których prawa mogą być naruszane i którzy będą szukali pomocy. Z gromadzeniem danych wiąże się kwestia odpowiedniej sprawozdawczości na temat spraw dotyczących przestrzegania praw podstawowych podczas wdrażania funduszy UE. Sprawozdawczość taka jest również niezbędna do identyfikacji głównych powtarzających się problemów i zagrożeń dotyczących poszczególnych praw zapisanych w Karcie. Ma to kluczowe znaczenie dla krajowych organów zajmujących się prawami człowieka, aby mogły one odpowiednio określić swoją wewnętrzną politykę w zakresie działań na rzecz zwiększenia ochrony praw podstawowych.

Po trzecie bardzo ważne jest podkreślenie - na podstawie wcześniejszych zaleceń dotyczących podobnych kwestii - że do zapewnienia zgodności z prawami podstawowymi podczas wdrażania funduszy UE kluczowe jest, aby krajowe organy zajmujące się prawami człowieka, zaangażowane w prowadzone postępowania, były niezależne i aby ponosiły za swoje działania odpowiedzialność. Mogą one w pełni wykorzystać swoje kompetencje w zakresie ochrony praw podstawowych wyłącznie wówczas, gdy będą działały bez ingerencji innych organów publicznych (np. rządu). Choć niektóre organy krajowe mają konstytucyjnie zagwarantowaną niezależność, to inne podlegają bezpośrednio rządowi. W tym drugim przypadku zarówno formalna, jak i faktyczna niezależność takich organów jest zagrożona, a szansa na ich neutralne postrzeganie przez jednostki jest niewielka. Jeśli chodzi o Rzecznika Funduszy Europejskich, to ustanowienie organu odpowiedzialnego za wspieranie jednostek w kontaktach z organami odpowiedzialnymi za wdrażanie funduszy UE należy uznać za zjawisko pozytywne. Biorąc pod uwagę roczną liczbę wniosków i/lub skarg składanych do Rzecznika Funduszy Europejskich można wywnioskować, że osoby fizyczne mają wiele pytań, problemów i sugestii dotyczących funkcjonowania programów operacyjnych oraz działań kierownictwa właściwych instytucji. Możliwym wyzwaniem dla Rzecznika Funduszy Europejskich może jednak stać się brak jego niezależności instytucjonalnej. Jako organ funkcjonujący w ramach Ministerstwa Funduszy Rozwoju i Polityki Regionalnej Rzecznik Funduszy Europejskich jest wybierany przez Ministra. Według strony internetowej ministerstwa mianowany ostatnio Rzecznik Funduszy Europejskich został wybrany w „zewnętrznym, opartym o konkurencyjność procesie wyboru”. Nie jest jednak jasne, na czym ten proces polegał.

Regionalni rzecznicy funduszy europejskich w województwach wspierają krajowego Rzecznika Funduszy Europejskich poprzez zdecentralizowanie systemu rozpatrywania skarg i ścisłą współpracę ze skarżącymi. Zajmują się oni regionalnymi i lokalnymi problemami w swoich województwach. W związku z tym powinni być zaznajomieni z problemami i być w stanie lepiej je rozwiązywać na poziomie regionalnym i lokalnym. Regionalni rzecznicy funduszy europejskich są jednak również powiązani z regionalną administracją rządową. Może to prowadzić do problemów wynikających z takiej zależności.

Krajowe organy odpowiedzialne za prawa człowieka muszą ponadto dysponować wystarczającymi zasobami, aby ich praca na rzecz zapewnienia zgodności funduszy UE z prawami podstawowymi była skuteczna i sprawna. Jak już wspomniano powyżej, ważnym zasobem jest wiedza. Kolejnym są zasoby kadrowe mające zdolność zajęcia się omawianymi kwestiami. Chociaż można w bezpieczny sposób założyć, że pracownicy Rzecznika Funduszy Europejskich oraz biur regionalnych rzeczników funduszy europejskich mają wiedzę i doświadczenie w zarządzaniu funduszami UE, to mogą oni nie być ekspertami w dziedzinie ochrony praw podstawowych i zapewniania zgodności wdrażania funduszy z prawami podstawowymi. Rzecznik Praw Obywatelskich zajmuje się natomiast bardzo dużą liczbą spraw dotyczących różnych obszarów ochrony praw człowieka, z których sprawy związane z funduszami UE stanowią niewielką, ale istotną część. Dlatego też z uwagi na ograniczone zasoby kadrowe udzielenie przez Rzecznika Praw Obywatelskich odpowiedzi na poszczególne wnioski lub przeanalizowanie spraw o charakterze bardziej ogólnym może zająć więcej czasu. W tym kontekście należy wspomnieć o potencjalnym ryzyku przeciążenia Biura Rzecznika Praw Obywatelskich spowodowanym nowo wprowadzonym obowiązkiem informowania beneficjentów o prawie do złożenia skargi do Rzecznika, gdyż nie towarzyszy temu zapewnienie dla biu-

ra większych środków finansowych w związku z szerszym zaangażowaniem w tę sprawę. W takich przypadkach rozpatrywanie dodatkowych skarg od beneficjentów funduszy UE musiałyby odbywać się kosztem innych obszarów działalności Rzecznika.

Kluczowe czynniki sukcesu

Zidentyfikowano kilka czynników sukcesu udziału krajowych instytucji zajmujących się prawami człowieka w zapewnieniu zgodności funduszy UE z prawami podstawowymi.

Świadomość dotycząca Karty oraz wystarczająca wiedza o jej stosowaniu wśród samych krajowych organów ds. praw człowieka

Pierwszym i najważniejszym czynnikiem sukcesu umożliwiającym organom krajowym zajmującym się prawami człowieka zapewnienie przestrzegania Karty podczas wdrażania funduszy UE wydaje się być ich własna świadomość i wiedza na temat Karty praw podstawowych oraz zakresu jej stosowania. Ze względu na fakt, że niektóre prawa i wolności zapisane w karcie są tożsame z prawami konstytucyjnymi lub prawami zapisanymi w Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka wiele organów wydaje się traktować Kartę jako akt drugorzędny. Organy te wykazują tendencję do ograniczania się w swoich odniesieniach do krajowego prawa konstytucyjnego lub innych aktów prawnych istotnych dla praw podstawowych, takich jak Europejska konwencja o ochronie praw człowieka. Jak przedstawiono powyżej, wyniki naszych badań wstępnych sugerują, że krajowe organy do spraw praw człowieka mogą nie być świadome faktu, iż zajmują się sprawami wchodzącymi w zakres stosowania Karty praw podstawowych. Taki brak świadomości stanowi przeszkodę o charakterze krytycznym na drodze do skutecznego zapewnienia zgodności z Kartą. Dlatego też kluczową kwestią stanowiącą warunek wstępny osiągnięcia celu wydają się dalsze działania upowszechniające wiedzę, obejmujące wszystkie krajowe organy zajmujące się prawami człowieka, mogące potencjalnie zetknąć się z przypadkami naruszeń Karty, których w Polsce może istnieć znaczna liczba.

Konieczność wdrażania Karty praw podstawowych i oceny jej potencjalnych naruszeń na każdym etapie postępowania

Na podstawie poszczególnych skarg rozpatrywanych przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich można zauważyć, że chociaż systemowe przestrzeganie Karty odgrywa istotną rolę na etapie planowania projektu, to najwięcej problemów i nieścisłości pojawia się na etapie realizacji i rozliczania umów dotyczących projektów. W takich przypadkach jest już zazwyczaj za późno na podjęcie

działań, które pozwoliłyby na uwzględnienie Karty, w tym nie tylko prawa do dobrej administracji, ale również innych podstawowych praw i wolności. Mechanizmy zapewniające przestrzeganie Karty powinny być zatem przewidziane na każdym etapie wdrażania funduszy UE. Zarówno właściwe władze, jak i odpowiednie organy zajmujące się prawami człowieka powinny dysponować właściwymi narzędziami umożliwiającymi ocenę domniemanego naruszenia z uwzględnieniem pełnego zakresu danej sprawy, a nie tylko w odniesieniu do danego etapu postępowania.

Podział ról i obowiązków instytucji odpowiedzialnych za poszczególne etapy wdrażania funduszy europejskich w kontekście Karty

Związany z poprzednim punktem kolejny krytyczny czynnik sukcesu dotyczy jasnego podziału obowiązków między różnymi organami i instytucjami publicznymi w odniesieniu do zawierania, kontroli i rozliczania umów dotyczących projektów. Złożoność istniejącej sytuacji utrudnia beneficjentom skuteczne zgłaszanie zastrzeżeń dotyczących umów zawartych z danym organem innym organom na późniejszych etapach projektu. Z powodu braku jasnej struktury i informacji na temat podziału uprawnień między instytucjami beneficjenci często składają wnioski do wielu organów jednocześnie. Jednakże fakt, że za egzekwowanie zgodności funduszy unijnych i poszczególnych projektów z Kartą odpowiedzialność ponosi wiele instytucji prowadzi do tzw. przerzucania odpowiedzialności, czyli sytuacji, w której organ, z którym skontaktował się beneficjent powołuje się na decyzję innego organu zaangażowanego na wcześniejszym etapie procesu, aby uzasadnić swój brak kompetencji do podjęcia działań zapewniających zgodność z Kartą.

Podział ról i obowiązków jest szczególnie niejasny jeżeli chodzi o relacje między Rzecznikiem Funduszy Europejskich/regionalnymi rzecznikami funduszy europejskich a koordynatorem/koordynatorami ds. Karty praw podstawowych, wyznaczonymi przez każdą instytucję zarządzającą.

Dostęp do jasnych informacji na temat procedur składania skarg indywidualnych i innych środków zaradczych

W związku z problemem instytucjonalnej złożoności procesu wdrażania funduszy UE niezbędna jest większa jasność sytuacji, na przykład poprzez informowanie i wyraźne wskazanie instytucji właściwej do składania wniosków, co ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia ich skutecznej oceny, za którą można wyegzekwować odpowiedzialność, a także dla zapewnienia skutecznych środków odwoławczych. Należy ponadto zauważyć, że informowanie beneficjentów o ich prawach, w tym o prawie do złożenia skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich jeszcze bardziej zwiększyłoby zgodność wdrażania funduszy UE z Kartą praw podstawowych biorąc pod uwagę szerokie kompetencje Rzecznika, w tym w zakresie wszczynania postępowań administracyjnych i sądowych oraz ich konstytucyjnie zagwarantowaną niezależność.

Niezależność instytucjonalna i kompetencje organów wewnątrzadministracyjnych zajmujących się prawami człowieka

Jak stwierdzono powyżej Rzecznik Funduszy Europejskich nie posiada odpowiednich gwarancji niezależności ani pod względem autonomii organizacyjnej, ani budżetu. Jedyne przepisy dotyczące niezależności Rzecznika Funduszy Europejskich stanowią, że nie może on być zaangażowany w wykonywanie zadań, które mogłyby podważyć jego niezależność. Należy ponadto zauważyć, że Rzecznik Funduszy Europejskich nie ma wystarczających kompetencji do należytego prowadzenia postępowań wyjaśniających na podstawie skarg obywateli, ani też kompetencji do podejmowania środków zaradczych albo uczestniczenia w postępowaniach administracyjnych lub sądowych. W obecnej sytuacji nie ma on wystarczających narzędzi do monitorowania zgodności z Kartą podczas wdrażania funduszy UE ani do podejmowania odpowiednich działań interwencyjnych. Wydaje się, że wszystkie krajowe organy zajmujące się prawami człowieka powinny posiadać wystarczającą niezależnością instytucjonalną, nawet jeśli działają w ramach struktur administracyjnych państwa oraz powinny mieć wystarczające kompetencje umożliwiające skuteczną kontrolę nawet w przypadku braku współpracy ze strony organu, który dopuścił się domniemanego naruszenia praw skarżącego.

Współpraca między krajowymi instytucjami zajmującymi się prawami człowieka i innymi instytucjami zaangażowanymi we wdrażanie funduszy UE

Jak wspomniano w poprzednich rozdziałach Rzecznik Funduszy Europejskich nie nawiązał kontaktu z Rzecznikiem Praw Obywatelskich, a współpraca taka nie jest prawnie wymagana. Należy jednak zauważyć, że mogłaby ona skutkować bardziej skutecznym i systematycznym podejściem do wdrażania funduszy UE w Polsce. Współpraca taka nie powinna jednak ograniczać się wyłącznie do instytucji zajmujących się prawami człowieka. Jak wskazano w niniejszym sprawozdaniu ścisła współpraca z właściwymi organami koordynującymi wdrażanie funduszy europejskich mogłaby przynieść efekt w postaci faktycznej realizacji zaleceń oraz wspólnego projektowania ogólnej polityki i wytycznych przez te organy. Jak wynika z ostatnich doświadczeń Biura Rzecznika Praw Obywatelskich instytucje zajmujące się prawami człowieka mogą nawiązywać kontakt z innymi instytucjami, również na różnych poziomach i etapach wdrażania funduszy UE. Należy w związku z tym zauważyć, że presja nałożona na władze krajowe, wynikająca z horyzontalnego warunku przestrzegania Karty wprowadzonego przez Komisję Europejską okazała się bardzo skutecznym narzędziem poprawy mechanizmu ochrony praw podstawowych w omawianym obszarze w wymiarze systemowym i ogólnym. Wprowadzenie obowiązku współpracy lub konsultacji właściwych organów wdrażających z instytucjami zajmującymi się prawami podstawowymi mogłoby być bardzo korzystne dla zapewnienia regularnego, systemowego przeglądu przestrzegania praw podstawowych.

Wystarczające zasoby finansowe i kadrowe krajowych instytucji zajmujących się prawami człowieka

Większość zaleceń dotyczących ochrony praw podstawowych wynika przede wszystkim z rozpatrywania skarg indywidualnych i gromadzenia danych na ich temat, ponieważ łatwo jest przewidzieć a priori każdy możliwy punkt krytyczny dla poszanowania praw jednostki. Działania te wymagają jednak znacznego nakładu pracy. Wiele z istniejących krajowych organów zajmujących się prawami człowieka nie dysponuje zasobami wystarczającymi do tego, aby rozpatrywać skargi indywidualne oraz badać je w odpowiedni i rzetelny sposób. Dobra sytuacja finansowa takich organów to również jeden z krytycznych czynników sukcesu ich dalszego zaangażowania w zapewnianie zgodności funduszy UE z prawami podstawowymi.

Rozdzielenie kompetencji

Niezależnie od powyższych spostrzeżeń i sugestii dotyczących krajowych organów zajmujących się prawami człowieka wyniki naszych wstępnych badań prowadzą do wniosku, że ramy instytucjonalne administrowania funduszami UE, choć bardzo pluralistyczne, to jedynie w niewielkim stopniu zapewniają poszanowanie zasady podziału władzy lub rozdziału kompetencji. Biorąc to pod uwagę wydaje się, na podstawie wcześniejszych indywidualnych spraw prowadzonych przez biuro Rzecznika, że im więcej kompetencji jest jasno podzielonych między odrębne organy (nawet w ramach tej samej struktury administracyjnej, a zwłaszcza z wykorzystaniem hierarchicznych relacji między nimi, co pozwala na decentralizację środków zaradczych), tym łatwiej jest uzyskać rzetelne rozpatrzenie sprawy w ramach odpowiedniej procedury wnoszenia skarg. Obecne przepisy prawne umożliwiają dzielenie się kompetencjami przez organy koordynujące, zarządzające, pośredniczące i wykonawcze, co może utrudniać rozdział kompetencji oraz realizację zasady legalizmu jako zabezpieczenia praw podstawowych zainteresowanych osób.

Wnioski

Spostrzeżenia przedstawione w niniejszym sprawozdaniu bazowym dotyczące zaangażowania krajowych organów zajmujących się prawami człowieka nie są wystarczające i powinny zostać doprecyzowane. W przypadku Polski otoczenie instytucjonalne, zwłaszcza biorąc pod uwagę status i kompetencje Rzecznika Praw Obywatelskich wydaje się zapewniać wystarczające potencjalne narzędzia działania, choć konieczne jest pewne wzmocnienie takich organów utworzonych w zależnej od rządu strukturze administrowania funduszami UE. Najbardziej uderzającą i kluczową kwestią wydaje się wstępny wniosek dotyczący możliwego braku wystarczającej świadomości tych organów na temat Karty i zakresu jej zastosowania. Należy również przydzielić tym organom większe zasoby finansowe i kadrowe, aby zapewnić skuteczne i rzetelne rozpatrywanie skarg i badanie naruszeń jako źródła danych i doświadczeń niezbędnych do dalszego wspierania przestrzegania praw podstawowych i opracowywania polityki.

Jeżeli chodzi o otoczenie administracyjne i instytucjonalne wdrażania funduszy UE wydaje się, że istnieją trzy kluczowe problemy mogące utrudnić skuteczne stosowanie Karty i ochronę praw osób fizycznych podczas prowadzonych postępowań. Jak sugerowano powyżej, nieunikniona złożoność wielopoziomowej organizacji procesu administrowania funduszami UE, dotycząca różnych kompetencji i etapów wdrażania programów i projektów finansowanych z budżetu UE powinna pozostawać w zgodzie z zasadą rozdziału kompetencji w stopniu większym niż ma to miejsce obecnie. Po drugie kwestia potencjalnego przerzucania odpowiedzialności oraz ograniczenia mandatu zaangażowanych organów administracyjnych w zakresie stosowania praw podstawowych, wykluczającego możliwość całościowej oceny sytuacji jednostki powinna zostać wyeliminowana jako poważna przeszkoda na drodze do skutecznego wniesienia środka odwoławczego w przypadku podejrzewanych naruszeń Karty. Po trzecie instytucje zaangażowane we wdrażanie funduszy UE powinny być świadome i aktywnie uczestniczyć w zapewnianiu przestrzegania Karty podczas swoich działań na wszystkich etapach procesu ich wdrażania. Oznacza to, że ogólny schemat wdrażania funduszy UE powinien zostać przełożony na konkretne mechanizmy i możliwości kontroli, począwszy od etapu projektowania programów finansowania aż po etap rozliczania poszczególnych umów i projektów. Na obecnym etapie opracowywania i redagowania kluczowych dokumentów horyzontalnych brak jest wyraźnych zapisów dotyczących warunku przestrzegania karty albo są one formułowane jedynie w bardzo ogólnych i obszernych kategoriach.

W odniesieniu do krajowych organów zajmujących się zarówno prawami człowieka, jak i administrowaniem funduszami UE konieczne wydaje się również podkreślenie znaczenia regularnej, prowadzonej w uważny sposób wzajemnej współpracy między tymi instytucjami. Współpraca taka, polegająca na prowadzeniu konsultacji i dialogu może przynieść naprawdę dobre wyniki w zakresie ochrony praw podstawowych, skutkujące powstaniem niezawodnie funkcjonujących ram i procedur. Współpraca ta powinna również przekładać się na wzajemną wymianę danych i doświadczeń, co jest sposobem na wypełnienie luki w naszej wiedzy na temat faktycznego stosowania Karty w poszczególnych krajach oraz kwestii najbardziej kluczowych dla ochrony zapisanych w niej praw

i wolności. Zadania związane z mechanizmami prewencji i składania skarg dotyczących potencjalnych naruszeń Karty, określone w horyzontalnym wymogu zgodności z Kartą podczas przydzielania funduszy UE nie powinny w praktyce przekładać się na ich zlecenie krajowym instytucjom ds. praw człowieka (ang.: NHRI) już działającym w tym obszarze, lecz na ich faktyczną realizację w ramach wewnętrznej struktury administracji krajowej wdrażającej fundusze UE.



Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

al. Solidarności 77, 00-090 Warszawa

Infolinia Obywatelska: 800 676 676

bip.brpo.gov.pl